

LOS MICRO-ESTADOS Y SU INGRESO EN LAS NACIONES UNIDAS

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. CUESTIÓN PREVIA: A) *Planteamiento del asunto*. B) *Debate en el Consejo de Seguridad*. C) *El Comité de Expertos y su labor*.—III. FONDO Y FORMA DEL PROBLEMA: A) *Las soluciones; posibilidades:* a) Ingreso o inadmisión de micro-Estados como miembros en las Naciones Unidas; b) Ingreso de Federaciones de micro-Estados; c) Reforma de la Carta y ponderación del voto de cada miembro; d) Creación de una nueva categoría jurídica: el Estatuto de Miembro Asociado.—IV. EPILOGO.

I

INTRODUCCIÓN

El problema de los micro-Estados es reciente. A lo largo de la historia político-internacional, los Estados minúsculos, pequeños, en el mejor de los casos pasaban inadvertidos en el juego de la propia política. Sólo en ciertos momentos, y debido a razones particulares, eran tomados en consideración.

Diversos motivos cuajaron en la mentalidad de investigadores la idea de lograr una organización internacional con sus correspondientes órganos, a través de los cuales se canalizaría la política. El tema es de sobra conocido y, tras de algunos intentos, llegó un momento en que fue una realidad, con la Sociedad de Naciones, radicada en Ginebra. Pero dicha Sociedad tenía —pese a su internacionalidad— un carácter marcadamente europeo. El momento histórico era diferente al actual y el juego de intereses entre Estados, también distinto. En el sustrato latía la preparación de la guerra. Por otra parte, no estaba muy agudizada el ansia de independencia de los pueblos.

Tras la terminación de la II Guerra Mundial se produce una nueva configuración del mundo y en el ambiente laten ideas democráticas de diferente carga. Se crea entonces la Organización de Naciones Unidas; algo así como la continuación de la vieja Sociedad, pero que ahora tiene un carácter más internacional; se cambia la sede a Nueva York y ello es síntoma de una

intervención mayor del mundo americano. Con ello se ha internacionalizado más la Organización, hasta el punto de que, en opinión del Profesor Truyol, la Organización de las Naciones Unidas es el intento más ambicioso de organización internacional que hasta el presente se haya llevado a cabo¹.

Naturalmente, para hacer honor a ese impacto democrático, las Naciones Unidas, en su Carta, prevén un sistema de votaciones: un Estado, un voto; si bien como política de contrapeso, si puede entenderse así, se faculta a los «grandes» en el Consejo de Seguridad para que puedan oponer el célebre «veto», que venía a constituir un remedio indirecto, aunque de fuertes consecuencias. Este privilegio de veto, concedido a los «cinco grandes», ha sido objeto de duras críticas; sin embargo, comenta Foster Dulles², en San Francisco se ha dicho mucho sobre la iniquidad de que una gran potencia, como Estados Unidos o Rusia soviética, tengan el derecho de veto, pero muy poco se ha dicho acerca de que Liberia o Luxemburgo, por ejemplo, tengan igual poder de voto en la Asamblea que Estados Unidos o Rusia soviética.

Uno de los fenómenos más señalados de la posguerra ha sido la expansión del número de Estados independientes³. En este desarrollo las Naciones Unidas han jugado un importante papel⁴. En este punto basta con observar en la lista de países miembros de la Organización de Naciones Unidas los miembros originarios y la fecha de los admitidos posteriormente. Así, por ejemplo, si en 1949 solamente ingresa un Estado en la ONU, en 1955 ingresaron 15 Estados como miembros, y si en 1958 ingresan dos Estados, en 1960 ingresaron 17 Estados... De esta observación se pueden sacar algunas consecuencias; así es, esa alteración y anormalidad en cuanto al número de Estados que ingresan como miembros en las Naciones Unidas obedece a ciertas causas.

Ahora bien, lo importante es que —en opinión del Profesor Miaja de la Muela⁵— si la ONU ha influido decisivamente en la descolonización, el hecho de la independencia de un centenar de nuevos Estados no ha podido

¹ Antonio TRUYOL Y SERRA: *La Organización Mundial en perspectiva histórica. Idea y realidad*. ONU, año XX Edit. Tecnos, Madrid, 1966, p. 51.

² John FOSTER DULLES: *Revista Foreign Affairs*, octubre 1945.

³ Mi estudio «Los Estados de la posguerra», *REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL* número 121, mayo-junio 1972, pp. 123-149.

⁴ Leland M. GOODRICH, Edward HAMBRO y Anne Patricia SIMONS: «Charter of the United Nations», *Commentary and document*, Columbia, 1969, p. 85.

⁵ Adolfo MIAJA DE LA MUELA: *La descolonización en la Organización de las Naciones Unidas*. ONU, año XX, Edit. Tecnos, Madrid, 1966, p. 316.

por menos de marcar unas profundas huellas en el triple ámbito de la Organización internacional, de las constelaciones de fuerzas políticas que operan en las relaciones entre los Estados y aun en el Derecho internacional.

Y así viene a configurarse el planteamiento de nuestro problema: los micro-Estados. Por razones políticas, económicas y de diversa índole, los diversos Estados proliferan y aparecen en la esfera internacional de forma alarmante. Al Profesor García Arias le cupo el honor de apuntar específicamente este problema⁶, advirtiendo que la descolonización del Tercer Mundo ha producido el nacimiento de un número increíble de comunidades políticas independientes o incluso autónomas que aspiran a intitularse Estados por tener sus características formales y que, inmediatamente después de su alumbramiento, llaman a la puerta de las Naciones Unidas con la pretensión de llegar a ser miembros, y en demasiados casos lo han conseguido al amparo de una interpretación amplísima del artículo 4.º de la Carta.

Por ello, estima Francis Martine⁷ que sería ilegítimo pretextar la talla de un territorio para rehusarle su independencia, pero sería, por otra parte, hacer prueba de una falta de realismo el querer multiplicar los «micro-Estados» por la obsesión descolonizadora. Ciertas pequeñas islas perdidas en el océano Pacífico, con recursos y posibilidades de desarrollo muy limitadas, son tributarias de la ayuda de la potencia administradora y no desearían tentar un destino solitario separadas de la metrópoli que las protege, y menos cuando ésta no las explota.

Pero la realidad es que existen más de 80 territorios que podrían llegar a alcanzar la independencia y convertirse en «Estados», aunque pequeños, esto es, en «micro-Estados». Son territorios con una población minúscula —hay islas que no alcanzan la cifra de 100 habitantes como población total—, con una geografía insignificante, con recursos muy escasos... Pero, pese a ello, si llegasen a convertirse en Estados, como tales podrían solicitar su ingreso en las Naciones Unidas; en el supuesto caso de que fuesen admitidos en dicha Organización, en base a ese principio democrático —un Estado, un voto— esos ínfimos territorios tendrían derecho a usar de su correspondiente voto en la Asamblea General. Debido al elevado número de éstos, ello significaría, desde el momento en que un elevado número de estos Estados hi-

⁶ Luis GARCÍA ARIAS: «Los Mini-Estados y la Organización Internacional». REDI, volumen XXII, núm. 4, Madrid, 1969, pp. 811-813.

⁷ Francis MARTINE: «Le Comité de Décolonisation et le Droit International», *Revue Générale de Droit International Public*, junio 1970, tomo 74, p. 406.

ciesen uso de su voto, dejar las decisiones de la ONU en manos de una minoría insignificante en territorio, población y organización, y traería consigo el desmoronamiento, la anarquía y el caos en las Naciones Unidas.

