

LAS REFORMAS POLITICAS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO EN LA O. N. U.

La X Asamblea General de las Naciones Unidas, al acordar en la histórica madrugada del 15 de diciembre de 1955 la admisión de 16 Estados como nuevos Miembros de la Organización, consagró una plena universalidad de la Comunidad Universal organizada. Pero, al propio tiempo, quedó planteado el acuciante problema de reformar el sistema representativo en la Organización.

Las Naciones Unidas se constituyeron en San Francisco con 51 Estados Miembros; en su primer lustro de existencia admitieron en su seno a nueve Estados más, y terminando su segundo lustro de actividad el número de Miembros de la Organización alcanzó la cifra de 76. Y todavía es de esperar que en la próxima Asamblea General se admitan algunos nuevos Miembros más: Sudán, recomendada ya el 6 de febrero de 1956 por el Consejo de Seguridad su aceptación; Marruecos y Túnez, asimismo se espera sean pronto recomendadas sus admisiones por el Consejo; Japón, dejado como prenda (1) en diciembre de 1955, también es de confiar alcance su ingreso en la XI Asamblea. Con lo cual resultará que el número total de Miembros de las Naciones Unidas alcanzará el número de 80 Estados.

Naturalmente, esta cifra de Miembros exige una reorganización del sistema representativo de los Estados en los órganos de las Naciones Unidas, pensado y calculado para un número menor. En los últimos meses ya algunas gestiones oficiosas han sido hechas con tal propósito, y si no ha tenido un más decidido estado oficial el problema, tal vez ello ha sido debido a las dificultades de técnica legal que ofrece el realizar actualmente una reforma de la Carta de las Naciones Unidas por la posición de los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que la bloquean de tal modo, que incluso fórmulas de solución como la ofre-

(1) Cfr. LUIS GARCÍA ARIAS: *La admisión en bloque en la O. N. U.* "Cuadernos de Política Internacional". Núm. 24. Madrid, diciembre de 1955. Págs. 21-43.

cida por Hans Kelsen (2) a base de modificar primero los Artículos 108 y 109 de la Carta, entendiendo que ambos no están sujetos al procedimiento regular de enmienda que ellos mismos establecen, no parecen muy viables.

Toda la obligación fijada por la Carta a la X Asamblea General para la reforma de la Carta de las Naciones Unidas (3) ha quedado reducida a la decisión adoptada por el Consejo de Seguridad (9 votos contra 1 y una abstención) el 16 de diciembre de 1955, de adherirse a la Resolución de la Asamblea General del 21 de noviembre, que disponía la celebración, en tiempo oportuno, de una Conferencia General para estudiar la revisión de la Carta. La propuesta, presentada por el Brasil, Irán, Gran Bretaña y Estados Unidos, recordó que la Carta prescribe que la celebración de una Conferencia para reformar la misma tiene que ser decidida por una mayoría cualificada de votos de los Miembros de la Asamblea General y el voto de cualesquiera siete Miembros del Consejo, de forma que el voto de la Unión Soviética contra el proyecto conjunto de resolución no fué tomado como veto. Mas la Unión Soviética hizo saber que no tomaría parte en el trabajo de la Comisión nombrada por la Asamblea General, compuesta por todos los Miembros de las Naciones Unidas, para considerar, en consulta con el Secretario General, la cuestión de determinar el tiempo y lugar de la conferencia, su organización y procedimientos.

Pero la misma decisión de la Asamblea General (aprobada por 46 votos contra 6, y 9 abstenciones), fijó de plazo a la Comisión nombrada, para presentar sus recomendaciones a la Asamblea, la XII reunión, en 1957, y le puso el límite de que dicha revisión "debería realizarse dentro de circunstancias internacionales apropiadas". No se trataba, pues, de seguir una vía urgente y mucho menos radical, sino con cierta dilación y detenimiento, y buscando propuestas de reforma que pudieran ser generalmente aceptadas por todos, incluidos especialmente los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Mas no es nuestro propósito ahora el seguir la vía del análisis legal de las posibilidades de reforma de la Carta de las Naciones Unidas,

(2) Cfr. GEORG SCHWARZENBERGER: *Report. "Edinburgh Conference, 1954. International Law Association."* Pág. 13.

(3) Cfr. LUIS GARCÍA ARIAS: *La reforma de la Carta de las Naciones Unidas.* São Paulo, 1953.

sino tan sólo indicar algunas de las modificaciones que, a nuestro juicio, son ya necesarias para poner de acuerdo el número de Miembros que actualmente integran la Organización y la representación de los Estados en los órganos de las Naciones Unidas. Queda así, pues, fuera de nuestro intento toda consideración estrictamente jurídica sobre las posibilidades de tales enmiendas. Y téngase en cuenta que ya en varias ocasiones necesidades urgentes han llevado a una revisión *de facto* de la Carta, mostrando claramente la práctica de las Naciones Unidas cómo han sido hechas importantes innovaciones, bien mediante una interpretación poco en armonía con su texto, bien adoptando resoluciones de orden general que si estrictamente no violaron la Carta, sin duda la bordearon (4).

Ante todo, es preciso decir que el principio de las Naciones Unidas afirmado en el párrafo 1.º del Artículo 2 de la Carta: "La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros", no quiere significar que todos los Estados Miembros tienen una igual representación en los órganos de las Naciones Unidas. Por de pronto, el artículo 23 y otros (27, 47, 86, 106, 107 y 110) consagran la preeminencia de cinco Estados: China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Unión Soviética, Miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Pero, además, en el sistema de la Carta ocupa un lugar destacado el concepto de "distribución geográfica", y el de la contribución "al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", si bien aquél ha venido notoriamente primando sobre éste, de manera que puede decirse que aparte el concepto de acuerdo regional consagrado en el Capítulo VIII de la Carta, hay una situación regional dimanante de la ubicación geográfica de cada Estado Miembro en el mapamundi, que repercute extraordinariamente en el sistema representativo en los órganos de las Naciones Unidas.

Presentamos para demostrarlo una estadística de las distintas composiciones del Consejo de Seguridad, dejando aparte la constante presencia de los cinco Miembros permanentes (5):

(4) Cfr. EMILE GIRAUD: *De l'intérêt des études relatifs a une révision de la Charte des Nations Unies qui probablement n'aura pas lieu*. "Revue Générale de Droit International Public." XXVI/2. París, junio de 1955. Pág. 267.

