

66. OPINIÓN SOBRE LA COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA GENERAL PARA LA ADMISIÓN DE UN ESTADO DE LAS NACIONES UNIDAS

Competencia del Tribunal para interpretar el artículo 4, párrafo 1, de la Carta.—Carácter de la cuestión.—Falta de recomendación del Consejo de Seguridad en materia de admisión en las Naciones Unidas.—Poder de la Asamblea General en materia de admisión en las Naciones Unidas a falta de recomendación del Consejo de Seguridad.—Sentido de la expresión «a recomendación del Consejo de Seguridad».—Interpretación de una disposición de un Tratado según el sentido natural y ordinario de tal disposición tomado en su contexto.—Trabajos preparatorios.—Interpretación según la economía de la Carta.—Aplicación del artículo 4, párrafo 2, por la Asamblea General y por el Consejo de Seguridad.

Opinión Consultiva.

Presentes: Sr. Badesvant, *Presidente*; Sr. Guerrero, *Vicepresidente*; Sres. Alvarez, Hackworth, Winiarski, Zoricic, De Vischer, Sir A. Mc.Nair, Klaesstad, Badawi Pachá, Krylov, Hsu Mo, Azevedo *Jueces*; Sr. Hambro, *Secretario*.

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

El 22 de diciembre de 1949; la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la siguiente Resolución:

Teniendo en cuenta los debates a que ha dado lugar la cuestión de la admisión de nuevos Miembros en el seno de la Comisión política especial, durante la celebración de la cuarta sesión ordinaria.

Ruega al Tribunal Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre la siguiente pregunta: “¿Puede un Estado ser admitido como Miembro de las Naciones Unidas, en virtud del párrafo 2 del artículo 4 de la Carta, por decisión de la Asamblea General, cuando el Consejo de Seguridad no ha recomendado su admisión, bien porque el Estado candidato no ha obtenido la mayoría requerida, bien porque un Miembro Permanente ha votado contra una Resolución encaminada a recomendar su admisión?”.

Por carta de 25 de noviembre de 1949, registrada en la Secretaría el 28 de noviembre, el Secretario General de las Naciones Unidas transmitió al Secretario copia de la Resolución de la Asamblea General.

El 2 de diciembre de 1949, el Secretario notificó la petición solicitando opiniones a todos los Estados que tienen derecho a comparecer ante el Tribunal, de acuerdo con el artículo 66, párrafo 1 del Estatuto; además, el Secretario dio a conocer a los Gobiernos de los Miembros de las Naciones Unidas, enviándoles la comunicación especial y directa prevista en el párrafo 2 del artículo 66, que el Tribunal estaba dispuesto a recibir informes escritos hasta el 24 de enero de 1950, fecha señalada por un auto del Tribunal de fecha 2 de diciembre de 1949.

Dentro del plazo señalado, se recibieron exposiciones escritas de los siguientes Estados: República Socialista Soviética de Bielorusia, Egipto, Estados Unidos de América, Checoslovaquia, República Socialista Soviética de Ucrania y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. También se recibió, dentro del plazo, una exposición escrita del Secretario General de las Naciones Unidas. Además, el Secretario recibió informes de los Gobiernos de la República Argentina, el 26 de enero de 1950, y de Venezuela el 2 de febrero de 1950, es decir, tras la expiración del plazo fijado por la resolución de 2 de diciembre de 1949. En aplicación del artículo 37, párrafos 4 y 5, del Reglamento del Tribunal, el Presidente, no hallándose reunido el mismo, decidió aceptarlos. Las exposiciones se comunicaron a todos los Miembros de las Naciones Unidas, a los que se advirtió que el Presidente había fijado el 16 de febrero de 1950 para la apertura del procedimiento oral.

De acuerdo con el artículo 65 del Estatuto del Tribunal, el Secretario General transmitió al Secretario los documentos enumerados en la nota adjunta al presente dictamen. Estos documentos llegaron a la Secretaría el 23 de enero de 1950. El Secretario General adjunto encargado del Departamento Jurídico dio a conocer, por carta de 23 de enero de 1950, que no tenía la intención de concurrir al proceso oral, a menos que el Tribunal expresase su deseo en este sentido.

El Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Argentina dieron a conocer, por cartas de 14 de enero y 3 de febrero de 1950, respectivamente, su intención de presentar ante el Tribunal exposiciones orales. El 14 de febrero de 1950, la delegación de Argentina en Ginebra informó al Secretario que el Gobierno de la República Argentina renunciaba a su propósito de participar en el procedimiento oral.

En la audiencia pública, celebrada el 16 de febrero de 1950, el Tribunal escuchó la exposición oral presentada, en nombre del Gobierno de la República Francesa, por el Sr. Georges Scelle, Profesor honorario de la Facultad de Derecho de la Universidad de París, miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones.

La petición de dictamen solicita del Tribunal que interprete el artículo 4, párrafo 2, de la Carta. Antes de entrar a examinar el fondo de la cuestión que le ha sido planteada, el Tribunal debe considerar las objeciones hechas a este examen, bien porque no fuera competente para interpretar las disposiciones de la Carta, bien en razón del pretendido carácter político de la cuestión.

