

65. OPINIÓN SOBRE LAS CONDICIONES DE ADMISIÓN DE UN ESTADO COMO MIEMBRO DE LAS NACIONES UNIDAS

Petición de opinión consultiva en virtud de una Resolución de la Asamblea de las N. U. de 17 de noviembre de 1947.—Petición referente no al voto en sí mismo, sino a las declaraciones hechas por un Miembro en relación al voto.—Petición limitada a determinar si las condiciones enunciadas en el artículo 41 de la Carta tiene carácter limitativo.—Carácter jurídico o político de la cuestión.—Competencia del Tribunal para conocer de una cuestión enunciada en términos abstractos.—Competencia del Tribunal para interpretar el art. 4 de la Carta.—Carácter jurídico de la regulación establecida por el artículo 4.—Interpretación fundada en el sentido natural de los términos.—Consideraciones ajenas a las condiciones del art. 4. Consideraciones susceptibles de ser aplicadas.—Carácter procesal del art. 42.—Sumisión de los órganos políticos a las disposiciones convencionales que los regulan. Art. 24 de la Carta.—Exigencia por la cual un Miembro hace depender su consentimiento para la admisión de otros candidatos.—Examen individual de toda solicitud de admisión según sus propios méritos.

Opinión Consultiva

Presentes: Sr. Guerrero, Presidente; Sr. Basdevant, Vicepresidente; Sres. Álvarez, Fabela, Hackworth, Winiarski, Zoricic, De Visscher, Sir Arnold Mc. Nair, Klaestad, Badawi Pachá, Krylov, Read, Hsu Mo y Azevedo, Jueces.

El Tribunal,
así compuesto,
emite la siguiente opinión consultiva:

Con fecha 17 de noviembre de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la siguiente Resolución:

“La Asamblea General,

Considerando el art. 4 de la Carta de las Naciones Unidas,

Considerando los puntos de vista que fueron intercambiados en el seno del Consejo de Seguridad en sus sesiones doscientas cuatro, doscientas cinco y doscientas seis, relativas a la admisión de ciertos Estados como Miembros de las Naciones Unidas,

Considerando el art. 96 de la Carta,

Solicita del Tribunal Internacional de Justicia opinión consultiva sobre la cuestión siguiente:

¿Un Miembro de la Organización de las Naciones Unidas, llamado, en virtud del art. 4 de la Carta, a pronunciarse mediante su voto, sea en el Consejo de Seguridad, sea en la Asamblea General, sobre la admisión de un Estado como Miembro de las Naciones Unidas, carece de fundamento jurídico para hacer depender su consentimiento respecto de esta admisión de condiciones no expresamente previstas en el párrafo 1 del susodicho artículo? En particular, ¿puede, una vez que reconoce que el Estado en cuestión cumple las condiciones exigidas en dicho texto, hacer depender su voto afirmativo de la condición de que, al mismo tiempo que el Estado del que se trate, otros Estados sean también admitidos como Miembros de las Naciones Unidas?

Encarga al Secretario General que ponga a disposición del Tribunal las actas de las sesiones del Consejo de Seguridad mencionadas".

Por nota de 24 de noviembre de 1947, registrada en la Secretaría el 29 de noviembre, el Secretario General de las Naciones Unidas transmitió al Secretario copia de la Resolución de la Asamblea General. Por telegrama de 10 de diciembre, el Secretario General informó al Secretario que la nota de 24 de noviembre debía ser considerada como notificación oficial de la petición de opinión, y que se habían expedido los ejemplares certificados de la Resolución. Estos ejemplares llegaron a la Secretaría el 12 de diciembre, y el asunto fue inscrito en el Registro General con el número 3.

El mismo día, el Secretario notificó la petición solicitando opinión a todos los Estados que tienen derecho a comparecer ante el Tribunal, de acuerdo con el párrafo primero del art. 76 del Estatuto; además, aludiendo la cuestión planteada al art. 4 de la Carta, el Secretario dio conocimiento a los Gobiernos de los Miembros de las Naciones Unidas, enviándoles la comunicación especial y directa prevista en el párrafo 2º del artículo 66, de que el Tribunal estaba dispuesto a recibir de ellos exposiciones escritas antes del 9 de febrero de 1948, fecha fijada por un auto de 12 de diciembre de 1947 dictado por el Presidente, al no estar reunido el Tribunal.