(5) Presentamos los Miembros no permanentes separados en dos grupos, ya que en virtud del párrafo segundo del artículo 23 de la Carta, aun siendo elegidos por dos años, en la primera elección tres lo fueron sólo por un año, y así cada año se procede a elegir un grupo de tres Miembros no permanentes.

AÑOS	MIEMBROS NO PERMANENTES
1946	Australia, Brasil, Polonia.—Holanda, Méjico, Egipto.
1947	Australia, Brasil, Polonia.—Bélgica, Colombia, Siria.
1948	Canadá, Argentina, Ucrania (6).—Bélgica, Colombia, Siria.
1949	Canadá, Argentina, Ucrania.—Noruega, Cuba, Egipto.
1950	India, Ecuador, Yugoslavia.—Noruega, Cuba, Egipto.
1951	India, Ecuador, Yugoslavia.—Holanda, Brasil, Turquía (7).
1952	Pakistán, Chile, Grecia (8).—Holanda, Brasil, Turquía.
1953	Pakistán, Chile, Grecia.—Dinamarca, Colombia, Líbano.
1954	Nueva Zelanda, Brasil, Turquía (9).—Dinamarca, Colombia, Líbano.
1955	Nueva Zelanda, Brasil, Turquía.—Bélgica, Perú, Irán.
1956	Australia, Cuba, Yugoslavia (10).—Bélgica, Perú, Irán.

(6) Ya en la sesión de 1948 de la Asamblea General tuvieron que realizarse once votaciones, de 30 de septiembre a 13 de noviembre, para decidir qué Estado habría de sustituir a Polonia, compitiendo Ucrania y la India, hasta que ésta retiró su candidatura. La delegada hindú resaltó que con el cese de Australia, el Asia monzónica no quedaría representada, y por ello presentaba su candidatura, que al fin habría de retirar, si bien esta actitud —dijo la Sra. Vijaya Lakshmi Pandit— no llevaba implícita la aceptación del acuerdo de carácter privado que habían establecido algunas Potencias para la distribución de los puestos del Consejo de Seguridad, puesto que esta distribución debiera ser representativa de todas las zonas regionales y reflejar las relaciones entre las Potencias, sin que lo uno sea motivo de exclusión de lo otro.

(7) Sólo después de quince votaciones logró ser elegida Turquía en septiembre de 1950, frente al Líbano, al retirar éste su candidatura.

(8) Grecia lograría ser elegida tras larga lucha frente a Bielorrusia, en diciembre de 1951, después de once votaciones, en el curso de las cuales el delegado soviético, Malik, resaltó el principio de la distribución geográfica equitativa, proclamado en la Carta, aceptado en las reglas de procedimiento de la Asamblea y aprobado en el *gentleman's agreement* establecido en Londres, a base del cual —dijo— el grupo de países del Oriente europeo tenía derecho a nombrar un representante como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

(9) Esta vez, Turquía, antes de salir triunfante después de varias votaciones, tuvo que luchar en un doble frente con Polonia y Filipinas, candidatos ambos Estados al puesto.

(10) Votaciones y votaciones se realizaron en cifra record para elegir entre Yugoslavia y Filipinas, sin resultado. Al fin, la fórmula que se adoptó, no muy legal, ciertamente, en un "acuerdo entre caballeros", es que, de los dos años de mandato, ocupara Yugoslavia el primer año puesto en el Consejo de Seguridad, y Filipinas el segundo año.

Este cuadro nos pone claramente de manifiesto que se efectuó siempre un relevo más o menos claro de los Estados Miembros de una zona geográfica por otros pertenecientes aproximadamente a la misma zona, y que, en rigor, se mantiene siempre una distribución similar: un Estado de la Commonwealth, dos Repúblicas hispanoamericanas, un Estado de la Europa oriental, un Estado de la Europa occidental y un Estado árabe.

Mas a veces tal distribución se complicó, y en 1952-53 fué Grecia quien representó a la Europa oriental, lo cual si es exacto en el orden geográfico no lo es en el político, ya que con arreglo a éste Grecia ha de ser considerada como un Estado occidental; lo mismo puede decirse de Turquía en los años 1954-55, sin perjuicio de que Turquía, al propio tiempo, hubiera representado al mundo árabe, lo cual sólo podía ser abonado por una situación puramente geográfica, pero no política, en 1951-52. En conjunto, en las luchas producidas entre el bloque occidental y soviético —que señalamos en notas— por este reparto de puestos con arreglo a una distribución geográfico-política, siempre tuvo razón la Unión Soviética para pretender que fuese elegido su candidato, especialmente en la última y reñidísima competición entre Yugoslavia y Filipinas, en la que era indiscutible que con arreglo a tal criterio el puesto correspondía a Yugoslavia.

Todavía el cuadro nos revela cómo se afina aún más en esta distribución geográfica, y así tenemos cómo la mayor parte de las veces se eligieron dos Repúblicas hispanoamericanas situadas una en el Norte y otra en el Sur del espacio hispanoamericano: Méjico y Brasil (1946), Colombia y Brasil (1947), Colombia y Argentina (1948), Cuba y Argentina (1949), Cuba y Ecuador (1950), Colombia y Chile (1953), Cuba y Perú (1956), y otras veces la situación hace referencia a Repúblicas bañadas por el Atlántico o el Pacífico: Cuba y Ecuador (1950), Brasil y Ecuador (1951), Brasil y Chile (1952), Brasil y Perú (1955) y Cuba y Perú (1956).

Además, puede observarse cómo el Estado que representa a la Europa occidental ha sido elegido dejando aparte a Suecia, por su posición claramente neutral apartada de la O. T. A. N., y, en cambio, cómo tiende a impedirse que el Estado representante de la Europa oriental sea un país satélite. Y asimismo, cómo ningún Estado surgido del desmembramiento colonial en Asia (la India figurará como de la Commonwealth), ha sido elegido.

Pero, dejando algunas otras pequeñas observaciones, hay una que, finalmente, debemos resaltar al máximo: la reelección de algunos Estados. El párrafo segundo del artículo 23 de la Carta prohíbe que un Miembro saliente sea reelegible para el período subsiguiente, pero no impide el volver pasado este plazo de apartamiento. Y así han sido reelegidos los siguientes Estados como Miembros no permanentes del Consejo de Seguridad: Brasil (1946-47, 1951-52 y 1954-55), Colombia (1947-48 y 1953-54), Australia (1946-47 y 1956-57), Bélgica (1947-48 y 1955-56), Cuba (1949-50 y 1956-57), Turquía (1951-52 y 1954-55), Yugoslavia (1950-51 y 1956), Holanda (1946 y 1951-52) y Egipto (1946 y 1949-50). Obsérvese aquí cómo la gran República brasileña ha tenido una situación privilegiada, podríamos decir un reconocimiento de un puesto casi semi-permanente, en el Consejo de Seguridad.