II

CUESTIÓN PREVIA

A) *Planteamiento del asunto*

El secretario general de la Organización de Naciones Unidas fue el primero en apuntar oficialmente el problema, concretamente en la introducción a su informe anual para 1965. Por su parte, la delegación de los EE. UU. ante la ONU señaló igualmente esa preocupación y solicitó de los miembros del Consejo de Seguridad el buscar una respuesta. Esta actuación se repetirá dos años más tarde, en que la delegación de los EE. UU., en diciembre de 1967, propuso oficialmente al Consejo de Seguridad tomar medidas oportunas sobre el asunto. A su vez, el secretario general se ocupó del tema en la introducción a su informe anual para 1967.

En el verano de 1969 se vuelve a remover el asunto. En efecto, los Estados Unidos, mediante carta fechada el 14 de julio—de conformidad con las declaraciones hechas por sus representantes el día 8 del mismo mes—, manifestó su deseo de que el Consejo de Seguridad y el Comité para admisión de nuevos miembros se ocupasen con prioridad de la cuestión denominada «micro-Estados». Al siguiente mes, Charles Yost—representante de Estados Unidos ante la ONU—remite carta de fecha 18 de agosto, dirigida al presidente del Consejo de Seguridad, en la que, haciendo mención a la conversación que mantuvieron el anterior día 12, le manifiesta los deseos de su Gobierno de que el Consejo de Seguridad se reúna y que solicite del secretario general se incluya en el programa provisional previsto para el vigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General un punto titulado «Creación de una categoría de miembros asociados» y que, a su vez, se establezca un Comité de Expertos en el seno del Consejo de Seguridad que se encargue de estudiar el asunto.

B) *Debate en el Consejo de Seguridad*

A los pocos días se reunió el Consejo de Seguridad, celebrando dos reuniones en los días 27 y 29 de agosto, acordando por unanimidad en la segunda la creación de un Comité de Expertos, compuesto por todos los miembros del Consejo de Seguridad.

En la referida reunión del 27 de agosto, el representante de los Estados Unidos hizo un brillante informe sobre el problema y apuntó como solución la creación de una nueva categoría de miembro: el Estatuto de Miembro Asociado. Por su parte, Aleksei Zakharou, representante de la URSS, advirtió la complejidad del asunto. Igualmente, lord Caradon, representante del Reino Unido, se pronunció favorable a la postura soviética. A su vez, Armand Bérad atisbó la posible necesidad de tener que reformar la Carta caso de tratar de crear la nueva categoría de miembro; la delegación francesa llegó a tal convencimiento pensando en el principio de igualdad soberana de todos los miembros de Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad volvió a reunirse el 29 de agosto⁸ e intervinieron Jozsef Tardos, delegado de Hungría; Padma Bahadur Khatri, de Nepal; Benabdelhader Azzout, de Argelia; Abdou Salam M'Bengue, de Senegal; Miguel Lozano López, de Paraguay; José María Morales Suárez, de Colombia; Chung Ming Chang, de China; William B. Baffum, de EE. UU., y Jaime de Piniés, de España, y también presidente del Consejo en aquellos momentos.

C) *El Comité de Expertos y su labor*

Creado dicho Comité para estudiar el tema de los micro-Estados, ha celebrado varias reuniones. La primera de ellas tuvo lugar el 12 de septiembre de 1969, en la cual se votó el sistema de trabajo. Por lo que respecta al presidente, el Comité decidió seguir la práctica del Consejo de Seguridad y tener rotación mensual de sus presidentes, siguiendo el orden alfabético inglés; también decidió presentar un informe al Consejo de Seguridad, donde se reflejarían las diferentes posiciones tomadas; también acordó celebrar las reuniones a puerta cerrada y restringir la circulación de sus documentos entre sus miembros solamente.

⁸ ONU. *Cronique mensuelle, Service d'information de l'Organisation des Nations Unies*, vol. VI, núm. 8, agosto-septiembre 1969, p. 106.

En la segunda reunión del Comité, los representantes de los EE. UU. y del Reino Unido hicieron ciertas sugerencias relativas al problema de las relaciones de los pequeños Estados con las Naciones Unidas, y particularmente los EE. UU. se pronunciaron en favor de la creación de la nueva categoría jurídica de miembro asociado.

Otras perspectivas fueron expuestas en las reuniones que siguieron; así, el representante de Francia propuso la aplicación de la regla 59 de las provisionales de procedimiento del Consejo de Seguridad.

En la sexta reunión del Comité, el 25 de mayo de 1970, el representante del Reino Unido presentó un informe detallando las propuestas de su delegación en relación con las fórmulas que consideraba idóneas en base a las necesidades de los pequeños Estados.

El Comité sostuvo un intercambio de impresiones acerca de la naturaleza legal, la aplicación o inaplicación de las propuestas sobre el asunto. Concretamente, el representante de los EE. UU.—Christopher H. Phillipsen—⁹ insistió en la creación del Estatuto de Miembro Asociado, que llevaría consigo:

a) Gozar de los derechos de un miembro ordinario en la Asamblea General, excepto el voto y *hold office*.

b) Gozar de adecuados derechos en el Consejo de Seguridad, salvo lo tocante a requisitos de acción por parte del Consejo.

c) Gozar de adecuados derechos en el Consejo Económico y Social, Comisión Regional y otros subcuerpos.

d) Gozar de acceso a la asistencia de las Naciones Unidas en el terreno económico y social.

e) Soportar las obligaciones de un miembro ordinario, excepto las financieras.

Por otra parte, la propuesta formulada por la representación del Reino Unido consistía en que los Estados podrían voluntariamente renunciar a ciertos derechos (en particular el de voto) mediante una declaración que formularía el propio Estado.

⁹ S/9836, anexo I, p. 1.

III. FONDO Y FORMA DEL PROBLEMA

A) *Las soluciones: posibilidades*

Antes de entrar en el exámen de los distintos criterios de los representantes del Comité de Expertos, y que, en definitiva, de ellos tendremos que partir, previamente conviene analizar las diferentes posibilidades que se ofrecen como soluciones al problema del ingreso de los micro-Estados en las Naciones Unidas. Dentro de esas posibilidades podemos señalar, por ser las más factibles, las siguientes:

a) *Ingreso o inadmisión de micro-Estados como miembros en las Naciones Unidas.*

En este caso no sería preciso hacer modificación alguna ni reforma de ningún tipo de la Carta si tales territorios ingresaran como simples miembros ordinarios, o bien que, por el contrario, esos minúsculos territorios no fuesen considerados por la Asamblea General como aptos para ostentar la categoría de miembros de la ONU y se les negase la entrada en la Organización.

Esta posibilidad tenemos que descartarla, pues no puede ser solución lo que constituye nuestro propio problema. Y si bien no podemos mostrarnos partidarios del ingreso como simples miembros ordinarios, la contrapartida de aquél sería lógicamente la inadmisión. En este sentido conviene hacer la salvedad de que los micro-Estados tienen derecho a participar en las Naciones Unidas y a beneficiarse de ellas, por lo que interesa hallar una solución.

b) *Ingreso de Federaciones de micro-Estados*

El formar «Federaciones de micro-Estados» podría ser otra solución. Estas Federaciones se formarían con la finalidad de conseguir, al agruparse varios territorios pequeños, un Estado de mayor número de población, extensión, recursos..., etc., y así modelar una entidad mediana.

Dichas Federaciones podrían constituirse en base a una serie de razones: unas geográficas, por zonas en que existan micro-Estados; otras veces por razones de similitud política..., etc. Ahora bien, dudamos de la eficacia de esas uniones, pues la experiencia histórica internacional ha puesto de

manifesto el fracaso de algunos intentos, tales como la Federación del Caribe, si bien a mediados de julio de 1971 se formó una Federación, y concretamente, el 2 de diciembre del mismo año tuvo lugar la creación de un Estado independiente y soberano denominado «Federación de Emiratos Arabes Unidos»¹⁰.