Dentro del plazo señalado, se recibieron exposiciones escritas de los Estados siguientes: China, El Salvador, Guatemala, Honduras, India, Canadá, Estados Unidos de América, Grecia, Yugoslavia, Bélgica, Irak, Ucrania, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Australia. Estas fueron comunicadas a todos los miembros de las Naciones Unidas, los cuales fueron advertidos de que el Presidente había fijado para el 15 de abril de 1948 la fecha de apertura del procedimiento oral. El Secretario recibió el 14 de febrero, es decir, después de expirado el plazo, una exposición del Gobierno de Siam, fechada en 30 de enero de 1948, que fue acep-

tada por decisión del Presidente y cuya copia se transmitió a los demás Miembros de las Naciones Unidas.

La Resolución de la Asamblea General encargaba al Secretario General poner a disposición del Tribunal las actas de algunas sesiones del Consejo de Seguridad. En cumplimiento de este mandato, así como del art. 65, párrafo 2, del Estatuto, en el que se prescribe que a la pregunta sometida a dictamen se debe adjuntar cualquier documento que pueda servir para esclarecerla, el Secretario General transmitió al Secretario los documentos que se enumeran en la sección I de la nota adjuntada al presente dictamen. Parte de estos documentos le llegaron al Secretario el 10 de febrero de 1948, y el resto, el 20 de marzo. El Secretario General dio a conocer por carta de 12 de enero de 1948, que había designado un representante, autorizado para presentar todos los informes escritos y orales que pudiesen facilitar la tarea del Tribunal.

Por otra parte, los Gobiernos de la República Francesa, de la República Federativa Popular de Yugoslavia, del Reino de Bélgica, de la República Checoslovaca y de la República de Polonia hicieron saber que habían designado representantes encargados de rendir informes orales ante el Tribunal.

Por decisión del Tribunal, la celebración del procedimiento oral se señaló para los días del 15 al 22 de abril de 1948. En las audiencias públicas, celebradas los días 22, 23 y 24 de abril, el Tribunal oyó los informes orales presentados.

— en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas, por su representante, el Sr. Ivan Kerno, Secretario General Adjunto encargado del Departamento Jurídico;

— en nombre del Gobierno de la República Francesa, por su representante, el Sr. Georges Scelle, Profesor de la Facultad de Derecho de París;

— en nombre del Gobierno de la República Federativa Popular de Yugoslavia, por su representante, el Sr. Milán Bartos, Ministro Plenipotenciario;

— en nombre del Gobierno del Reino de Bélgica, por su representante, el Sr. Georges Kaeckenbeeck, D. C. L., Ministro Plenipotenciario, Jefe del Servicio de las Conferencias de la Paz y de la Organización Internacional del Ministerio de Asuntos Extranjeros, Miembro del Tribunal Permanente de Arbitraje;

— en nombre del Gobierno de la República Checoslovaca, por su representante, el Sr. Vladimir Vochoc, Profesor de Derecho Internacional de la Universidad Carlos de Praga;

— en nombre del Gobierno de la República de Polonia, por su representante, el Sr. Manfred Lachs, Profesor Agregado de Derecho Internacional de la Universidad de Varsovia.

En el transcurso de las audiencias, fueron depositados nuevos documentos por los representantes acreditados ante el Tribunal. Estos documentos se enumeran en la Sección II de la nota adjunta al presente dictamen.

* * *

Antes de abordar el examen de la petición de opinión, el Tribunal estima necesario hacer las siguientes observaciones previas:

La cuestión planteada ante el Tribunal se descompone en dos partes, de las cuales la segunda está introducida por las palabras «En particular» y presentada como aplicación de una idea más general implicada en la primera.

La petición de opinión no se refiere al voto en sí mismo. Aunque los Miembros tengan el deber de acomodarse a las prescripciones del artículo 4 en los votos que emiten, no se puede atribuir a la Asamblea General la intención de solicitar dictamen del Tribunal sobre los motivos que, en el ánimo de un Miembro, deciden su voto. Estos motivos, que se producen en el fuero interno, manifiestamente escapan a todo control. La petición no se refiere tampoco a la libertad de un Miembro para expresar su opinión. Tratándose de una condición o condiciones de las que un Miembro «hace depender su consentimiento», la cuestión planteada no puede referirse más que a las declaraciones hechas por el mismo, en relación al voto que se propone emitir.