* * *

Pasemos ahora a presentar una estadística casi similar de otro órgano de las Naciones Unidas: el Tribunal Internacional de Justicia, que ofrece unas características especiales, aunque también reveladoras del sistema representativo de las Naciones Unidas.

El artículo 2.º del Estatuto del Tribunal señala que éste será “un cuerpo de magistrados independientes elegidos sin tener en cuenta su nacionalidad”. Pero ello no es completamente exacto, porque en el párrafo primero del artículo siguiente ya se dispone que entre tales jueces “no podrá haber dos que sean nacionales del mismo Estado”, y, sobre todo, porque en el artículo 9 se señala claramente que para la elección de los magistrados “los electores tendrán en cuenta no sólo que las personas que hayan de elegirse reúnan individualmente las condiciones requeridas, sino también que en el conjunto estén representadas las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo”.

Dejando aparte otras cuestiones (11), veamos cómo se ha hecho esta repartición, teniendo en cuenta la nacionalidad de los hasta hoy elegidos magistrados del Tribunal de La Haya:

(11) Vid. ADOLFO MIAJA DE LA MUELA: *Derecho y Política en el Tribunal Internacional de Justicia*. “Revista Española de Derecho Internacional”. Vol. VII, números 2-3. Págs. 468-473. Madrid, 1954.

LAS REFORMAS POLÍTICAS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO DE LA O. N. U.

AÑOS	ESTADOS CON UN NACIONAL COMO JUEZ DEL TRIBUNAL
1946-52 (12)	Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia, China, Chile, Brasil, Méjico, El Salvador, Canadá, Bélgica, Noruega, Polonia, Yugoslavia, Egipto e India.
1952-55	Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia, China, Chile, Brasil (13), El Salvador, Uruguay, Canadá, Noruega, Polonia, Yugoslavia, Egipto y Pakistán e India.
1955-58	Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia, China, El Salvador, Uruguay, Méjico, Argentina, Canadá, Noruega, Polonia, Yugoslavia, Egipto y Pakistán.

En este cuadro puede observarse cómo hay siempre un nacional de cada uno de los cinco Estados Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, cuatro hispanoamericanos, tres o cuatro de Estados europeos, uno de un país del Commonwealth y un árabe del Cercano Oriente. Pero desde 1952 hay un notable cambio: de los cuatro jueces europeos —aparte los de los Estados Miembros permanentes—, mientras se mantuvieron las dos plazas de los Estados orientales, se suprimió una de los Estados occidentales, que pasó desde entonces a un Juez nacional de un país asiático, aunque hasta ahora perteneciente también a la Commonwealth.

Cierto que en estas elecciones pesan factores personales grandemente, y así se explica la presencia continuada del juez salvadoreño por su destacadísima personalidad en el Tribunal, habiendo sido lazo de unión

(12) Según disposición estatutaria (artículo 13), los Miembros del Tribunal desempeñarán sus cargos por nueve años y podrán ser reelegidos. Sin embargo, el período de cinco de los Jueces elegidos en la primera elección expiró a los tres años, y el de otros cinco, a los seis años. Ello con el fin de que existiera una continuidad en el Tribunal, de forma que dos tercios de los Jueces sean ya antiguos cuando tome posesión el nuevo tercio.

Pero en la primera elección parcial, celebrada en 22 de octubre de 1948, tanto el Consejo como la Asamblea reeligieron a los Jueces cuyo mandato expiraba el 6 de febrero de 1949, prorrogándoseles así hasta 1958.

(13) Es de destacar que habiendo fallecido en 1951 el Juez brasileño sin terminar su mandato, fué elegido para su sitio vacante otro Juez brasileño. Y que no sólo en la elección de 1951 fué designado un soviético en sustitución de otro de la misma nacionalidad, al que le correspondía cesar, sino que habiendo dimitido este nuevo Juez ruso, en 1953 fué elegido otro soviético para sustituirle hasta el fin de su mandato de nueve años.

en la Presidencia del antiguo Tribunal permanente y en el nuevo Tribunal que lo continuó expresamente. Ciertamente que, siendo los mandatos por un período de tiempo bastante amplio —pese a que el Instituto de Derecho Internacional ha propugnado el elevar la duración de las funciones de los jueces hasta quince años, suprimiendo, en cambio, la reelegibilidad—, las posibilidades de maniobra política representativa en el Consejo y en la Asamblea no resultan tan factibles como en otras elecciones que no son como éstas, a pesar de todo, de tipo fundamentalmente personal, sino que directamente es designado el Estado. Mas, con todo, puede observarse una clara distribución político-geográfica.

* * *

Todavía podrían hacerse cuadros similares de otros dos órganos de las Naciones Unidas: los Consejos Económico y Social y de Administración Fiduciaria. Más baste ofrecer ahora tan sólo los datos de sus últimas composiciones.

El Consejo Económico y Social está integrado por 18 Miembros, de los cuales, según el Artículo 61 de la Carta, son elegidos seis por la Asamblea General cada año por un período de tres, siendo reelegibles. Componen hoy este Consejo los siguientes Estados Miembros: Gran Bretaña, Unión Soviética, Ecuador, Checoslovaquia, Noruega y Pakistán (elegidos el 5 de octubre de 1953); Francia, China, Argentina, Egipto, Holanda y República Dominicana (elegidos en octubre de 1954), y Estados Unidos, Canadá, Indonesia, Yugoslavia, Brasil y Grecia (elegidos el 20 de octubre de 1955). Si tenemos en cuenta que anteriormente formaban parte de él los Estados siguientes: Gran Bretaña, Unión Soviética, Filipinas, Polonia, Suecia y Uruguay (cuyo mandato terminó en 1953); Francia, China, Argentina, Cuba, Bélgica y Egipto (cuyo mandato expiró en 1954), y Estados Unidos, Australia, India, Turquía, Venezuela y Yugoslavia (cuyo mandato acabó en 1955), vemos cómo en este Consejo figuran siempre los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y cómo los puestos se distribuyen eligiendo a cuatro Repúblicas hispanoamericanas, tres naciones de la Europa occidental y dos de la Europa oriental, dos países del Commonwealth, una nación asiática y otra árabe.