Sin embargo, no cabe duda que es muy difícil identificar y aunar el pensamiento y la política nacional e internacional de algunos pueblos, y el hecho de que se trate de pequeños territorios no significa que no puedan tener discrepancias.

Por otra parte, el formar estas Federaciones no depende de la Organización de Naciones Unidas, sino que aquélla se constituiría por voluntad propia de los micro-Estados interesados. A lo sumo, las Naciones Unidas podrían recomendar la unión, pero no imponerla.

Hay que pensar además que el problema no es único; no se trata de un caso en particular—caso hipotético, para el que cabría buscar una solución, aunque pareciese ligera—, sino que el problema es general, debido al considerable número de territorios que pueden llegar a convertirse en micro-Estados.

Podría suceder que la Federación, después de constituida, se deshiciese, lo que daría lugar al enfrentamiento con otro problema: si dicha Federación era miembro de las Naciones Unidas, disuelta ésta, cuál sería la situación de sus componentes frente a la Organización.

Sin ir más lejos, sucede que los momentos actuales no son los más propicios para que arraigue y se desarrolle el espíritu federativo de los micro-Estados. Hay que partir de la realidad de que estos territorios anhelan su independencia y vienen a significar la cúspide desorbitada en el camino hacia la descolonización. Sería difícilísimo conciliar esa realidad con la idea federalista o federativa, al menos en los primeros momentos. Si bien, no es menos cierto que no todos los micro-Estados gozan del mismo estatuto jurídico, y ello podría influir en ese deseo de unión.

En resumen, estimamos que la Federación puede ser una solución provisional para algunos micro-Estados, pero que no lo es para la totalidad de esos minúsculos territorios, y por otra parte, su constitución no depende directamente de las Naciones Unidas.

¹⁰ Mi estudio «Problemática en torno al Golfo Pérsico», REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL núm. 119, enero-febrero 1972, p. 145.

c) *Reforma de la Carta y ponderación del voto de cada miembro*

En síntesis, esta posible solución se basa en que los miembros de las Naciones Unidas gocen de un voto ponderado en función de una serie de factores, tales como el territorio, la población, recursos, renta..., etc. En este supuesto no habría inconveniente en que los micro-Estados ingresaran como miembros, toda vez que tendrían el voto correspondiente, de acuerdo con aquellos factores citados. Naturalmente, esta solución lleva consigo la reforma de la Carta.

El Profesor García Arias estudió minuciosamente este problema, y nos remitimos a su trabajo¹¹ por ser uno de los más fieles exponentes de esta postura.

En relación con el *weighted voted*¹², los grandes poderes están constantemente manifestando su llamada a la Asamblea General sobre muchas cuestiones y los pequeños poderes ejercen una indudable influencia en este cuerpo por la evidente irrealidad que asigna un voto a cada uno de los Estados miembros, sin tener en cuenta ni la población ni otros factores. Vemos esta desigualdad comparando Estados como Líbano, con una población de 1,2 millones de habitantes, con India, que cuenta aproximadamente con unos 569.500.000 habitantes.

Son interesantes las manifestaciones de Paul-Henri Spaak, representante de una pequeña potencia como es Bélgica: «*I do not think that Belgium plays the same role in international politics as the United States. I do not think that an organisation such as that of the United Nations will really be able to function well if it is based upon a system that is clearly unreal. For myself, I can quite well conceive of establishing some sort of qualified vote and quantitative vote, and of having each nations in the General Assembly and later in the Security Council vote in a manner that might be described as "weighted"*»¹³. En este orden de cosas, García Arias¹⁴ opina que una jerarquización en la representación y en el voto de todos los Estados acaso sea la única solución para reajustar debidamente la Organización internacional; y asimismo decir que los Estados son iguales es tan sólo significar que son

¹¹ Luis GARCÍA ARIAS: El principio representativo de los Estados en la Organización Internacional, *Temis*, 1957, pp. 91 y ss.

¹² Daniel S. CHEEVER, y H. FIELDS HAVILAND: *Organizing for Peace*, Londres, 1954, página 837.

¹³ Paul HENRY SPAAK: «The role of the General Assembly», *International Conciliation*, núm. 445, 1948, p. 601.

¹⁴ Luis GARCÍA ARIAS: *El principio...*, ob. cit., pp. 91 y ss.

sujetos internacionales y que, como tales, están capacitados para obtener los mismos resultados jurídicos, siempre que cumplan las mismas condiciones de las que ellos son simples efectos. Así, los Estados no son iguales en el Derecho, sino ante el Derecho. Y esta desigualdad ante la Ley significa que los órganos para aplicarla no deben hacer diferencias que la Ley no conozca.

Respecto a la votación en la Asamblea General, se habla de introducir el voto ponderado, y hay quien opina no sería difícil que se llegase a adoptar tal sistema de votación¹⁵. Evidentemente, el sistema actual de igualdad de votos, cualquiera que sea el número de habitantes de los Estados miembros de las Naciones Unidas, su desarrollo económico y cultural y la fuerza que representan es muy imperfecto¹⁶.

Por otra parte, mientras hay una reducción extrema de las grandes potencias, el número de potencias medias ha ido ensanchándose, y en la actualidad son las pequeñas potencias las que crecen de manera alarmante. Por estas razones, se ha propuesto como una posible solución, ante tal estado de cosas, la adopción del *weighted voted* a base de una distinción de los miembros de la ONU en tres clases: Potencias grandes, medianas y pequeñas, y la concesión, por ejemplo, de un determinado número de votos a cada grupo de clasificación. Provisionalmente, y como orientación, podría servirnos la clasificación realizada por Vellut¹⁷, si bien no está confeccionada con relación a este caso en particular.

De optar como solución por la ponderación del voto, habría que añadir un nuevo grupo a la clasificación citada; este nuevo grupo estaría integrado por los micro-Estados, y en tal supuesto, sirviéndonos de base la clasificación anterior, se podrían conceder un voto a los micro-Estados, tres a las pequeñas potencias, cinco a las potencias medias y siete a las grandes potencias. Todo ello tan sólo a título de ejemplo, pues para fijar el número de votos que se concediesen habría que precisar mucho más los módulos a tener en cuenta.

El sistema de ponderación de voto sería alcanzar casi la perfección y que los miembros tuviesen las obligaciones, cargas y los derechos que, en realidad, les corresponden. Pero los propios tratadistas defensores de la ponderación del voto son los primeros en adelantar que ello entrañaría una gran dificultad.

¹⁵ M. SEARA VÁZQUEZ: «Las reformas de la Carta de las Naciones Unidas», REDI, segunda época, núm. 3, julio-septiembre 1968.

¹⁶ Emile GIRAUD: «Admisión de nuevos Miembros en las Naciones Unidas», REDI, volumen IX, núms. 1 y 2, 1956, p. 17.

¹⁷ J. L. VELLUT: «Piccoli Stati ed equilibrio internazionale», *Lo spettatore internazionale*, año III, núms. 4-5, julio-octubre 1968, pp. 551-552.