Resulta claro de la Resolución de la Asamblea General de 17 de noviembre de 1947 que al Tribunal no se le pide ni que defina el sentido y el alcance de las condiciones a las que la admisión se subordina ni que señale los elementos que pueden servir para comprobar, en un caso concreto, la existencia de las condiciones exigidas.

El considerando de la Resolución de la Asamblea General que alude a «los pareceres que fueron intercambiados...» no debe considerarse como una invitación al Tribunal a pronunciarse sobre el buen o mal fundamento de dichas opiniones. El planteamiento abstracto dado a la cuestión excluye semejante interpretación.

La pregunta planteada se limita, de hecho, a la cuestión siguiente: Si las condiciones enunciadas en el artículo 4, párrafo 1, tienen un carácter limitativo, en el sentido de que una respuesta afirmativa conduciría a admitir que un Miembro carece de fundamento jurídico para hacer depender la admisión de condiciones no expresamente previstas en el citado artículo, mientras que una respuesta negativa autorizaría, por el contrario, a hacer depender la admisión de otras condiciones.

* * *

Así entendida, la cuestión en sus dos partes no es ni podría ser otra cosa que un problema jurídico. Fijar el alcance de un texto convencional

en el caso concreto, determinar el carácter (limitativo o no limitativo) de las condiciones de admisión que allí se encuentran enunciadas es un problema de interpretación y, por tanto, una cuestión jurídica.

Se ha pretendido, sin embargo, que la cuestión planteada debe considerarse política y que, por esta razón, escaparía a la competencia del Tribunal. El Tribunal no puede atribuir carácter político a una petición planteada en términos abstractos, que, proponiéndole la interpretación de un texto convencional, le invita a cumplir una función esencialmente judicial. No puede detenerse en los móviles que han podido inspirar esta petición ni en las consideraciones que, en el caso concreto sometido a examen por el Consejo de Seguridad, han sido objeto de opiniones intercambiadas en su seno. El Tribunal tiene el deber de examinar la cuestión que se le ha planteado, bajo el aspecto abstracto en que le ha sido propuesta; nada de lo que se dice en el presente dictamen se refiere, ni directa ni indirectamente, a casos concretos o a contingencias particulares.

Igualmente se ha pretendido que el Tribunal no debería conocer de una cuestión planteada en términos abstractos. Es ésta una afirmación desprovista de toda justificación. Según el artículo 96 de la Carta y el 65 del Estatuto, el Tribunal puede dar opinión consultiva sobre toda cuestión jurídica, abstracta o no.

Finalmente, incluso se ha sostenido que el Tribunal no puede responder a la pregunta planteada puesto que esto comporta una interpretación de la Carta. Se buscaba, en vano, una disposición que prohibiese al Tribunal, «órgano judicial principal de las Naciones Unidas», ejercer con respecto del artículo 4 de la Carta, tratado multilateral, una función de interpretación que excede del ejercicio normal de sus atribuciones judiciales.

En consecuencia, el Tribunal se considera, pues, competente con base en los artículos 96 de la Carta y 65 de su Estatuto, y estima que no hay motivo alguno para abstenerse de responder a la cuestión que se le ha planteado.

Para formular esta respuesta, conviene, ante todo, tener presente las «condiciones» exigidas por el artículo 4, párrafo 1, al candidato a la admisión. Esta disposición dice así:

«Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz, que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo».

Las condiciones prescritas son, pues, cinco. Es preciso 1) ser Estado; 2) ser amante de la paz; 3) aceptar las obligaciones de la Carta; 4) ser capaz de cumplir las citadas obligaciones; 5) estar dispuesto a hacerlo.

Todas estas condiciones están sometidas al juicio de la Organización. El juicio de la Organización significa el juicio de los dos órganos mencionados en el párrafo 2 del artículo 4, y, en última instancia, el de sus Miembros. La cuestión planteada se refiere a la actitud individual de cada Miembro llamado a pronunciarse sobre la admisión.

Invitado a determinar el carácter limitativo o no limitativo de las condiciones enunciadas en el artículo 4, el Tribunal debe referirse, en primer lugar, a los términos de este artículo. Los textos inglés y francés del artículo 4, párrafo 1, tienen el mismo sentido y no pueden ser opuestos entre sí. El texto de este párrafo, por su enumeración y por la elección de sus términos, traduce claramente la intención de sus autores de establecer una regulación jurídica que, fijando las condiciones de admisión, determinase también los motivos de la denegación de la admisión. El texto no establece, en efecto, distinción alguna y no se puede, sin arbitrariedad, limitarlo a uno de los dos supuestos.