El Consejo de Administración Fiduciaria ofrece unas características representativas especiales, ya que de él son Miembros natos tanto los

Miembros que administran territorios fideicometidos, como los que púdicamente llama el Artículo 86 de la Carta "Miembros mencionados por su nombre en el Artículo 23", esto es, los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad que no administren territorios fideicometidos, junto con tantos otros Miembros elegidos por períodos de tres años cuantos sean necesarios para asegurar que el número total de Miembros de este Consejo se divida por igual entre los Miembros de las Naciones Unidas, administradores de tales territorios y los no administradores. En 1956 componen este Consejo siete Miembros administradores: Australia, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Nueva Zelanda, y otros siete Miembros no administradores: China, Unión Soviética, Birmania, Guatemala, Haití, India y Siria. Si tenemos en cuenta que los dos últimos países sustituyeron, en 1953, a la República Dominicana y Tailandia, y que en 1955 Siria fué reelegida y Guatemala sustituyó a El Salvador, podemos decir que de los actualmente cinco Miembros elegibles de este Consejo, se reparten los puestos entre las Repúblicas hispanoamericanas y los países afroasiáticos.

* * *

Y dado que, como es lógico, la Asamblea General está integrada por todos los Miembros de las Naciones Unidas (Artículo 9), y puesto que, en rigor, debe más bien considerarse al Secretario General como el sexto órgano de la Organización mundial que no a la Secretaría General (ya que ésta, como dice Kelsen (14), no está organizada como un cuerpo, colegiado capaz de actuar como unidad, sino como mera oficina del Secretario), no nos sirven estos dos órganos para estudiar el sistema representativo de los Estados Miembros en ellos.

Aunque pudiera ser muy interesante el establecer las nacionalidades del personal de la Secretaría para comprobar si se ha tenido o no en cuenta, con debida consideración, "la importancia de contratar el personal en forma que haya la más amplia representación geográfica posible" (Artículo 101 de la Carta). Faltándonos ahora los datos necesarios para ello, permítasenos sólo señalar la seguridad de que con ellos se comprobaría una muy desigual distribución de funcionarios internacionales, llevándose la parte del león las grandes potencias y la más pequeña, tal vez, las naciones de habla española.

(14) *The Law of the United Nations*. Londres, 1950. Pág. 296.

II

Pero ya es hora de recordar que este sistema de representación de los Estados en las Naciones Unidas está hecho por una Organización integrada por 51 ó 60 Miembros, pero no sirve cuando el número de Estados Miembros se ha elevado a 76 y se acerca a los 80.

Porque, además, hay que tener en cuenta que esta cuarta parte de nuevos Miembros que, desde diciembre de 1955, integran las Naciones Unidas, han hecho cambiar completamente la distribución de fuerzas en la Asamblea General. En otra ocasión indicamos (15) cómo las Naciones Unidas nacieron con 51 Estados Miembros, que podían ser agrupados en cuatro bloques geográfico-políticos: 20 Repúblicas hispano-americanas, 16 naciones occidentales, 9 países afroasiáticos y 6 Estados soviéticos, y cómo la admisión de nueve Estados Miembros hasta 1950 hizo subir el bloque afroasiático a 15 países.

En 1956, la composición de estos bloques se ha alterado notablemente, al propio tiempo que estas fuerzas adquieren una mayor consistencia y actividad. Es muy significativo que en una publicación oficial de la Organización, se dé la noticia (16) de que recientemente se han reunido separadamente, para tratar de asuntos relacionados con la Reunión de este año de la Asamblea General, tres grupos de delegaciones: los representantes de 20 Repúblicas hispanoamericanas, los delegados de 15 naciones europeas y los representantes de 20 Estados afroasiáticos.

Si bien la lograda universalidad de las Naciones Unidas parece debiera conducir al funcionamiento de la Organización atendiendo sólo a sus fines generales, y dirigiéndose a plasmar esa unidad mundial que ya ha sido lograda —como indica Pietro de Luca (17)— en diversos campos, habida cuenta de la interdependencia de los intereses y de los acontecimientos generales, la realidad nos ofrece un cuadro bien distinto al que ansía el Profesor del Pontificio Ateneo Angelicum de Roma, y, por el contrario, lo que él rechaza está aún bien establecido. Ciertamente que creemos con él (18) que en el cuidado jurídico y definitivo

(15) LUIS GARCÍA ARIAS: *El problema político de la admisión de nuevos Miembros en la O. N. U.* "Cuadernos de Política Internacional". Núm. 23. Madrid, septiembre de 1955. Págs. 59 y siguientes.

(16) *Revista de las Naciones Unidas*. Año X. Núm. 249. Abril, 1956. Pág. 27.

(17) *La sovranità degli Stati nella Comunità dei Popoli*. Padua, 1956. Pág. 237.

(18) *Ibid.* Pág. 238.

de los intereses generales no pueden ser hoy garantía suficiente los Estados o los bloques de Estados, porque éstos llevan por su propia naturaleza una visión egocéntrica y particularista de las exigencias generales. Pero acaso hoy más que nunca el mundo nos ofrece, y ello se refleja en la Organización internacional, unos grandes bloques de naciones que se diferencian y se oponen en común, llevando cada uno la carga de su propio acento, de sus propios intereses y apetencias, y de su singular posición colectiva.

Estos grupos de naciones actualmente actúan dentro de la Organización mundial como tales bloques, y aún cuando algunos de ellos coincidan a veces en el enfoque y solución de varios problemas, en otras ocasiones los mismos grupos coincidentes se separan en otras cuestiones y se unen a las tesis de aquellos a quienes antes se opusieron.

Pero intentemos antes ofrecer una lista de tales agrupaciones de Estados, aunque en algunos la adscripción resulte difícil de determinar:

OCCIDENTALES	HISPANO-AMERICANOS	NEUTRALISTAS	AFROASIÁTICOS	SOVIÉTICOS
Australia.	Argentina.	Dinamarca.	Afganistán.	Albania.
Austria.	Bolivia.	Finlandia.	Arabia Saud.	Bielorrusia.
Bélgica.	Brasil.	Islandia.	Birmania.	Bulgaria.
Canadá.	Chile.	Noruega.	Camboya.	Checoslovaquia.
China.	Colombia.	Suecia.	Ceilán.	Hungría.
España.	Costa Rica.	Israel.	Egipto.	Polonia.
Filipinas.	Cuba.	—	Etiopía.	Rumanía.
Francia.	Rep. Dominicana.	—	India.	Ucrania.
Gran Bretaña.	Ecuador.	—	Indonesia.	Unión Soviética.
Grecia.	El Salvador.	—	Irán.	Yugoslavia.
Estados Unidos.	Guatemala.	—	Irak.	—
Holanda.	Haití.	—	Jordania.	—
Irlanda.	Honduras.	—	Laos.	—
Italia.	Méjico.	—	Libano.	—
Luxemburgo.	Nicaragua.	—	Liberia.	—
Portugal.	Panamá.	—	Libia.	—
Nueva Zelanda.	Paraguay.	—	Nepal.	—
Turquía.	Perú.	—	Pakistán.	—
U. Sudafricana.	Uruguay.	—	Siria.	—
—	Venezuela.	—	Tailandia.	—
—	—	—	Yemen.	—
19 Estados.	20 Estados.	6 Estados	21 Estados.	10 Estados.

