

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
DE SEGURIDAD



Distribución
GENERAL
S/1466
9 marzo 1950
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CARTA DE 8 DE MARZO DE 1950, DEL SECRETARIO GENERAL AL PRESIDENTE
DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, CON LA QUE LE TRANSMITE UN MEMORANDUM
SOBRE LOS ASPECTOS JURIDICOS DEL PROBLEMA DE LA REPRESENTACION EN
LAS NACIONES UNIDAS

En el mes de febrero de 1950 tuve varias conversaciones officiosas con los miembros del Consejo de Seguridad, respecto a la cuestión de la representación de los Estados en las Naciones Unidas. En vista de la proposición del representante de la India, tendiente a introducir en el reglamento del Consejo de Seguridad ciertos cambios sobre esta materia, encargué que se preparara, para mi información, un memorándum confidencial sobre los aspectos jurídicos del problema. Algunos de los representantes en el Consejo de Seguridad a quienes mencioné este memorándum solicitaron verlo y, por consiguiente, facilité copias a los representantes que entonces se encontraban en Nueva York.

La prensa ha publicado ya referencias concernientes a este memorándum, y estimo conveniente que su texto completo se ponga a disposición de los miembros del Consejo. En consecuencia, me propongo distribuir copias de esta carta y del citado memorándum officioso a todos los miembros y facilitar el texto del memorándum a la prensa.

(Firmado) Trygve Lie
Secretario General

/ASPECTOS

ASPECTOS JURIDICOS DE LOS PROBLEMAS DE REPRESENTACION EN
LAS NACIONES UNIDAS.

La dificultad fundamental en la actual cuestión de la representación de Estados Miembros en las Naciones Unidas es la de que esta cuestión de la representación ha sido ligada con la cuestión del reconocimiento por los Gobiernos Miembros.

Se mostrará aquí que esta vinculación es infortunada desde un punto de vista práctico y errónea desde el punto de vista de la teoría jurídica.

Desde un punto de vista práctico, la situación actual es la de que la representación depende únicamente del número de Miembros en un órgano determinado que reconocen a un gobierno o a otro. Es muy posible que la mayoría de los Miembros de un órgano reconozca a un gobierno y que la mayoría de Miembros en otro órgano reconozca al gobierno rival. Si se acepta el principio del reconocimiento por separado los representantes de diferentes gobiernos podrían formar parte de diferentes órganos. Además, en órganos tales como el Consejo de Seguridad, cuyo número de Miembros es limitado, la cuestión de la representación puede ser determinada por el hecho puramente arbitrario de que la resuelven aquellos gobiernos que por casualidad han sido elegidos para formar parte del Consejo en un momento determinado.

Desde el punto de vista de la teoría jurídica, la vinculación entre la representación en una organización internacional y el reconocimiento de un gobierno constituye una confusión de dos instituciones que tienen semejanzas superficiales pero que son esencialmente diferentes.

El reconocimiento de un nuevo Estado o de un nuevo gobierno de un Estado ya existente, es un acto unilateral que el gobierno que lo reconoce puede realizar o rehusar. Ciertamente es que algunos autores jurídicos han sostenido con argumentos de peso que cuando un nuevo gobierno, que llega al poder por medios revolucionarios, goza de la obediencia habitual de la mayor parte de la población y de una razonable perspectiva de permanencia, los otros Estados tienen el deber jurídico de reconocerlo. Sin embargo, si bien los Estados pueden considerar conveniente seguir determinados principios jurídicos al acordar o rehusar el reconocimiento, la práctica de los Estados revela que el acto de reconocimiento se considera todavía como una decisión esencialmente política, que cada Estado adopta de conformidad a su propio juicio, libremente alcanzado, sobre la situación.

/Recientemente

Recientemente se produjo una nueva manifestación de esta doctrina durante el examen de la cuestión de Palestina en el Consejo de Seguridad, cuando el representante de Siria objetó el reconocimiento del Gobierno Provisional de Israel por parte de los Estados Unidos de América. El representante de los Estados Unidos (Sr. Austin) replicó (Consejo de Seguridad, actas oficiales, tercer año, página 8):

"Sería muy impropio que yo admitiera que ningún país del mundo pueda poner en duda el derecho soberano de los Estados Unidos de América para realizar un acto de importancia política como el reconocimiento de la existencia de facto de un Estado.

Además, no admitiré aquí, ni implícita ni expresamente, que exista un tribunal de justicia o de otra clase, que pueda emitir dictamen sobre la legalidad o la validez de ese acto realizado por mi país.