En realidad es así. En primer lugar se tropieza con un gran inconveniente de carácter político, consistente en los intereses de los propios Estados miembros de la ONU, los que se oponen a ello, pues la mayoría de esos Estados son potencias medias que ahora se encuentran en una situación de igualdad con relación a las grandes potencias (al menos en la Asamblea General), y caso de ponderar el voto, lógicamente se encontrarían en una situación de inferioridad. Y si partimos de esta situación fáctica, ya desde el principio resulta el problema difícilísimo de resolver. Pero, aun en el caso de que se resolviese, de que se superase el interés, de que los Estados sacrificasen parte de sus derechos en beneficio de la comunidad o de otros terceros Estados, nos encontraríamos con el problema de elegir qué módulos, qué criterios servirían de base para la clasificación de los Estados en el momento de asignarles el voto que habría de corresponderles. La doctrina apuntó algunos criterios de clasificación, pero ellos pueden resultar incompletos. Así, por ejemplo, si utilizamos el módulo «población», nos encontraríamos con Estados superpoblados, pero que carecen de un elevado nivel de vida o no cuentan con recursos proporcionales a esa población. Igual sucedería si el módulo fuese el «territorio», pues hay Estados con gran extensión y, sin embargo, con escasa población. Por otra parte, existen pequeños territorios con gran riqueza. Y sucedería que al realizar el encuadre de cada territorio no se podrían utilizar módulos individuales, sino hacer una conjugación de todos ellos para obtener un resultado real. Evidentemente ése sería el método más completo. Ahora bien, la dificultad no desaparece, sino que se incrementa, pues habría que conseguir la conformidad de los Estados con la clasificación realizada. Es muy posible que en ese intento de solucionar el problema —a causa de las fricciones que ocasionase su tratamiento— se creasen muchos más problemas.

Pero no puede negarse que la ponderación del voto constituye la solución ideal. Como tal hemos de admitirla, si bien en el terreno de la práctica estimamos muy difícil su puesta a punto.

d) *Creación de una nueva categoría jurídica: el Estatuto de Miembro Asociado*

Esta solución responde a la idea norteamericana, apuntada en su momento por el norteamericano Mr. Yost ante el Consejo de Seguridad. En esta nueva categoría podrían encuadrarse los micro-Estados.

Los nuevos miembros asociados, como tales, pertenecerían a las Naciones Unidas y podrían beneficiarse del sistema de éstas y de sus instituciones, encargadas del desarrollo, comercio, asistencia técnica..., etc.; también podrían participar en las comisiones económicas regionales e incluso en las reuniones de la Asamblea General, pero sin derecho a voto, cuando se discutiesen asuntos que afectasen a los intereses de estos territorios; podrían ser miembros de ciertos organismos especializados y del Tribunal Internacional de Justicia. En resumen, podrían gozar de casi todos los derechos que cualquiera otro miembro ordinario, excepto el derecho de voto, y con relación a las obligaciones, se les podría eximir de las cargas financieras.

a') *Diferentes criterios sobre la creación del nuevo Estatuto.*—Estudiada la conveniencia de crear la nueva categoría jurídica de miembro asociado, lo que restaba por saber era cómo; en este punto había diversidad de criterios por parte de los representantes tanto en el Consejo de Seguridad como en el Comité de Expertos. Ahora bien, dentro de las diferentes posturas y sugerencias, podemos agrupar los criterios de la forma siguiente:

Tesis francesa.—Compartida por otros países (España, Senegal...), que preconiza la creación de una nueva categoría jurídica, entrañaría la modificación sustancial de la Carta, ya que el artículo 2.º de dicho documento sienta un principio democrático, y a tenor del artículo 4.º, siempre que un Estado reúna los requisitos previstos para poder ser miembro...—caso de ingresar en la Organización—tendrá todos los derechos y deberes que corresponden a los demás miembros, puesto que están en situación de igualdad.

Tesis china (Taiwan).—Considera que la solución del problema está en el propio artículo 4.º de la Carta, gracias al poder discrecional que tiene la Asamblea General.

Tesis norteamericana.—Estima se puede crear la nueva categoría jurídica de conformidad con los poderes que a la Asamblea General le confieren los artículos 10 y 11 de la Carta, así como el artículo 21 de su Reglamento interior.

Tesis inglesa.—Mantiene que los micro-Estados que pretendan ingresar como miembros en las Naciones Unidas pueden presentar una declaración en la que renuncien a su derecho de voto.

b') *Análisis de esos criterios.*—Esto es, de esos criterios ¿cuál es el acertado? Veremos que el asunto es más complicado de lo que a primera vista parece. Se presentan barreras jurídicas, institucionales, sistemas de funcionamiento..., etc., previstos en la Carta, y es preciso contar con una serie de reglas y principios de Derecho internacional que entran en juego.

a") *La tesis francesa.*—Esta tesis, compartida por otros Estados, se basa esencialmente en que para crear la nueva categoría jurídica es preciso reformar la Carta.

a'') *La reforma de la Carta y su necesidad*

a''') *Generalidades.*—La mayor parte de la doctrina estima que la Carta contiene innumerables defectos de forma y fondo, debidos a diferentes causas. De suceder así no puede extrañar que si la Carta ya tenía aquellos defectos para resolver problemas que se presentaban en los momentos en que fue redactada, hoy día, que se enfrenta con un problema nuevo —el de los micro-Estados—, la Carta no contenga la solución apropiada.

Decíamos que la Carta contiene una serie de defectos o insuficiencias; ¿a qué son debidos? Hay que pensar, indudablemente, en los momentos en que fue redactada, en los cuales la guerra estaba casi, pero no terminada; por tanto, en una época en que la mayor parte de la comunidad internacional estaba en contra del Eje. Es lógico pensar que en esos momentos los problemas no se estudiasen con la serenidad y calma que si la situación hubiese sido de normalidad. La propia antagonía entre los aliados y el Eje impedía que el asunto pudiese tratarse con la imparcialidad necesaria.

La Carta es prolija y abunda en repeticiones¹⁸, pues la misma cosa se trata en varias ocasiones, pero en términos distintos. Por esta razón alguien dijo¹⁹ que se podría haber economizado una treintena de artículos sin que la Carta hubiese perdido en su sustancia. Pero además en ella se advierten una serie de lagunas, de carencias de gran importancia; por ejemplo, se advierte una laguna considerable al no imponer a los Estados miembros la reducción de sus armamentos nacionales²⁰. Pero uno de los mayores inconvenientes que tiene la Carta es el haber permitido el derecho de veto a los miembros per-

¹⁸ Veli PANCARCI: *De la Charte des Nations Unies a une meilleur organisation du monde*, París, 1962.

¹⁹ E. GIRAUD: «La révision de la Charte des Nations Unies», *Recueil des Cours*, 1956, p. 338.

²⁰ KELSEN: *The Law of the United Nations*, Londres, 1950, p. 104.

manentes del Consejo de Seguridad, con lo que siembra la paradoja frente a la declaración de universalidad y proclamación del principio democrático de igualdad soberana de todos los miembros de la Organización. Asimismo no son pocos los tratadistas que estiman que muchas disposiciones importantes de la Carta son un compromiso entre los que participaron en la Conferencia de San Francisco²¹. Indiscutiblemente hay algo cierto, y es que esa preponderancia concedida a algunas potencias es contraria a la igualdad jurídica de los Estados²².

b'") *Consideraciones.*—García Arias²³ opina que son tres los problemas inmediatos que la cuestión de la reforma de la Carta plantea: 1. Si se celebrará o no la Conferencia General de Miembros, prevista en el artículo 109 de la Carta. 2. Cuándo habrá de reunirse. 3. Qué amplitud podrá darse a la reforma. Este tercer punto es el que realmente condicionará los otros dos.

Ahora bien, toda la obligación fijada por la Carta a la Asamblea General para la reforma de la Carta ha quedado reducida a la decisión adoptada por el Consejo de Seguridad (nueve votos en contra y una abstención) el 16 de diciembre de 1965 de adherirse a la Resolución de la Asamblea General de 21 de noviembre, que disponía la celebración en tiempo oportuno de una Conferencia general para estudiar la revisión de la Carta²⁴.