He aquí una agrupación de los actuales 76 Estados Miembros de las Naciones Unidas, que reconocemos no carece de inexactitudes generales y particulares.

Pero comiencese entendiendo que hemos hecho una cierta distribución geográfico-política, y así en el grupo occidental no sólo incluimos todas las naciones blancas de la Commonwealth, geográficamente extra-occidentales —esa línea recta del Trópico de Capricornio desde El Cabo a Nueva Wellington—, sino también a Filipinas y la China nacionalista. Luego adviértase que los Estados neutralistas —pese a que el bloque nórdico tiende cada día más a serlo—, aunque los hemos colocado centrales, se inclinan mucho más a Occidente, y que, en cambio, los países neutralistas de Oriente —a la cabeza la India— los hemos situado dentro de su bloque propio: el afroasiático, aunque en éste incluyamos también a naciones pro-occidentales tan claras como Pakistán y Tailandia, integrantes de la O. T. A. S. E.

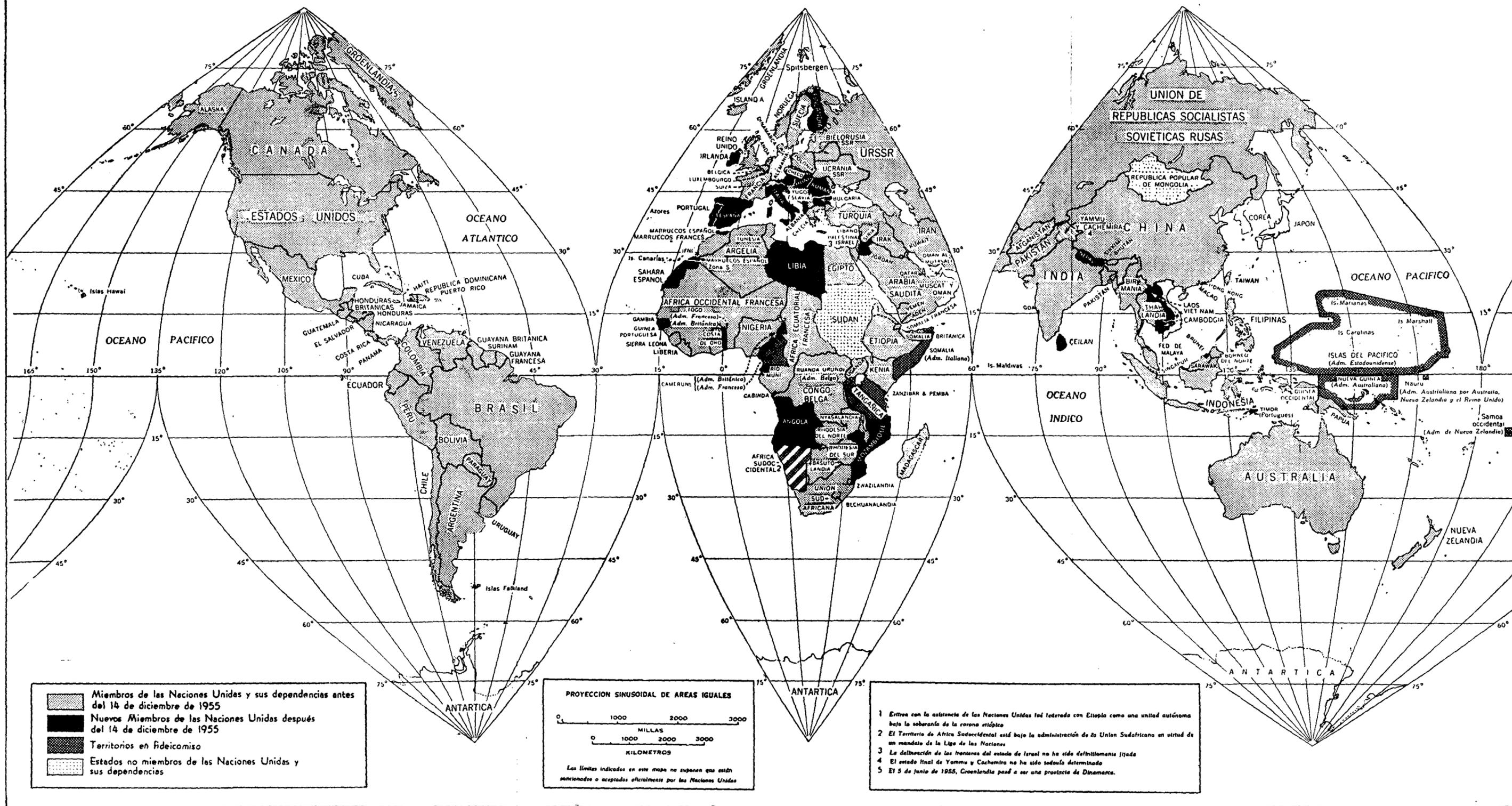
Y es que, en rigor, salvo en el bloque soviético, no existe una rígida disciplina de alineación. Sirva de ejemplo el vuelco hispanoamericano hacia el Este cuando se tratan los problemas coloniales, y así cuando se aprobó en la Asamblea General de 1955 el inscribir la cuestión argelina en el orden del día, votaron a favor (es decir, en contra de Francia) nada menos que la Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Méjico y Uruguay, mientras se abstentían El Salvador y Paraguay, si bien en esta ocasión asimismo votaron a favor de la inscripción Grecia (por Chipre...) y Filipinas, y se abstuvieron China e Islandia.