Hay ciertas facultades y ciertos derechos de un Estado soberano, a los cuales no renunciaron ninguno de los Miembros que firmaron la Carta de las Naciones Unidas; en particular no fué renunciado el derecho a reconocer la autoridad de facto de un gobierno provisional. Al ejercerlo, mi Gobierno lo hizo como medida práctica, teniendo en cuenta la realidad de las cosas, los hechos ocurridos y el reconocimiento de un cambio que, efectivamente, se ha producido. Tengo la seguridad de que ninguna nación del mundo tiene derecho a negar la legitimidad de esta decisión, o a proponer que para el reconocimiento de una autoridad de facto deba esta ser ejercida durante cierto tiempo."

Diversos tratadistas de Derecho han sostenido que esta norma del reconocimiento individual mediante el libre arbitrio de los Estados debiera ser reemplazada con el reconocimiento colectivo mediante una organización internacional tal como las Naciones Unidas (por ejemplo Lauterpacht: Recognition in International Law). Si ésta fuera la norma ahora no se hubiera producido el "impasse" actual, ya que no habría reconocimiento individual del nuevo Gobierno de China sino sólo adopción de una medida por parte del órgano correspondiente de las Naciones Unidas. El hecho es, sin embargo, que los Estados se han negado a aceptar una norma tal y que las Naciones Unidas carecen de toda autoridad para reconocer a un nuevo estado o a un nuevo gobierno de un Estado existente. Establecer la norma del reconocimiento colectivo por las Naciones Unidas exigiría una enmienda a la Carta o un tratado al que se adhirieran todos los Miembros.

Por otra parte, la condición de Miembro de las Naciones Unidas de un Estado y la representación de un Estado en los Órganos es claramente determinada por un acto colectivo de los Órganos correspondientes; por lo que hace a la condición de Miembro, mediante votación de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad, y en el caso de la representación, mediante votación de cada uno de los Órganos competentes sobre las credenciales de los representantes de que se trata. Por lo tanto, dado que el reconocimiento de un estado o de un gobierno es un acto individual y que la admisión como Miembro o la aceptación de representación en la Organización son actos colectivos, parecería inadmisibles condicionar a estos últimos actos mediante el requisito de que sean precedidos por el reconocimiento individual.

Esta conclusión queda claramente confirmada por los hechos en los casos de admisión de Miembros en la Sociedad de las Naciones y en las Naciones Unidas.

En la práctica de la Sociedad de las Naciones hubo diversos casos en que Miembros de la Sociedad señalaron expresamente que la admisión de otro Estado como miembro no significaba que ellos reconocieran a tal Miembro nuevo como Estado (por ejemplo, Gran Bretaña en el caso de Lituania, Bélgica y Suiza en el caso de la URSS, Colombia en el caso de Panamá)*.

En la práctica de las Naciones Unidas hay, por cierto, varios ejemplos de admisión como Miembros de Estados que no han sido reconocidos por todos los otros Miembros, y otros ejemplos de Estados por cuya admisión votaron Miembros que no habían reconocido a los candidatos como Estados. Por ejemplo, Yemen y Birmania fueron admitidos por votación unánime de la Asamblea General cuando sólo una minoría de Miembros los había reconocido. Diversos Miembros que, en el Consejo de Seguridad, votaron en favor de la admisión de Transjordania y Nepal, no habían reconocido como Estados a estos candidatos. A la verdad, las declaraciones formuladas por la delegación de la URSS y sus vecinos de que no votarían en favor de la admisión de ciertos Estados (por ejemplo, Irlanda, Portugal y Transjordania) debido a que no mantenían relaciones diplomáticas con dichos candidatos hallaron vigorosa oposición entre la mayor parte de los Miembros restantes, y dieron lugar

* Diversos escritores, entre ellos Scelle, Fauchille, Anzilotti, y Malbone Graham, sostuvieron que la admisión en la Sociedad de las Naciones constituía reconocimiento implícito por parte de todos los Miembros. Escribe Lauterpacht (Recognition in International Law, Pág. 401): "La experiencia efectiva no justifica estas consecuencias enunciadas en la admisión."

a un pedido de dictamen de la Corte Internacional de Justicia por parte de la Asamblea General.

Se solicitó de la Corte que formulase dictamen sobre si un Miembro al votar sobre la admisión de otro Estado, estaba "jurídicamente facultado para hacer defender su asentimiento a esta admisión de condiciones no expresamente previstas en el párrafo 1 del Artículo IV de la Carta. Una de tales condiciones formuladas por algunos Miembros ha sido carencia de relaciones diplomáticas con el Estado solicitante. La Corte respondió negativamente. La Asamblea General en su cuarto período de sesiones recomendó que cada Miembro actúe de acuerdo con el dictamen de la Corte.