En lo que se refiere a su competencia, el Tribunal se limita a recordar que en un dictamen anterior que trataba de la interpretación del artículo 4, párrafo 1, ha declarado que, de acuerdo con el artículo 96 de la Carta y el 65 del Estatuto, podía emitir un dictamen consultivo sobre cualquier cuestión jurídica, y que ninguna disposición le prohibía ejercer, con relación al artículo 4 de la Carta, tratado multilateral, una función de interpretación comprendida en el ejercicio normal de sus atribuciones judiciales (*C. I. J., Recueil 1947-48, p. 61*).

Por lo que se refiere a la segunda objeción, el Tribunal constata que la Asamblea General le ha solicitado que fije la interpretación jurídica del párrafo 2 del artículo 4. Como ya tiene dicho en el mismo dictamen, el Tribunal «no puede atribuir carácter político a una petición, redactada en términos abstractos, que encomendándole la interpretación de un texto convencional, la pide que cumpla una función esencialmente judicial».

Por consiguiente, el Tribunal, de acuerdo con su jurisprudencia, se considera competente, con base en los artículos 96 de la Carta y 65 de su Estatuto, y estima que no existe motivo alguno para abstenerse de responder a la pregunta que le ha sido formulada.

Esta pregunta ha sido propuesta por la Asamblea General en los términos siguientes:

“¿Puede un Estado ser admitido como Miembro de las Naciones Unidas, en virtud del párrafo 2 del artículo 4 de la Carta, por decisión de la Asamblea General, cuando el Consejo de Seguridad no ha recomendado su admisión, bien porque el Estado candidato no ha obtenido la mayoría requerida, bien porque un Miembro permanente ha votado contra una Resolución encaminada a recomendar su admisión?”.

La petición de dictamen contempla tan sólo el caso en que el Consejo de Seguridad habiendo votado, sobre una recomendación, ha sacado de su voto la conclusión de que la recomendación no ha sido adoptada por carecer de la mayoría requerida, o como consecuencia de la oposición de un Miembro permanente. La petición se refiere, de esta forma, al caso en que la Asamblea General se encuentre con una abstención de recomendación por parte del Consejo de Seguridad.

No es objeto de la petición determinar de qué manera el Consejo de Seguridad debe aplicar, en lo referente a admisiones, las reglas que rigen sus votos, y que el Tribunal determine si el voto negativo de un Miembro

permanente basta para rechazar una recomendación que reúna siete votos o más. La cuestión tal y como se ha planteado supone que en tal caso no existe recomendación.

Al Tribunal corresponde solamente determinar si la Asamblea General puede decidir la admisión de un Estado cuando el Consejo de Seguridad no le ha presentado ninguna recomendación.

El artículo 4, párrafo 2, está redactado así:

«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».

El Tribunal no duda en cuanto al sentido de este texto. Se exigen dos cosas para que la admisión tenga lugar: una «recomendación» del Consejo de Seguridad, y una «decisión» de la Asamblea General, debiendo preceder, en razón de la naturaleza de las cosas, la recomendación a la decisión. El término «recomendación» y el término «a» que le precede implica la idea de que la recomendación sirve de base a la decisión de admisión, y que ésta se apoya en la recomendación. Estos dos actos son absolutamente indispensables para formar el juicio de la Organización al que se refiere el párrafo precedente del artículo 4. El texto aquí considerado significa que la admisión no puede decidirse por la Asamblea General más que a recomendación del Consejo de Seguridad; fija el papel respectivo de los dos órganos cuya acción combinada se exige para que la admisión tenga lugar; en otras palabras, la recomendación del Consejo de Seguridad es la condición previa a la decisión de la Asamblea por la que se hace la admisión.

En una de las exposiciones escritas que han sido sometidas al Tribunal se ha intentado atribuir al párrafo 2, del artículo 4, un sentido diferente. El Tribunal estima necesario decir que el primer deber de un Tribunal, llamado a interpretar y aplicar las disposiciones de un tratado, es esforzarse en cumplir, según el sentido natural y ordinario, las disposiciones contenidas en su contexto. Si las palabras utilizadas, cuando se les atribuye su significación natural y ordinaria, tienen sentido en su contexto, el examen debe acabarse ahí. Por el contrario, si las palabras cuando se les atribuye su significación natural y ordinaria, son equívocas o conducen a resultados no razonables, es entonces y solamente entonces cuando el Tribunal debe buscar por otros medios de interpretación lo que las Partes pretendían, en realidad, al servirse de las palabras de que se trate. Como ha dicho el Tribunal Permanente en el Asunto relativo al Servicio Postal Polaco en Danzig (*C. P. J. I., Serie B. N° II, p. 39*):

“Es un principio fundamental de interpretación el que las palabras deben ser interpretadas según el sentido que tengan normalmente en

su contexto, a menos que la interpretación así dada, conduzca a resultados no razonables o absurdos”.

