

# La crisis financiera de las Naciones Unidas

Por ROBERT E. STEIN

*Universidad de Columbia*

y

MANUEL MEDINA

*Universidad de Madrid*

## 1.—*Consideraciones generales.*

Por primera vez en su historia, las Naciones Unidas se encuentran al borde de una catástrofe económica. En diciembre de 1961, el Secretario General en funciones, U-Thant, exponía al Quinto Comité de la Asamblea la angustiosa situación financiera de la Organización: el déficit de caja llegaría a 107.5 millones de dólares a finales de aquel año; el 30 de junio de 1962, se esperaba, esta suma se habría elevado a unos 170 millones de dólares. En el caso de que no se tomaran a tiempo medidas eficaces—concluía—, la ONU se enfrentaría en plazo breve con una auténtica bancarrota. (1).

La crisis financiera de la Organización es uno de los resultados de la guerra fría. Las Naciones Unidas fueron creadas para mantener la seguridad y la paz internacionales; deberían ser el instrumento de conciliación y armonía entre los pueblos. Desgraciadamente, han acabado convirtiéndose en juguete para las contiendas políticas, en víctima de sus propios miembros. Después que la primera Asamblea General demostrara que las ilusiones de Dumbarton Oaks y San Francisco no se veían confirmadas por las realidades de la postguerra, la ONU se limitó a un modesto papel, aunque de no poca importancia. La Organización constituía una especie de parlamento mundial, suministrando sus diferentes órganos un foro para la comunicación

---

<sup>1</sup> Informe ante el Quinto Comité en la 899 reunión, XVI período de sesiones. *Actas Oficiales de la Asamblea General. Quinto Comité*, p. 14. Vid. también declaraciones recogidas en el *New York Times* de 23 de abril de 1962, p. 1, col. 6.

entre las grandes potencias y sus bloques de países. Entre tanto, el Capítulo VII de la Carta, que contiene el sistema de seguridad colectiva de la ONU, permanecía prácticamente inoperante o con muy limitadas aplicaciones. La invasión de Egipto en octubre-noviembre de 1956 obligó por primera vez a la Organización a llevar a cabo por sí misma una acción efectiva en este terreno. La ONU intervino, evitando con su acción un conflicto de mayor envergadura, a través de una fuerza especial, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (F. E. N. U.) Con la crisis del Congo en el verano de 1960, la Organización acometió su segunda operación militar de gran escala. Con ello, la ONU obtuvo por primera vez un papel dominante en la política mundial de la post-guerra; pero a costa de un desequilibrio financiero, que amenaza hoy su propia existencia.

La estructura financiera de la Organización no es fruto de un estudio técnico y cuidado, sino que fue resultado precipitado de discusiones en las diferentes fases de creación de la Organización, sobre la base de la experiencia de la Sociedad de Naciones. Todavía el primer período de la Asamblea General tuvo que abordar los últimos toques en la administración económica (2). Los ingresos de las Naciones Unidas se obtienen primordialmente de contribuciones pagadas por los Estados miembros de conformidad con el Art. 17-2 de la Carta. Desde un principio, el poder presupuestario se invistió en la Asamblea General (3). En la Sociedad de Naciones, la ausencia del Pacto de una estipulación clara originó una lucha de competencias entre el Consejo y la Asamblea; sólo se solucionó en 1930, con la introducción de una enmienda, el Art. 6-5 del Pacto (4). El Art. 17-2 ahorró así a la nueva Organización muchos quebraderos de cabeza; pero no todos, como tendremos ocasión de ver.

Otra innovación importante de la Carta fue la fijación de sanciones para el caso de retraso en el pago de las cuotas, (Art. 19). El retraso total en el pago de dos cuotas anuales, priva a los miembros morosos de su voto en la Asamblea General (no del voto en el Consejo de Seguridad, ni del derecho a hablar en la Asamblea). El principio de sanciones por retraso en el pago, se impuso en San Francisco en la forma actual, frente a propuestas más radicales—y quizás más acertadas (5). El Art. 19 no ha sido aplicado hasta la fecha; sólo un país, Bolivia, estuvo en una ocasión en tal situación, pero la ausencia de su representante de la Asamblea en el momento de producirse una votación, evitó el planteamiento del problema; en la siguiente reunión, el gobierno boliviano había satisfecho una cantidad lo suficientemente elevada para haber dejado de estar en la situación del Art. 19. (6).

<sup>2</sup> J. David SINGER: *Financing International Organizations: The United Nations Budget Process*. La Haya: Nijhoff, 1961.

<sup>3</sup> *U. N. C. I. O.*, vol. III, ps. 376, 410, 36.

<sup>4</sup> SINGER: "The Finances of the League of Nations". *International Organization*, primavera de 1959, p. 255. Sir Herbert Ames: *Financial Administration and Apportionment of Expenses*. Ginebra: Sociedad de Naciones, 1923.

<sup>5</sup> Las discusiones se suscitaron en San Francisco en el Comité II/1. Véase SINGER op. cit., nota 2, ps. 7-8. *Cfr. U. N. C. I. O.*, vol. III, ps. 356, 323, 346, 328, 367, 365, 409, 419, 429.

<sup>6</sup> John G. STOEßSINGER: "Financing the United Nations". *Internacional Contribution*, n. 535 (noviembre de 1960) p. 60.