Los términos *Membership in the United Nations is open to all other peace-loving States which...* Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz, indican que los Estados que reúnan las condiciones enumeradas tienen los títulos exigidos para la admisión. El sentido natural de los términos empleados lleva a considerar la enumeración de estas condiciones como limitativa y no simplemente como enunciativa o ejemplificativa. La disposición perdería su significación y su valor si pudieran exigirse otras condiciones ajenas a las establecidas. Las condiciones enunciadas en el artículo 4, párrafo 1, deben considerarse no únicamente como condiciones necesarias, sino también como suficientes.

No se debe pretender que las condiciones enumeradas no son más que un mínimo indispensable, en el sentido de que las consideraciones políticas pudieran superponerse a ellas y obstaculizar la admisión de un candidato que las cumple. Tal interpretación no sería conforme con los términos del párrafo 2 del artículo 4, que prevé la admisión de *Todo Estado que cumple estas condiciones* (en inglés *any such State*). Llevaría a reconocer a los Miembros un poder discrecional indeterminado y prácticamente sin límites en la exigencia de nuevas condiciones. Tal poder sería incompatible con el carácter mismo de una regulación que, por el lazo estrecho que establece entre la cualidad de Miembro y la observancia de los principios y obligaciones de la Carta, constituye claramente una regulación jurídica en materia de admisión de Estados. Para aceptar otra interpretación que la que indica el sentido natural de los términos haría falta una razón decisiva que aquí no concurre.

Por otra parte, el espíritu del párrafo, lo mismo que su texto, excluyen la idea de que las consideraciones extrañas a estos principios y obligaciones puedan ser un obstáculo a la admisión de un Estado que los observa. Si los autores de la Carta hubiesen pretendido reconocer a los Miembros

la facultad de introducir en la aplicación de esta disposición consideraciones ajenas a las condiciones que allí han sido previstas, no hubiesen dudado en adoptar una redacción diferente.

El Tribunal considera el texto como suficientemente claro; por tanto, estima que no debe separarse de la jurisprudencia constante del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, según la cual no hay lugar para recurrir a los trabajos preparatorios si el texto de un convenio es en sí mismo suficientemente claro.

El Tribunal constata, por lo demás, que la interpretación que adopta se funda en el artículo 60 del Reglamento interno provisional del Consejo de Seguridad, cuyo párrafo primero dice:

«El Consejo de Seguridad decide, si, a su juicio, el Estado que solicita su admisión es un Estado amante de la paz, capaz de cumplir las obligaciones de la Carta y dispuesto a hacerlo, y si, en consecuencia, acuerda recomendar la admisión de este Estado a la Asamblea General».

No resulta, sin embargo, del carácter limitativo del párrafo 1 del artículo 4 que esté excluida una apreciación discrecional de circunstancias de hecho de tal naturaleza que permita comprobar la existencia de las condiciones requeridas.

El artículo 4 no impide tomar en consideración algún elemento de hecho que razonablemente y de buena fe, pueda ser reconducido a las condiciones de este artículo. Esta toma en consideración viene dada por el carácter a la vez muy amplio y muy flexible de las condiciones señaladas; no descarta ningún elemento político pertinente, es decir, relacionado con las condiciones de admisión.

Bien con base en el segundo párrafo del artículo 4, bien por el carácter político del órgano que recomienda la admisión y del que la decide, se ha pretendido argumentar en favor de una interpretación del artículo 4, párrafo 1, según la cual la existencia de las condiciones exigidas en este artículo sería necesaria para recomendar la admisión de un Estado o para decidir sobre ella, pero no impediría a los Miembros de la Organización adelantar consideraciones de oportunidad política ajenas a las condiciones del artículo 4.

Pero el párrafo 2 se limita a fijar el procedimiento de admisión, mientras que el párrafo precedente establece las reglas de fondo. Este carácter procedural está claramente señalado por las palabras «se hace» que, vinculando la admisión a la decisión, indican de forma manifiesta que el párrafo se refiere únicamente a la manera en que la admisión se hace y no al objeto del juicio de la Organización ni a la naturaleza de la apreciación que este juicio supone, siendo tratadas estas dos cuestiones en el párrafo precedente. Además, al hablar de la «recomendación» del Con-

sejo de Seguridad y de la «decisión» de la Asamblea General, este párrafo no pretende sino fijar las funciones respectivas de estos dos órganos, las cuales consisten en pronunciarse a favor o en contra de la admisión del Estado candidato, tras haber comprobado que las condiciones prescritas se cumplen o no.