Cuando el Tribunal puede cumplir las disposiciones de un tratado, dando a las palabras utilizadas su sentido natural y ordinario, no puede interpretarlas intentando darles otra significación. En el presente caso, el Tribunal no encuentra dificultad alguna en establecer cuál es el sentido natural y ordinario de los términos utilizados, ni en darles cumplimiento. En alguna de las exposiciones escritas sometidas al Tribunal, éste ha sido invitado a examinar los trabajos preparatorios que precedieron a la elaboración de la Carta. Habida cuenta, sin embargo, de las consideraciones que preceden, el Tribunal estima que no le está permitido, en el presente caso, recurrir a los trabajos preparatorios.

Las conclusiones a las que el Tribunal ha llegado considerando el texto del artículo 4, párrafo 2, se encuentran plenamente confirmadas por la economía de la Carta, especialmente por las relaciones que ésta ha establecido entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

La Asamblea General y el Consejo de Seguridad son, ambos, órganos principales de las Naciones Unidas. La Carta no coloca al Consejo de Seguridad en posición subordinada. El artículo 24 le confiere «la responsabilidad principal del mantenimiento de la paz y seguridad internacional» y la Carta le otorga a este efecto ciertos poderes de decisión. Los artículos 4, 5 y 6 le hacen cooperar con la Asamblea General en materia de admisión de Miembros, de suspensión del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Miembro, así como en la expulsión de la Organización. Tiene competencia, sin intervención de la Asamblea General, para restituir sus derechos y privilegios al Miembro que fue objeto de una medida de suspensión.

Los órganos a los que el artículo 4 ha confiado el juicio de la Organización en materia de admisión han interpretado constantemente este texto en el sentido de que la Asamblea General no puede decidir una admisión más que con base en una recomendación del Consejo de Seguridad. En particular, el Reglamento de la Asamblea General no prevé el examen a fondo y la decisión sobre la admisión más que «si el Consejo de Seguridad recomienda la admisión» (art. 125). El Reglamento añade solamente que si el Consejo de Seguridad no ha recomendado la admisión, la Asamblea General puede reenviar la petición para nuevo examen al Consejo de Seguridad (art. 126). Esta última vía ha sido numerosas veces utilizada: lo ha sido incluso en la Resolución 296 (IV), la misma que contiene la petición de dictamen.

Reconocer a la Asamblea General la competencia de admitir a un Estado como Miembro, a falta de recomendación del Consejo de Seguridad, sería privar al Consejo de Seguridad de una competencia importante que le concede la Carta y reducir a la mínima expresión su papel

en el ejercicio de una de las funciones esenciales de la Organización. Sería admitir que al Consejo de Seguridad sólo le corresponde hacer estudios, presentar informes, emitir dictámenes, formular opiniones. No es esto lo que dice el artículo 4, párrafo 2.

El Tribunal no podría admitir la idea de una de las exposiciones escritas presentadas, en el sentido de que para cumplir las exigencias del artículo 4, párrafo 2, la Asamblea General tendría derecho a considerar la falta de recomendación como equivalente a lo que la mencionada exposición escrita califica como «recomendación desfavorable» sobre la que podría basar su decisión de admitir a un Estado como Miembro de la Organización.

Se ha hecho también referencia a un documento de la Conferencia de San Francisco, para invocar la posibilidad de una recomendación desfavorable votada por el Consejo de Seguridad: en la práctica, tal recomendación no ha sido nunca llevada a cabo. Según la opinión del Tribunal, el artículo 4, párrafo 2, contempla una recomendación favorable del Consejo de Seguridad y nada más que esto. Una recomendación desfavorable no está prevista en dicho artículo.

Ateniéndose a los límites de la petición de dictamen, que se refiere a la extensión de los poderes de la Asamblea General, basta con decir que en ninguna parte se ha conferido a la Asamblea General competencia para rectificar hasta contradecirlo, el sentido del voto del Consejo de Seguridad.

Por consiguiente, nada funda una competencia de la Asamblea para atribuir a un voto emitido por el Consejo de Seguridad el carácter de recomendación, cuando este Consejo ha estimado que la tal recomendación no ha sido adoptada.

Por estos motivos,
el Tribunal,
por doce votos contra dos,

es de la opinión de que un Estado no puede ser admitido como Miembro de las Naciones Unidas, en virtud del párrafo 2, del artículo 4 de la Carta, por decisión de la Asamblea General, cuando el Consejo de Seguridad no ha recomendado su admisión, bien porque el Estado condidato no ha obtenido la mayoría requerida, bien porque un Miembro permanente ha votado contra una resolución encaminada a recomendar su admisión.

Hecho en francés e inglés, dando fe el texto francés, en el Palacio de la Paz, en La Haya, el tres de marzo de mil novecientos cincuenta, en dos ejemplares, de los cuales uno quedará depositado en los archivos del Tribunal y otro se enviará al Secretario General de las Naciones Unidas.

El Presidente del Tribunal,
(Firmado) Basdevant.

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