Mas, con todo, tales agrupamientos pueden mostrarnos claramente que el sistema representativo en los órganos de las Naciones Unidas precisa tener en cuenta que ya no es una Organización en la cual los sólo dos grupos occidentales e hispanoamericanos alcanzaban los dos tercios de mayoría necesarios para cualquier decisión importante en la Asamblea, comprendida la elección de los Miembros de los Consejos (Artículo 18). Hoy ambos grupos unidos alcanzan a duras penas el tener la mayoría simple, y frente a una oposición conjunta de los bloques afroasiático y soviético, no logran la mayoría cualificada.

Actualmente el grupo afroasiático es el numéricamente más importante de las Naciones Unidas, y a él todavía han de unirse los cuatro Estados que probablemente ingresarán este año como Miembros de la Organización, sumando así 25 Estados.

Pero aún siendo esto así, creemos que no es la mera relación ma-

MIEMBROS DE LAS NACIONES UNIDAS Y SUS DEPENDENCIAS Y TERRITORIOS EN FIDEICOMISO



tomática la única que debe contar en la Organización internacional a la hora de elegir Estados para miembros de los Consejos. Lo único que sí se advierte es que resulta necesario un reajuste de puestos; pero éste no podrá lograrse si no es aumentando el número de Miembros de cada órgano. Mas una vez lograda esta ampliación de puestos, su distribución debe hacerse no únicamente con un mero criterio de igualdad formal, sino conjugando también la significación propia de cada Estado.

* * *

Con criterio muy realista Schwarzenberger ha señalado (19) cómo después de un corto período de exaltación del principio de la igualdad de los Estados, el sistema jerárquico domina hoy con gran intensidad, y cómo en su aspecto de poder la aristocracia de los Estados soberanos es jerárquica. Se requiere una considerable capacidad de abstracción de la realidad para ver en el actual desarrollo hacia el gobierno internacional otro sentido que el de que éste ha sido siempre conducido por las Grandes Potencias (20).

Por eso, muy realísticamente también, la Carta de las Naciones Unidas, pese a las reiteradas disposiciones en que se establece el principio de la igualdad, de derecho y soberana de los Estados, en verdad consagró tal principio sólo en su alcance jurídico, pero no en su significación política (21). Y ello no podía menos de ser así, pues lo contrario sería negar el *suum cuique tribuere* exaltado por Ulpiano como precepto fundamental del hombre viviendo en sociedad.

Existe una clara desigualdad *de facto*, política entre las naciones, y ello debe llevar a concederles desiguales derechos y deberes, aunque dentro de una línea común e igual de derechos fundamentales de todos los Estados. Y esto no como privilegio, sino como justo reconocimiento de su responsabilidad mayor dentro de las relaciones internacionales. Por eso nosotros no compartimos la mayor parte de las críticas que se han dirigido contra el fundamento —no el uso y abuso— del denominado derecho de veto, reconocido a los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad y aceptamos —casi pudiéramos decir gustosamente— ciertos monopolios, como el atómico por parte de las Super-

(19) *Power Politics*. 2.^a ed. Londres, 1951. Pág. 111.

(20) *Ibid.* Pág. 451.

(21) Cfr. LUIS GARCÍA ARIAS: *La universalidad y la igualdad en la Organización internacional*. La Paz (Bolivia), 1953. Págs. 21 y siguientes.

potencias, que saben bien la responsabilidad y las consecuencias que les incumben y desencadenarían si se atrevieran a usar los medios de destrucción termonucleares, que acaso puestos en manos de pequeños Estados serían empleados con toda su tremenda irresponsabilidad en cualquier conflicto en que una pasión fronteriza nacionalística les viniese.

De aquí que creamos que a la hora de proyectar una reforma política del sistema representativo en la O. N. U., deben tenerse en cuenta no sólo el número de Estados que componen cada agrupación, sino también la significación que algunos de ellos pueden tener, la cual, independientemente de cada bloque, habrá de valerles una representación mayor.

Así hemos visto cómo el Brasil durante seis años ha sido Miembro no permanente del Consejo de Seguridad, con una reiterada reelección, que quiere indicar que, aparte del puesto que como cuota del grupo hispanoamericano le corresponde, la gran nación amazónica tiene un poder y peso propios. Ello pone de manifiesto lo necesario que sería el reconocimiento de la existencia de una clase especial de Miembros del Consejo de Seguridad, que ya hubo en la Sociedad de Naciones: los semi-permanentes, permitiendo la reelección de algunos. Precisamente fué la acción de España la que logró — como acaba de recordarnos Yanguas Messía (22) — que se consagrara esta nueva categoría de Miembros del Consejo ginebrino, convirtiendo en permanente de hecho nuestra presencia en él.

Es urgente frenar la marcha demagógica que puede imperar incompartidamente en las Naciones Unidas, mediante una falsa concepción democratizante, por el peso de las mayorías estrictamente numéricas que, sin embargo, no representen una mayoría de significado y aportación responsable y civilizadora. Bien está el tener en cuenta el número de los Estados que integren cada uno de los grupos a la hora de fijar las representaciones, pero al mismo tiempo es preciso que se reconozca una cierta jerarquización de los Estados, real en la vida internacional. Es un hecho no sólo la diferencia entre las Grandes Potencias y las demás, que ya está consagrada en la Carta al reconocer el papel preponde-

(22) Frente a lo que, con juicio completamente erróneo se creyó "un mal paso internacional", J. YANCUAS MESSÍA ha puesto bien de manifiesto el acierto de su política ginebrina, pues ante el anuncio de la retirada de España de la Sociedad de Naciones, se creó y se le concedió esta nueva categoría de Miembro semipermanente. *Cfr. sus artículos en "A B C" de Madrid, junio de 1956.*

rante de los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sino también entre las Potencias medias y las menores, como entre Brasil y Albania, India y Luxemburgo.

Es por eso por lo que puede adquirir una importancia grande la presencia de Europa después de la incorporación, el 15 de diciembre de 1955, de 10 naciones europeas como nuevos Miembros de las Naciones Unidas.

Mientras en la Asamblea de la Sociedad de Naciones el 47,05 por 100 de los Miembros eran europeos, hasta el último mes de 1955 sólo el 28,33 por 100 de las Naciones Unidas eran europeas (incluyendo en este porcentaje último a la Unión Soviética y sus Repúblicas de Ucrania y Bielorrusia). En la primera reunión de la Asamblea General, nada menos que catorce Estados europeos no estuvieron presentes, y sólo acudieron quince; al comenzar la X Asamblea, sólo había diecisiete Estados europeos, y al terminar fueron veintisiete, es decir, el grupo más numerosos. Pero en este número están comprendidas tanto las naciones europeas occidentales como las orientales, y es precisamente la división política de nuestro Continente lo que debilita la fuerza europea en la actual Organización mundial.