Además, el carácter político de un órgano no puede sustraerle al cumplimiento de las normas convencionales que lo regulan cuando éstas constituyen límites a su poder o criterios para su juicio. Para saber si un órgano tiene libertad para elegir los motivos de sus decisiones se hace necesario referirse a los términos de su constitución. En el caso, el artículo 4 fija el marco en el que se ejerce esta libertad, marco que supone una amplia libertad de apreciación. No hay, pues, aquí contradicción alguna entre, por una parte, las funciones de los órganos políticos y, por otra, el carácter limitativo de las condiciones exigidas.

Se ha creído encontrar en las responsabilidades políticas asumidas por el Consejo de Seguridad en virtud del artículo 24 de la Carta, un argumento que justifica la necesidad de asegurar, tanto al Consejo de Seguridad como a la Asamblea General, una completa libertad de apreciación en materia de admisión de nuevos Miembros. Pero la disposición del artículo 24, en razón de su gran generalidad, a falta de texto, no puede afectar a la regulación especial de la admisión tal cual resulta del artículo 4. Las consideraciones que preceden establecen el carácter limitativo de las condiciones enunciadas en el artículo 4.

* * *

La segunda parte de la pregunta se refiere a la exigencia por la que un Miembro hace depender su consentimiento a la admisión de un candidato de la admisión de otros candidatos.

Juzgada según la regla que el Tribunal adopta en su interpretación del artículo 4, esta exigencia representa evidentemente una condición nueva pues no tiene relación alguna con las que han sido enunciadas en el artículo 4. Se presenta, incluso, en un plano completamente diferente, puesto que hace depender la admisión no de las condiciones exigidas a los candidatos, condiciones que se supone cumplidas, sino de una consideración extrínseca que concierne a Estados distintos del Estado candidato.

Por otra parte, las condiciones del artículo 4 implican necesariamente que toda petición de admisión sea objeto de un examen y voto en cada caso, según sus propios méritos; sin lo cual, será imposible establecer si un Estado determinado cumple las condiciones exigidas. Subordinar el voto afirmativo para la admisión de un Estado candidato a la condición de que otros Estados sean igualmente admitidos, impediría a los Miembros emitir su juicio en cada caso con entera libertad, en el marco de las con-

diciones exigidas. Tal exigencia sería incompatible con la letra y el espíritu del artículo 4 de la Carta.

Por estos motivos,
el Tribunal,
por nueve votos contra seis,

es de la opinión de que un Miembro de la Organización de las Naciones Unidas, llamado en virtud del artículo 4 de la Carta, a pronunciarse con su voto, sea en el Consejo de Seguridad, sea en la Asamblea General, sobre la admisión de un Estado como Miembro de las Naciones Unidas, carece de fundamento jurídico para hacer depender su consentimiento respecto a esta admisión de condiciones no expresamente previstas en el párrafo 1 del citado artículo;

y que, en particular, un Miembro de la Organización cuando reconoce que el Estado en cuestión cumple las condiciones requeridas por dicho texto no puede hacer depender su voto afirmativo de la condición de que, al mismo tiempo que el Estado del que se trate, sean admitidos otros Estados como Miembros de las Naciones Unidas.

El presente dictamen ha sido redactado en francés y en inglés, dando fe el texto francés.

Dado en el Palacio de la Paz, en La Haya, el veintiocho de mayo de mil novecientos cuarenta y ocho, en dos ejemplares, de los cuales uno quedará depositado en los archivos del Tribunal y el otro se enviará al Secretario General de las Naciones Unidas.

El Secretario del Tribunal:
(Firmado) E. Hambro.

El Presidente del Tribunal:
(Firmado) J. G. Guerrero.

Los Sres. Alvarez y Azevedo, compartiendo por entero la opinión del Tribunal, hacen valer el derecho que les confiere el artículo 57 del Estatuto y añaden al citado dictamen la exposición de su opinión individual.

Los Sres. Basdevant, Winiarski, Sir Arnold Mc.Nair, Read, *oricic y Krylov, declaran que no pueden adherirse a la opinión del Tribunal y, haciendo valer el derecho que les confiere el artículo 57 del Estatuto, añaden la exposición de su opinión disidente.