Pero sucede que las disposiciones, la normativa jurídica internacional deben adaptarse a las necesidades del momento. Por ello²⁵ todo sistema jurídico que no tiene un procedimiento adecuado para renovarse irá sufriendo un proceso de alteración a medida que la realidad cambia, pues ningún sistema jurídico, por eficaz que sea, puede impedir la evolución de la realidad que está llamada a regir; es el Derecho quien sigue al hecho y no al revés, aunque el Derecho ejerza alguna influencia sobre la realidad. Así sucede en nuestro caso. La comunidad internacional tiene planteado un problema nuevo, producido ante la aparición de los micro-Estados. Y ello, en los momentos en que se redactó la Carta, era difícil de prever. Pero hoy, ante esa realidad,

²¹ Norman D. HARPER, Eduardo JIMÉNEZ DE ARECHAGA y ANDRASSI: *Revision of the United Nations Charter*, Indian Council of World Affairs, Nueva Delhi, 1956.

²² Alejandro ALVAREZ: *Le Droit International nouveau*, París, 1959, p. 396.

²³ Luis GARCÍA ARIAS: «El problema político de la admisión de nuevos Miembros en la ONU». *Cuaderno de Política Internacional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, núm. 23, p. 57.

²⁴ Luis GARCÍA ARIAS: *La reforma de la Carta de las Naciones Unidas*, São Paulo, 1953.

²⁵ M. SEARA VÁZQUEZ: *Las reformas...*, ob. cit., p. 583.

se impone adaptar el Derecho a la realidad que se presenta; eso es, modificar la Carta en su conveniente medida.

No vamos a profundizar en los procedimientos de reforma, tanto el ordinario como el extraordinario²⁶, ni en las modificaciones que *de facto* ha sufrido la Carta²⁷. Ello desbordaría este estudio. Simplemente, como conclusión, diremos que si reformar la Carta sería el sistema mejor y más completo para solucionar el problema de ingreso de los micro-Estados en las Naciones Unidas, posiblemente, al reformar la Carta, en la Conferencia al efecto se tratarían de abordar otros problemas ya apuntados y que también son de gran importancia, y podría suceder que tratando de solucionar un problema naciesen otros.

Por otra parte, la creación del Estatuto de Miembro Asociado nació como idea precisamente para evitar una serie de inconvenientes, entre los cuales, de forma latente, estaba la posible reforma de la Carta; pues, caso de reformar ésta, habría que estudiar la posibilidad y la conveniencia de hacer una ponderación del voto de todos los miembros, en lugar de crear la nueva categoría de miembro asociado.

Estimamos que la reforma de la Carta es la solución correcta, pero peligrosa. Es además difícil, ya que en contra del intento se presenta un problema político. Pero, en función de la urgencia de nuestro problema, interesa analizar otras soluciones.

b") *La tesis china (Taiwan)*.—Según ésta, en los términos del artículo 4.º de la Carta, la Asamblea General dispone de un poder discrecional que sería suficiente para juzgar la capacidad de un Estado para ingresar en las Naciones Unidas. Veamos.

a") *Requisitos para ser miembro*.—Insertos en el artículo 4.º de la Carta podrían resumirse en: ser Estado; amante de la paz; que acepte las obligaciones consignadas en la Carta; que esté capacitado para cumplir dichas obligaciones, y dispuesto a hacerlo. Y todo ello, naturalmente..., a juicio de la Organización.

En nuestra opinión, el inconveniente del artículo 4.º es precisamente su amplitud, al no precisar características sobre población, territorio, recursos, etcétera, lo cual confiere a la Asamblea General un gran poder discrecional.

²⁶ Joseph NISOT: «La révision de la Charte des Nations Unies. Articles 108 et 109 de la Charte», *Revue belge de Droit International*, 1965, 2, p. 369.

²⁷ J. L. FERNÁNDEZ FLORES: *Derecho Internacional Público*, 1971-2, p. 29.

Y la Asamblea General, caracterizada por el «número» de sus miembros, puede, en un momento determinado, acordar una admisión, y tendría una validez reglamentaria y jurídica, pero quizá no la tuviese lógica y justa, pues que lo acordado por la mayoría sea válido no significa que sea justo.

a²⁸) *Configuración del Estado*.—Por lo que afecta a ser «Estado», puede decirse que, en esencia, son tres los elementos constitutivos de éste²⁸: 1. Un grupo de hombres organizados en comunidad política. 2. Un territorio. 3. Un gobierno o autoridad suprema. Estos tres elementos están indicados en la sentencia de un Tribunal mixto germano-polaco de fecha 1 de agosto de 1929²⁹. En cambio, el artículo 1.º de la Convención Interamericana de Montevideo, sobre derechos y deberes de los Estados, concluida en 1933, indicó cuatro elementos: 1. Población permanente; 2, territorio determinado; 3, Gobierno; 4, capacidad para entrar en relación con los demás Estados. Asimismo un Estado soberano es una comunidad perfecta y permanente que se gobierna a sí misma; está vinculada a un ordenamiento jurídico, funcionando regularmente en un determinado territorio y en inmediata conexión con el Derecho internacional, cuyas normas respeta³⁰.

Sin embargo, el término «Estado» no es utilizado en la Carta en un sentido legal³¹, y así, en junio de 1945 no eran Estados soberanos ni independientes Filipinas ni la India, y, sin embargo, firman la Carta; también era muy discutible la situación de Bielorrusia; quizá por ello la Unión Soviética afirmó que Estados como Ceilán, Jordania y Nepal, los cuales estuvieron formalmente bajo la jurisdicción británica, no podían ser considerados Estados independientes, porque su naturaleza continuaba unida a Londres. En 1952, la Unión Soviética juzgó similarmente como descalificados miembros de las Naciones Unidas los «Estados asociados» de Indochina, Camboya, Laos y Vietnam, los cuales, desde un punto de vista soviético, tampoco eran Estados soberanos, sino *French puppets*.

Sin duda alguna, uno de los requisitos del Estado es que goce de Gobierno, como muy bien ha indicado Verdross, en el sentido de que el Estado o sujeto de Derecho internacional no puede dejar su gobierno en manos de

²⁸ Hildebrando ACCIOLY: *Tratado de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1958, página 129.

²⁹ CH. ROUSSEAU: «L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international», *R. d. C. número* 73, 1948, p. 177.

³⁰ Alfred VERDROSS: *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1963, p. 134.

³¹ GOODRICH: *Charter...*, ob. cit., p. 88-89.

una potencia extranjera. Pero en este punto hay que distinguir entre simple «influencia» que una potencia extranjera pueda ejercer sobre un Estado determinado y la «decisiva influencia», especialmente en la esfera de las relaciones internacionales con un Estado protegido. Estimamos que lo que realmente puede alterar la configuración del Estado es la decisiva influencia en la dirección de los asuntos exteriores, pues limita la soberanía de éste en un punto no de matiz, sino de mayúscula importancia. Hay micro-Estados cuya política exterior la dirige el Reino Unido. Ello supone, lógicamente, que esos territorios tendrán que seguir las directrices británicas y en resumidas cuentas que en cualquier momento, en cualquier posible votación, Inglaterra contará, además de con su propio voto, con el de sus Estados (o pseudo-Estados) adláteres. Pero al margen de todo ello, lo grave es que, desde el punto de vista que ahora analizamos, esas influencias suponen una fuerte limitación a la soberanía de los Estados y también a uno de sus requisitos para intitularse como tal, cual es el «pleno autogobierno». Por todo ello estimamos que la Carta emplea la palabra «Estado» en un sentido descriptivo, no legal; pero a esta interpretación se ha llegado no por la lectura de su articulado, sino por el uso hecho del mismo por parte de la Organización, al permitir la entrada en la misma de Estados que no eran tales.