La práctica en lo que respecta a la representación de los Estados Miembros en los órganos de las Naciones Unidas ha consistido, hasta que se planteara la cuestión china, en considerar que la representación es asunto absolutamente independiente del reconocimiento de un gobierno. Es un hecho notable que, a pesar de los muchos cambios de gobierno, de carácter revolucionario y de los casos aun más numerosos de ruptura de las relaciones diplomáticas entre Estados Miembros, no se haya presentado un solo caso de recusación de credenciales de un representante en el curso de cuatro años de sesiones. Por el contrario, cada vez que se ha votado sobre los informes de las comisiones de verificación de poderes (como por ejemplo, en los períodos de sesiones de la Asamblea General), la aprobación de dichos informes ha sido unánime, y ninguno de los Miembros ha formulado objeciones al respecto.

Por consiguiente, los Miembros han establecido claramente, por una práctica continua, que: 1) un Miembro puede, correctamente, votar a favor de la aceptación de un representante de un gobierno que dicho Miembro no reconozca o con el cual no mantenga relaciones diplomáticas, y 2) que este voto no supone reconocimiento o voluntad de establecer relaciones diplomáticas.

En dos casos relativos a no miembros, esta cuestión se planteó explícitamente: los casos referentes a la concesión del derecho de participar en los debates del Consejo de Seguridad, a la República de Indonesia y a Israel. En ambos casos se formularon objeciones fundadas en que estas entidades no eran Estados; en ambos casos el Consejo de Seguridad permitió estas

representaciones después que miembros del Consejo habían declarado explícitamente que la votación no suponía el reconocimiento del Estado o del gobierno interesados*.

Esta práctica que se ha seguido en las Naciones Unidas, no sólo es jurídicamente correcta, sino también conforme al carácter fundamental de la Organización. Las Naciones Unidas no constituyen una asociación exclusiva de Estados que tienen la misma inclinación política y de gobiernos que respondan a una ideología común (como ocurre en algunas asociaciones regionales). En su carácter de organización que aspira a la universalidad, debe necesariamente comprender Estados de ideologías diversas y aun opuestas.

El caso relativo a la China es único en la historia de las Naciones Unidas, no porque esté vinculado a un cambio revolucionario de gobierno, sino porque es la primera vez que existen dos Gobiernos rivales. Es muy posible que en el porvenir se presenten situaciones semejantes a ésta, y es sumamente conveniente que se examine cuál es el principio que se puede aplicar para elegir entre los rivales. Ya se ha demostrado que el principio de una mayoría numérica de reconocimientos no es apropiado y es jurídicamente incorrecto. En consecuencia, se trata de saber si existe otro principio cuya aplicación sea más adecuada.

Se ha señalado que el principio adecuado puede inferirse por analogía, del Artículo 4 de la Carta. Este Artículo establece que para que un Estado pueda ser Miembro de las Naciones Unidas debe estar capacitado para cumplir las obligaciones consignadas en la Carta y hallarse dispuesto a hacerlo. Estas obligaciones sólo pueden ser cumplidas por gobiernos que dispongan efectivamente del poder para hacerlo. Cuando un Gobierno revolucionario se presenta a sí mismo como auténtico representante de un Estado, en oposición a un Gobierno existente, la cuestión que se plantea consiste en saber cuál de estos dos Gobiernos está, de hecho, en condición de emplear los recursos y de gobernar el pueblo del Estado en cumplimiento de las obligaciones.

* Véanse las declaraciones formuladas por el Sr. Faris El-Khourí y por el Sr. T. F. Tsiang sobre Indonesia, actas del Consejo de Seguridad, 181a. sesión; y de Sir Alexander Cadogan, el Sr. Manuilsky y el Sr. Jessup sobre Israel, actas del Consejo de Seguridad, 330a. sesión.

propias de un Miembro. En esencia, esto implica una investigación para saber si el nuevo Gobierno ejerce autoridad efectiva dentro del territorio del Estado y si es normalmente obedecido por la mayor parte de la población.

De ser así, parecería apropiado que los órganos de las Naciones Unidas, mediante su acción colectiva, le acordaran el derecho de representar al Estado en la Organización, por más que determinados Miembros de ésta se nieguen, y puedan seguir negándose, a acordarle su reconocimiento como gobierno legítimo por razones válidas con arreglo a sus políticas nacionales.