Mas, a pesar de todo, se hace preciso comprender lo necesario que resulta el conceder un papel más destacado en las Naciones Unidas a Europa como exigencia de lo que Europa significa. Suzanne Bastid (23) ha señalado los diversos títulos de Europa dentro de toda Organización mundial: la idea misma de la Organización internacional apareció en Europa en una serie de pensadores, al propio tiempo que el sistema político que está en la base de la actual sociedad internacional; ha sido en Europa donde comenzó la cooperación organizada de los Estados en el orden político, y donde se han hecho las primeras experiencias de los sistemas institucionalizados de cooperación internacional; y Europa, finalmente, ha desempeñado el papel más importante en la primera experiencia de institución internacional política: la Sociedad de Naciones. Por todo ello, es indiscutible que los Estados europeos tienen una gran experiencia de la organización internacional, una experiencia de los límites y de las técnicas posibles de la organización internacional.

(23) *Le rôle de l'Europe aux Nations Unies jusqu'à la dixième session de l'Assemblée générale.* "Revue générale de Droit International Public." Tomo XXVI, número 4. París, diciembre de 1955. Págs. 513-515.

Pero ha sido la indicada división de Europa por el "Telón de Acero" lo que más ha contribuído a reducir la importancia de los Estados europeos en las Naciones Unidas, junto con la no admisión, hasta Diciembre de 1955, de casi la mitad de los países europeos, a su vez consecuencia de la separación de Europa en dos bloques, que sólo se encuentran y relacionan, precisamente, en la Organización mundial.

Con todo, el papel de Europa en las Naciones Unidas tiene singular relieve.

Contra lo que pudiera creerse, Europa viene sosteniendo, en gran parte, la financiación de la Organización mundial. En 1955 las contribuciones de los Estados europeos alcanzaron un total de 41,24 por 100, sobrepasando en un 10 por 100 la contribución americana. Y si a ello se añaden las contribuciones especiales de Estados europeos que entonces no eran Miembros de las Naciones Unidas, pero que participaban en ciertos organismos, habría que sumar un 8,52 por 100 más. Actualmente la contribución total de Europa alcanza cerca de la mitad de los recursos de la Organización (24).

Por otra parte, aunque en el número de votos hasta ahora Europa no ha tenido un gran peso, los europeos han dejado sentir su gran influencia en la Organización internacional. Así, en 1954 eran europeos el Presidente de la Asamblea General, el Presidente de la Comisión política especial y tres Ponentes generales de las Comisiones (sobre siete). Los dos Secretarios generales de las Naciones Unidas han sido europeos. Las delegaciones europeas han desempeñado un papel importante en la preparación de textos e incluso en la preparación diplomática de las votaciones.

Pero, ciertamente, a la hora de las votaciones el papel de Europa se ha visto muy disminuído, y por eso, ahora que el número de Estados europeos en la Organización mundial ha aumentado considerablemente, parece muy adecuado que Europa asuma una mayor representación en los órganos de las Naciones Unidas.

Y considerando que varios de los Estados europeos últimamente ingresados como Miembros tienen una vigorosa personalidad internacional y una influencia extraordinaria como grandes naciones que siempre han sido, parece preciso ofrecerles un papel en consonancia con sus títulos. Además, por su propio peso pueden incluso mediar en la actual disputa entre las grandes y las pequeñas Potencias, atrincheradas

(24) S. BASTID: *Op. cit.* Pág. 521.

las primeras en sus privilegios en el Consejo de Seguridad y utilizando su mayoría numérica, pero con escasa fuerza real, las segundas, en la Asamblea General.

Sólo de esta manera creemos se logrará una vía media entre el régimen directorial y el demagógico, creando un auténtico sistema representativo, de forma que en los órganos de las Naciones Unidas tengan plaza semipermanente al lado de las totalmente permanentes y las temporales, una serie reducida de Potencias medias que puedan dotar de estabilidad a la actuación entre parálitica y enfebrecida que hasta hoy ofrece la Organización mundial. Y para conseguir esto, será necesario aumentar el número de puestos en los Consejos, lo que hará posible también un ajuste de representaciones, que vamos a intentar esbozar seguidamente.

III

El aumento de Miembros en los órganos representativos de las Naciones Unidas, es ya opinión bien compartida que debe ser realizada urgentemente. Mencionemos sólo la opinión del primer delegado efectivo de España en la actual Organización mundial, José Sebastián de Erice, que hace pocos meses escribió en estos mismos CUADERNOS (25), que si recordamos que los Miembros electivos deben escogerse con arreglo a un criterio de "representación geográfica", y si tenemos en cuenta que el número de Estados Miembros se ha elevado de 51 a 76, parece indudable y lógico que se incremente asimismo el de aquellos Estados que en "representación geográfica" deben pechar con la responsabilidad de velar por la paz del mundo y asegurar su mantenimiento. Más recientemente, el grupo hispanoamericano ha pedido asimismo este aumento.

Pero, como advertimos, debe aprovecharse la oportunidad de que se realice tal aumento —pasando por encima de inconvenientes legales y del reajuste jurídico que implicaría en todo el sistema, que ahora no es del caso señalar, aunque deban tenerse muy en cuenta— para, al propio tiempo, hacer también un reajuste de representaciones por el estilo del que vamos a proyectar, breve y concisamente, en cada uno de los órganos representativos de las Naciones Unidas.

(25) *Las Naciones Unidas y el ingreso de nuevos Miembros*. Cuaderno núm. 24. Pág. 17. Madrid, diciembre de 1955.

Consejo de Seguridad:

El número de seis Miembros no permanentes parece hoy escaso y convendría elevarlos a diez, pasando así a componerse este Consejo de quince Miembros, de los cuales continuarían siendo permanentes los nombrados a este título en el Artículo 23 de la Carta: Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia y China. No obstante, debería tenerse en cuenta la experiencia ginebrina y no cerrarse a las posibilidades de que en el futuro a algún otro Estado, que sea ya Gran Potencia *de facto*, se le reconozca *de iure* esta calidad, porque el dinamismo histórico no puede desconocerse tercamente, máxime cuando hoy en el Consejo hay Grandes Potencias *de iure* que han dejado de serlo *de facto*.

Los cuatro Miembros que propugnamos se aumenten, estimamos deben tener el carácter de semipermanentes, es decir, permitiéndose su reelegibilidad, y nos parecen muy indicados sean estos Estados: un hispanoamericano, Brasil; un asiático, India, y dos europeos, España e Italia. Todos y cada uno tienen claro derecho a esta distinción por su peso y significación pasada, presente y futura. Igualmente debe reconocerse la posibilidad de que puedan adquirir en el futuro esta categoría algunos otros Estados, acaso sólo dos más.