Lo que sucede es que en esa pendiente descolonizadora, algunas potencias han encontrado la fórmula mágica: conceder la independencia, la autonomía a los territorios, pero reservarse la dirección de la política exterior. Y ello se ha hecho no mediante simples influencias, sino constitucionalmente. Y ésta es la situación en que se encuentran algunos micro-Estados. Ahora bien, ¿hasta qué punto esos territorios son Estados? Si partimos de la base de que requisito indispensable para ser Estado es gozar de autogobierno, algunos de esos territorios únicamente gobiernan en sus asuntos internos, mas no en los internacionales.

b^{'''}) *Alcance del término «Peace-loving State»*.—Otro de los requisitos exigidos para poder ingresar como miembro en las Naciones Unidas es ser «amante de la paz», lo que viene a significar que los miembros originarios de la ONU sí lo eran, y ello sorprende un poco. Precisamente la Carta fue suscrita en unos momentos de guerra; quizá por esa repulsa a la sangrienta lucha es por lo que se acentuó más ese requisito, aparte de constituir por sí mismo el fin de la Organización.

Ahora bien, cosa diferente es la interpretación que se haga del término. ¿Podría oponerse esta cláusula al intento de ingreso de un micro-Estado en las Naciones Unidas? Sin duda alguna. Hay que distinguir, desde luego, entre Estados que aparentemente son pacíficos, porque no están preparados para la guerra, de otros Estados que, pese a estar preparados en tal sentido, adoptan una postura pacífica. El hecho de que un micro-Estado sea precisamente pequeño no significa que sea «amante de la paz». Pero los autores de la Carta tuvieron repugnancia a definir el término «Estado pacífico», pues tal definición implica la estimación del sistema político, situación social..., etc., del país en cuestión, sin que por ello se cometa una injerencia en los asuntos internos de ese Estado, cuya prohibición prescribe el artículo 2.º, 7, de la Carta³².

Raramente se habla de que el candidato es un Estado pacífico. Sin embargo, sucedió con Austria³³ e incluso en el caso de Indonesia, sobre el cual³⁴: «El Consejo de Seguridad estima que la República de Indonesia es un Estado pacífico que reúne las obligaciones estipuladas en el artículo 4.º de la Carta; así recomiéndese a la Asamblea General de admitir a la República de Indonesia en la Organización de Naciones Unidas.»

La Carta, pues, no soluciona el problema referente a este término. ¿Qué sucede? Que constituye un requisito de libre apreciación, y para juzgarlo no se tienen medidas específicas. Pero si nos guiamos de la experiencia histórica, veremos cómo la Organización ha hecho una interpretación subjetiva del término y puede continuar haciéndola; en tal sentido cabe cerrarle la entrada a los micro-Estados utilizando esa arma.

c^{'''}) *Obligaciones de la Carta y posibilidad de su cumplimiento por parte de los micro-Estados.*—Aquí hemos de advertir que el «aceptar» las obligaciones de la Carta supone el poder cumplirlas, pues sería nula una aceptación de algo que precisamente se sabe no se puede cumplir. Diferente es que el futuro miembro tenga el «deseo» de cumplir aquellas obligaciones. Y... los micro-Estados ¿están capacitados para cumplir las obligaciones de la Carta? Pensemos que el pertenecer a las Naciones Unidas impone una obligación financiera de sufragar los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General, según lo establecido en el párrafo segundo

³² VELI PANCARCI: *De la Charte...*, ob. cit., p. 75.

³³ Asamblea General. Resolución 296 A (IV).

³⁴ Consejo de Seguridad. Resolución de 26 de septiembre de 1950.

del artículo 17 de la Carta. Según las manifestaciones de Mr. Yost ante el Consejo de Seguridad en la reunión del 27 de agosto de 1969, la contribución mínima anual de cada miembro de la ONU asciende a 57.295 dólares, y ello constituye una carga muy pesada para muchos posibles micro-Estados.

Pero hay más: si nos fijamos en el artículo 43 de la Carta, veremos que previene que: «Todos los miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas...», y es un hecho cierto que muchísimos micro-Estados no disponen de fuerzas armadas para poder ponerlas a disposición de las Naciones Unidas. Y en este orden de deficiencias podríamos seguir la enumeración. Evidentemente, estos pequeños territorios—algunos de los cuales cuentan sólo con 96 habitantes—no están preparados para poder cumplir las obligaciones que les impone la Carta.

En nuestra opinión, concluimos que los partidarios de la tesis china no centran totalmente el problema ni profundizan en las dificultades que entraña su solución. No cabe la menor duda que la Asamblea General, en virtud del artículo 4.º de la Carta, está revestida de un poder discrecional amplio. Ahora bien, el artículo 4.º, como el resto del articulado, no prevén la solución a nuestro problema, pues aquélla fue redactada en unos momentos en que éste no se presentaba como tal. En definitiva, la Asamblea General tendría que decidirse por una disyuntiva: admisión o inadmisión, que es la única posibilidad que brinda el artículo 4.º Y si bien no estamos de acuerdo en que los micro-Estados ingresen como miembros ordinarios, tampoco es justo dejarles fuera de la Organización e impedirles que puedan beneficiarse de las ventajas que supone el pertenecer a aquélla.

c") *La tesis norteamericana.*—Se basa en la afirmación de que la Asamblea General puede crear la nueva categoría de miembro asociado, de conformidad con los artículos 10 y 11 de la Carta, en relación con el artículo 21 del Reglamento anterior.

a") *Admisión de miembros.*—El Consejo de Seguridad creó como Comité permanente el de admisión de nuevos miembros. La creación se remontó a la sesión del Consejo de 17 de mayo de 1946, en la cual, al discutir el Reglamento interino del mismo, se aprobó lo que posteriormente pasó a ser el artículo 59. En el texto aprobado en aquella ocasión se decía: «A menos

que el Consejo haya decidido otra cosa, el presidente reenviará la demanda a examen de un Comité del Consejo de Seguridad en el que están representados todos los miembros del mismo»³⁵.

En realidad, a nuestros efectos, interesa conocer y delimitar las competencias de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad sobre admisión de nuevos miembros.

Kelsen³⁶ señala que la admisión de un Estado como miembro es una materia dentro de la común competencia de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. De ser así, existe una diferencia entre la Carta y el Pacto de la Sociedad de Naciones, el cual en el artículo 1.º, 2, autorizaba exclusivamente a la Asamblea a decidir sobre la admisión de miembros en la Sociedad. En cambio, el artículo 4.º, 2, de la Carta dispone: «... La admisión de tales Estados como miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.» Se hace, pues, necesario precisar el alcance de dicha «recomendación». Este término es utilizado en otros capítulos de la Carta; por ejemplo, en el VI, y en opinión de Kelsen, sin efecto legal. Rousseau estima³⁷ que dicho término, en el uso que de él hace el artículo 4.º, 2, no tiene el mismo sentido que en otras disposiciones de la Carta (arts. 10, 11, 14, 36, 37 y 38), en los cuales significa una simple opinión desprovista de efectos jurídicos, y, en cambio, en el artículo 4.º, 2, tiene el valor de una «decisión» en el sentido técnico de la palabra. Quizá por ello, en la 42 Reunión del Consejo de Seguridad, el delegado soviético manifestó³⁸: «*that the decision to admit a new to the Organisation can only be taken if corresponding decisions are taken by the two most important organs of the Organisations; the Security Council and the General Assembly*».

Por otra parte, el Tribunal Internacional de Justicia, en su dictamen de 28 de mayo de 1948, rechazó la admisión en bloque como condición al precisar que un miembro de la ONU no podía subordinar su voto afirmativo a la condición de que, al mismo tiempo que el Estado de cuya admisión se tratase, fuesen admitidos otros Estados como miembros en la ONU^{39, 40}. Y el

³⁵ M. DÍEZ DE VELASCO: *Estructura orgánica de la Organización de Naciones Unidas*, ONU, Año XX, Edit. Tecnos, p. 24.

³⁶ HANS KELSEN: *The Law of...*, ob. cit., p. 61.

³⁷ CHARLES ROUSSEAU: *Derecho in...*, ob. cit.

³⁸ *Journal of the Security Council*, 1st year, núm. 35, p. 678.

³⁹ CHARLES ROUSSEAU: *Derecho in...*, ob. cit., p. 187.

⁴⁰ J. A. PASTOR RIDRUEJO: «La jurisprudencia del Tribunal Internacional de La Haya», *Estudio General de Navarra*, 1962, p. 111.

mismo Tribunal, en otro dictamen de 2 de marzo de 1950, dejó sentada la necesidad de recomendación del Consejo de Seguridad. Son interesantes en este sentido las manifestaciones del delegado de Australia en la 41 reunión del Consejo de Seguridad⁴¹, así como también las palabras del delegado de Costa Rica en la misma reunión⁴². Igualmente, el informe de la Comisión Especial de admisión de nuevos miembros⁴³.

Sin embargo, no olvidemos de que ahora no se plantea un problema de ingreso de nuevos miembros en las Naciones Unidas, sino que la cuestión consiste en crear una nueva categoría jurídica de miembro. Cosa muy distinta. Tenemos, pues, que determinar si la Asamblea General tiene competencia para crear aquella categoría nueva.

b") *Las competencias de la Asamblea General.*—El Profesor Enrique Pecourt⁴⁴ ha definido la competencia como aquella titularidad jurídicamente fundada que legitima para actuar válida y eficazmente respecto de un determinado sector de actividad.

En cuanto a la Asamblea General, el Profesor García Arias⁴⁵ comentaba que las proposiciones de Dumbarton Oaks habían reflejado las intenciones de las grandes potencias de implantar un verdadero régimen dictatorial, concediendo al Consejo de Seguridad una clara primacía sobre la Asamblea General, que quedaba reducida al papel de mero órgano deliberante, sin poder efectivo. Frente a este criterio, varios representantes de las medias y pequeñas potencias trataron durante la Conferencia de San Francisco de ampliar al máximo posible la competencia de la Asamblea, de forma que pudiese lograrse un cierto equilibrio entre los poderes de los dos órganos. Las grandes potencias, ante la presión de los demás Estados, tuvieron que hacer algunas concesiones; de ellas la más importante fue la denominada «Proposición Vanderberg», que ampliaba los poderes de la Asamblea⁴⁶. Así quedó redactada la Carta. En opinión del Profesor Carrillo Salcedo⁴⁷, la Carta es un instrumento constitucional basado en el equilibrio de sus órganos,

⁴¹ *Journal of the Security Council, 1st year*, núm. 34, p. 654.

⁴² *Journal of the United Nations*, núm. 35, Suppl. núm. 1, A/C 1/54, p. 79, F. 1.

⁴³ 25 de junio de 1953, A/2400.

⁴⁴ Enrique PECOURT GARCÍA: *La soberanía de los Estados ante la Organización de las Naciones Unidas*, Ediciones Sagitario, Barcelona, 1962, p. 17.

⁴⁵ Luis GARCÍA ARIAS: «Notas sobre la Asamblea General de las Naciones Unidas», *Temis*, 1958, núm. 4, pp. 13-14.

⁴⁶ *Document of the United Nations. Conference of International Organization*, San Francisco, 1945, vol. IX, p. 22.

⁴⁷ J. A. CARRILLO SALCEDO: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1969, p. 292.

en una definición precisa de sus competencias y medios de acción y, en definitiva, en un delicado equilibrio entre la soberanía de los Estados miembros —que no desaparece—, la posición cualificada de las grandes potencias y las competencias de la Organización.

El artículo 11 de la Carta enumera una serie de poderes que tiene la Asamblea General. En cuanto a la práctica seguida, Goodrich⁴⁸ nos señala una serie de casos. Pero no vamos a detenernos en ellos, por entender que el referido artículo 11 tiene un alcance y amplitud menor que el artículo 10, pues el número 4 de aquél hace remisión a éste, al que le reconoce un alcance general.

El artículo 10 de la Carta dispone: «La Asamblea General podrá discutir cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, salvo lo dispuesto en el artículo 12, podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.» En cuanto a la salvedad hecha sobre el artículo 12, éste se refiere a que mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad. El Profesor Díez de Velasco⁴⁹ estima que, pese a la competencia orgánica diferenciada, existe un órgano principal —la Asamblea General—, cuyo poder deliberante es prácticamente omnímodo, en virtud de las facultades conferidas por el artículo 10, y advierte que la limitación contenida en el artículo 12 ha sido mitigada de manera muy amplia por la Resolución 377 A (V) de la Asamblea General, conocida como «Unión pro Paz», de 3 de noviembre de 1950. Por su parte, Goodrich⁵⁰ señala cómo en varias cuestiones relativas a territorios de no autogobierno, los artículos 10 y 73, e), han sido citados, así como en las discusiones sobre Chipre. Incluso muchas resoluciones de la Asamblea General han tenido gran apariencia con los poderes y funciones del Consejo; el artículo 10 fue citado en las recomendaciones de la Asamblea General concernientes a los procedimientos de votación en el Consejo de Seguridad⁵¹; objeciones basadas sobre la auto-

⁴⁸ GOODRICH, ob. cit., p. 127.

⁴⁹ M. DÍEZ DE VELASCO: *Estructura orgánica...*, ob. cit.

⁵⁰ GOODRICH, ob. cit., pp. 113-114.

⁵¹ G. A. Res. 117, C II, 21 de noviembre de 1947; 267 (III), 14 de abril de 1949; G. A. Res. 40 (I), 13 de diciembre de 1946.

nomía de otros órganos fueron hechas, por ejemplo, en la Resolución de la Asamblea General sobre «Reconocimiento por las Naciones Unidas de la representación de un Estado miembro»⁵², en la que establecía que otros órganos y agencias especializadas tendrían en cuenta la «actitud» adoptada por la Asamblea General en problemas de representación.

Ahora bien, quizá la piedra angular del artículo 10 esté constituida por su limitación; en efecto, cuando el artículo dispone que: «La Asamblea General podrá discutir cualesquiera asuntos o cuestiones *dentro de los límites de esta Carta...*», nos plantea la interrogante de precisar cuáles son esos límites y fundamentalmente de determinar si la creación de la nueva categoría de miembro asociado está frenada por esos límites. Los límites, sin duda, estarán dibujados por los propósitos y principios, plasmados en el capítulo I de la Carta.

c") *El principio de igualdad soberana de los miembros.*—La Declaración de Moscú, de 30 de octubre de 1943, se refirió al establecimiento de una Organización «basada en el principio de igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz». Este principio está plasmado en el artículo 2.º, 1, de la Carta. Pues bien, el problema surge ante la posibilidad de si con la creación de la nueva categoría de miembro asociado—sin derecho a voto—se quebraría ese principio de igualdad. El Profesor Carrillo Salcedo⁵³ señala cómo el principio debería entenderse en el sentido de igualdad jurídica, es decir, de igualdad de *status* jurídico ante el Derecho internacional, ya que todos los Estados deben disfrutar de iguales derechos y asumir iguales deberes y tener igual capacidad jurídica para ejercer esos derechos y cumplir esos deberes. En este punto, el Profesor García Arias⁵⁴ advierte que decir que los Estados son iguales es tan sólo significar que son sujetos internacionales y que, como tales, están capacitados para obtener los mismos resultados jurídicos siempre que cumplan las mismas condiciones de las que aquéllos son simples efectos; así los Estados no son iguales en el Derecho sino ante el Derecho y por ello, en virtud de esta igualdad, los Estados disfrutan del máximo respeto a su personalidad y a su integridad territorial e independencia política, y a cumplir fielmente con sus deberes internacionales, lo que no implica que deban aspirar a una participación en los órganos de gestión

⁵² G. A. Res. 396 (V), 14 de diciembre de 1950.