Los seis Miembros no permanentes deberían distribuirse así: dos países afroasiáticos, dos naciones occidentales (una europea, comprendidas las neutralistas, y otra de subgrupo Commonwealth y Filipinas), una República hispanoamericana y un Estado del grupo soviético.

De esta manera, la representación geográfica, contando las tres clases de Miembros, quedaría así establecida: seis naciones occidentales; cinco países afroasiáticos (incluida China y subgrupo Commonwealth, excepto cuando fuere el Canadá), dos Repúblicas hispanoamericanas y dos Estados del bloque soviético. Ciertamente que la proporción política sería diferente hoy, puesto que China y los países de la Commonwealth deben ser alineados dentro de la agrupación occidental. Mas, con todo, creemos que la significación y fuerza de cada grupo quedan bien reconocidas.

Consejo Económico y Social:

Habida cuenta de las tareas propias de este Consejo y la extensión de las funciones de cooperación internacional económica y social que le

son propias, parece adecuado que un tercio aproximadamente de sus Miembros formaran parte de él, y así podría fijarse en veinticinco su número (26), que hoy es de dieciocho.

De ellos, los cinco miembros permanentes y los cuatro propuestos Miembros semipermanentes del Consejo de Seguridad, parece adecuado figuren siempre en él representados por reelección. Los restantes dieciséis Miembros podrían ser elegidos con arreglo a la siguiente distribución: cinco países afroasiáticos, cuatro Repúblicas hispanoamericanas, cuatro naciones occidentales (comprendidas las del Commonwealth y las neutralistas) y tres Estados del grupo soviético.

De este modo, la representación geográfica quedaría así: ocho naciones occidentales, ocho países afroasiáticos (incluida China y subgrupo Commonwealth) cinco Repúblicas hispanoamericanas y cuatro Estados del bloque soviético.

Consejo de Administración Fiduciaria:

Teniendo en cuenta las especiales características de la representación en este Consejo —en el cual, como bien dice Erice (27), no se trata ya sólo de una más amplia representación mundial mediante el incremento del número de Miembros, sino que se trata nada menos que de equilibrar posiciones y de eliminar que el antagonismo entre “colonialistas” y “anticolonialistas” trascienda a las labores de este Consejo— no debe tenerse en cuenta tanto la distribución geográfico-política, como la de introducir Miembros moderadores que estimamos deben ser iguales en número a los Miembros administradores y a los no administradores, pues estos tienen hoy un tinte claramente anticolonialista, es decir, que pasaría así a estar constituido el Consejo por veintiún Miembros.

Manteniendo el actual carácter de los Estados Miembros de este Consejo, parecería adecuado dar entrada a los propuestos Miembros semipermanentes del Consejo de Seguridad que no fueran Potencias administradoras, o sea España, Brasil e India, y cuatro Estados más que carecieran de significativa coloración “colonialista” o “anticolonialista”, como son algunas naciones occidentales (comprendidas las de la Commonwealth, y muy especialmente las que denominamos neutralistas).

(26) J. S. DE ERICE: *Op. cit.* Pág. 18.

(27) *Op. cit.* Pág. 18.

Tribunal Internacional de Justicia:

También el órgano judicial principal de las Naciones Unidas ofrece características especiales en su sistema representativo, pues debe estatutariamente reflejar "las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo". Por otra parte, para ello acaso no sea menester aumentar el número de sus jueces, pues —como opinó el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de 1954 (28)— tal aumento volvería más difíciles las deliberaciones. En todo caso, si fuera necesario un cierto aumento, el número de jueces podría pasar a ser el de diecisiete, es decir, dos más.

Aún cuando por el carácter no político del Tribunal la elección se hace respecto a personas y no a Estados, habida cuenta de que, en realidad, como hemos visto, también en él pesan las consideraciones de distribución geográfico-política —más que de representación de los principales sistemas jurídicos del mundo— sería preciso introducir un reajuste de tal distribución y representación.

Nos parece adecuado que no sólo continúen teniendo un nacional de Juez en el Tribunal de La Haya los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en cuanto que ellos representan sistemas jurídicos importantes, sino también, por la misma razón, los propuestos cuatro Miembros semipermanentes de aquel Consejo. Los restantes Magistrados habrían de tener las siguientes nacionalidades: tres occidentales (comprendido uno del Commonwealth), dos hispanoamericanos, dos afroasiáticos y uno del grupo soviético.

IV

No dejaré ser el expuesto un criterio personal respecto a la necesaria reforma política del sistema representativo en las Naciones Unidas, y, por tanto, sujeto a las naturales imperfecciones. Pero no creemos, sin embargo, que pueda ofrecerse otro criterio que tenga en cuenta la realidad del existir y el actuar de varios grupos de Estados en la Organización mundial, que varíe grandemente el aumento de Miembros y el reajuste de su distribución.

(28) *Annuaire de l'Institut de Droit International*. Vol. 45, núm. 2. Sesión de Aix-en-Provence, 1954. Vol. 45, núm. 2. Págs. 97-99 y 290.

Otra cuestión muy distinta es la de enfocar el alcance de estas agrupaciones de Estados (29), y hasta sus consecuencias para la Organización internacional general. Aquí hemos querido limitarnos a proyectar sólo a base de unos grupos ya constituídos, para intentar ofrecer unos criterios reguladores de un más justo sistema representativo de los Estados Miembros en los órganos de las Naciones Unidas y, por tanto, en la vida y actuación mismas de la Organización internacional.

Quede para otra oportunidad el exponer el papel de esas agrupaciones y particularmente el subrayar cómo España está llamada a desempeñar una misión que tiene relieve singular, en cuanto que sería difícil encasillar nuestra debida actuación con caracteres exclusivos en uno de estos bloques. Ciertamente que por esencia España es, sobre todo, miembro del grupo occidental; pero ello no ha de impedirle el estar presente también no sólo en el grupo hispanoamericano, sino asimismo mantener contactos estrechos con el grupo afroasiático. Por eso, el papel de España en las Naciones Unidas adquiere características de extraordinaria importancia, como eje de "núcleos modulantes".

Luis GARCIA ARIAS

(29) Cfr. MARGARET BALL: *Bloc voting in the General Assembly*. "International Organisation", 1951. Págs. 331 y siguientes.