⁵³ J. A. CARRILLO SALCEDO: *Soberanía...*, ob. cit., pp. 81-82.

⁵⁴ LUIS GARCÍA ARIAS: *El principio...*, ob. cit., p. 102.

de los intereses de la comunidad internacional. En este sentido, es interesante recordar la Declaración de los Derechos y Deberes de las Naciones, votada el 11 de noviembre de 1919, por la Unión Jurídica Internacional, en cuyo artículo 3.º se matiza: «Los Estados son iguales ante el Derecho. La igualdad de Derecho implica una igual cooperación en la reglamentación de los intereses de la comunidad internacional, sin conferir necesariamente una igual participación en la constitución y en el funcionamiento de los órganos propuestos para la gestión de estos intereses. Están limitados en el Derecho por la obligación de respetar el derecho de otros Estados.» Hasta tal punto ello es así que cuando Korowicz⁵⁵ afirma que existen incontestablemente tres derechos fundamentales de los Estados (1. El derecho de conservación y legítimo desarrollo; 2. El derecho de comercio internacional; 3. El derecho de igualdad), advierte que las decisiones en los principales órganos serán tomadas por mayoría absoluta de votos y que cada miembro dispondrá de un número de votos correspondiente proporcionalmente al número de sus habitantes... Aquí Korowicz está pensando, sin duda, en una ponderación del voto; y ello, trasladado al tema que consideramos nos sirve para aclarar un poco más ese concepto de igualdad.

Pero, además, en la propia Carta—pese al principio de igualdad—se hace una distinción fuerte respecto a la participación de los Estados miembros en los órganos de la ONU. Ya, Schwarzenberger⁵⁶ afirmó que, después de un cierto período de exaltación del principio de igualdad de los Estados, el sistema jerárquico comenzó a dominar. Pero sucede que, incluso, desde un primer momento esa igualdad es ilusoria toda vez que existe una clara preponderancia de los cinco grandes, cuya preeminencia la consagran artículos de la Carta, como el 23, 27, 47, 106, 107 y 110... Vemos, pues, que el principio de igualdad tiene una validez como tal, pero no implica que los Estados disfruten de igual participación en los órganos de gestión, ni tengan derecho, a la misma.

d") *La tesis inglesa*.—Se basa fundamentalmente en que los micro-Estados que solicitasen su admisión como miembros en las Naciones Unidas podrían presentar una declaración o renuncia a ciertos derechos, tales como el de voto y de elección en los órganos de Naciones Unidas. De tal manera—estimó la delegación británica—no sería preciso reformar la Carta.

⁵⁵ Marc St. KOROWICZ: *La souveraineté des Etats et l'avenir du Droit International*, París, 1954, pp. 96 y 233.

⁵⁶ SCHWARZENBERGER: *Power Politics*, 2.ª edic., Londres, 1951, p. 111.

a³) *Consideraciones*.—La solución que ofrecen los británicos nos sitúa frente a nuevos problemas. En efecto, si las Naciones Unidas están basadas en el principio democrático de igualdad soberana de todos sus miembros..., o simplificando más el planteamiento, si los Estados son soberanos..., ¿hasta qué punto un posible miembro puede renunciar a derechos inherentes a su categoría jurídica?, ¿son renunciables esos derechos? Pero en la hipótesis de resolver positivamente el problema, nos quedaría otro por solucionar: ¿qué seguridad existe en que los micro-Estados presenten la referida declaración unilateral? ¿Qué sucedería si algún micro-Estado no presentase esa declaración?, y en este último caso la cuestión quedaría en manos de la Asamblea y el problema sin solucionar. Ahora bien, la tesis inglesa puede ser aprovechable, pero de forma complementaria, como adición, una vez creada la nueva categoría de miembro asociado.

IV. EPÍLOGO

En la introducción de este estudio se dejó patente la importancia que supone el posible ingreso de los micro-Estados en las Naciones Unidas. Ello constituye un verdadero problema. Ahora bien⁵⁷ el problema no se ha resuelto todavía. Ello es trascendental e inquietante; pues mientras tanto han ido ingresando en las Naciones Unidas, como miembros ordinarios, Estados que no deberían ostentar tal categoría y que constituyen un funesto precedente. ¿Qué ocurrirá el día en que se vote una resolución por un número de miembros que representan intereses insignificantes en territorio, población, recursos..., etc.? Ese día, ¿qué opinarán las grandes potencias?, o, incluso, ¿qué pensarán el resto de miembros? Indudablemente, dicha resolución podría ser jurídica, pero, en la práctica, no sería respetada. Por ese camino, las Naciones Unidas se convertirían en un escenario cómico y progresivamente desprestigiado. Pensemos que nos encontramos en un momento en que la diplomacia es especialmente parlamentaria, que los debates a esta escala tienen suma importancia en la red de relaciones internacionales y, por otra parte, las Naciones Unidas intervienen constantemente en importantes asuntos y situaciones conflictivas que, a veces, derivan en bélicas.

⁵⁷ Mi artículo «La amenaza de los micro-Estados: un Cuarto Mundo», *Ya*, 1 de agosto de 1973, p. 6.

El límite material de este estudio no nos permite extendernos en algunos puntos que podrían resultar sumamente interesantes; no obstante, pensamos que estas páginas servirán para tomar un tanto conciencia del problema, y de la urgencia en resolverlo.

Por todo ello, personalmente, estimamos que la Asamblea General puede crear la nueva categoría de miembro asociado, en virtud de los amplios poderes que le confiere el artículo 10 de la Carta. Este artículo ha sido utilizado en varias ocasiones, según hemos visto. Se presentaba como posible impedimento la propia limitación del referido artículo («... dentro de los límites de esta Carta»). El principal límite podía estar constituido por el principio de igualdad soberana, plasmado en el artículo 2.º, 1, de la Carta, pero vimos cómo la igualdad en el Derecho no implica la igualdad ante el Derecho, diferenciación que ya quedó clara con la Declaración de los Derechos y Deberes de las Naciones, votada el 11 de noviembre de 1919, por la Unión Jurídica Internacional, al afirmar que la igualdad implica una igual cooperación en la reglamentación de los intereses de la comunidad internacional, sin conferir una igual participación en la constitución y en el funcionamiento de los órganos propuestos para la gestión de estos intereses. También hemos visto cómo esa diferenciación se ha llevado a la práctica en la participación de los Estados miembros en los órganos de la ONU, consagrando la Carta la preponderancia de los cinco grandes en su artículo 23 y otros (27, 47, 86, 106, 107 y 110), así como valorando enormemente el concepto de distribución geográfica, e, incluso, otros artículos de la Carta conceden indirectamente privilegios a las cinco potencias, como los artículos 4.º, 5.º, 6.º y 97.

En base a todo ello, y nos remitimos a lo tratado, la Asamblea General podría crear la nueva categoría de miembro asociado, y en este supuesto la aportación de la tesis inglesa —es decir, el hecho de que los micro-Estados que solicitasen su ingreso en Naciones Unidas firmasen una declaración unilateral renunciando al derecho de voto— surtiría efectos complementarios. Creada la nueva categoría no sería necesaria tal declaración y los partidarios de la misma quizá estén pensando en su conveniencia pues el micro-Estado que renunciase a su derecho de voto no podría exigir en un momento ulterior el derecho a aquél, en virtud del principio de que nadie puede ir contra sus propios actos.

JUAN AZNAR SANCHEZ