El Artículo 17 que, como hemos visto, confiere a la Asamblea el poder presupuestario, no indica métodos específicos para la distribución de los gastos entre los miembros. La Primera Asamblea General creó un Comité de contribuciones, encargado de recomendar la escala de asignaciones (7). El Comité se constituyó como grupo de expertos; sus miembros no tienen el carácter de representantes de los Estados, al menos teóricamente, sino que asumen un papel técnico. El Comité goza de un amplio poder discrecional en la apreciación de índices de riqueza y fijación de cuotas. Los criterios impositivos no se han fijado estrictamente, sino que son producto de compromisos y acuerdos; pero consisten fundamentalmente en la renta nacional, la renta per cápita y la capacidad de pago de los Estados; la capacidad de pago suele estar determinada por las disponibilidades de dólares del país respectivo, pues fuera de casos excepcionales, los pagos se han de hacer en dólares U. S. A. como moneda de la sede de la Organización. Se han hecho propuestas para admitir pago en otras monedas; pero hasta ahora sólo se ha recurrido a ellas como solución transitoria, y sobre la base de su convertibilidad al dólar.

El Comité de contribuciones propone al Quinto Comité de la Asamblea (Cuestiones administrativas y presupuestarias) la escala de asignaciones, que es discutida, y transmitida luego a la Asamblea, donde es objeto de votación definitiva. Se han llegado a establecer algunas reglas informales en la determinación de las contribuciones. Una de ellas es la fijación de límites o "techos" al porcentaje de asignaciones. A instancia de Estados Unidos, y tras una verdadera batalla en el Quinto Comité, se ha fijado un techo superior de un 33.33%, reducible eventualmente a un 30%. Los Estados Unidos sigue siendo el único país cuya cuota se aproxima a ese límite, con un 32.02% en la escala fijada para 1962-64; la URSS le sigue con un 14.97% (17.47% incluyendo Bielorrusia y Ucrania). El límite inferior se ha fijado en un 0.04%; en la escala para 1962-64, aproximadamente un tercio de los miembros satisfacen esta asignación mínima. España paga un 0.86%, mucho menos que Italia (2.24%), menos que Polonia (1.28%), Checoslovaquia (1.17), Suecia (1.30) y Holanda (1.01), pero más que la República Árabe Unida (0.30, junto con Siria), Portugal (0.16), Méjico (0.74) y Marruecos (0.14) (8).

Estas asignaciones se han fijado sólo, hasta este momento, para sostener el presupuesto ordinario. Este, como todos los presupuestos públicos, ha sufrido un aumento constante desde 1946 hasta el momento actual. En 1946, la Asamblea impuso 21.5 millones de dólares. El presupuesto de 1962 excede los 74 millones. El presupuesto sólo cubre los gastos de la Organización; las Instituciones Especializadas son financiadas por presupuestos totalmente in-

<sup>7</sup> *Resoluciones de la Asamblea General*, I (1ª parte), 13 de febrero de 1946, ps. 22 y 23.

<sup>8</sup> Resolución 1692 (XVI), de 18 de diciembre de 1961.

<sup>9</sup> Resolución 1736 (XVI), de 20 de diciembre de 1961.

dependientes, de conformidad con el Art. 17-3 de la Carta. Esto es lógico, ya que las Instituciones Especializadas son personas jurídicas distintas, unidas a la ONU sólo por relaciones de coordinación, sin lazos jerárquicos con ésta. Pero dentro de la propia ONU se han constituido presupuestos separados, distintos del ordinario. Los programas voluntarios se financian con presupuestos independientes. Entre estos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Agencia de las Naciones Unidas de Ayuda y Obras para los Refugiados de Palestina (United Nations Relief and Works Agency, UNWRA), el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT), el Fondo Especial y el Fondo para desarrollo Económico del Congo. Otras dos operaciones que fueron nutridas con presupuestos independientes, pero que hoy ya no existen, fueron la Organización Internacional de Refugiados (OIR), y la Agencia de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea (United Nations Korean Reconstruction Agency, UNKRA). Estos programas se pagan con contribuciones voluntarias de los Estados miembros, de acuerdo con su capacidad y su voluntad de pagar. En 1961, los presupuestos voluntarios alcanzaban las siguientes sumas: PAAT, 41.861.002 dólares; UNICEF, 21.616.414 \$; UNWRA, 32.554.361 \$; Fondo Especial, 48.720.985 \$; Fondo Económico para el Congo, 34.930.486 \$.

Por lo demás, se ha establecido un Fondo de Reserva o de Tesorería (Working Capital Fund), con el que se atiende a los gastos de la Organización mientras se espera el pago de las contribuciones por los miembros. El Fondo se nutre con adelantos satisfechos por los miembros con mayor capacidad de pago, con cargo a su cuota anual. Este Fondo ha fluctuado entre los 20 y 25 millones de dólares; en el presupuesto de 1962 alcanza la cifra de 25.2 millones (9). Las diferencias de sistema fiscal entre los Estados, las dificultades burocráticas y, en algunos casos, la falta de excesivo celo en el pago, producen retrasos en el cobro de las asignaciones, que podrían perjudicar la buena marcha de la Organización; el Fondo de Reserva juega en este sentido un importante papel nivelador de la tesorería de las Naciones Unidas. Aunque las contribuciones se deben a partir del 31 de enero de cada año, y han de ser pagadas en el plazo de treinta días (10), los Estados suelen retrasarse en el pago, sin llegar—no obstante—al retraso total de 2 años del Artículo 19. Los Estados Unidos, por ejemplo, suelen pagar después del primero de julio (11).

## *2. La financiación de las operaciones en Oriente Medio y el Congo*

Los problemas financieros con los que ahora se enfrenta la Organización no se deben ni a los gastos normales ni a los gastos voluntarios a que

---

<sup>10</sup> Reglamento financiero, art. 3. 4.

<sup>11</sup> "Information on the Operations and Financing of the United Nations". Folleto publicado por el Gobierno de los Estados Unidos para uso por el Comité de Relaciones Exteriores del Senado y el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, 6 de febrero de 1962, 87 Congreso 2ª sesión, p. 8.

nos hemos referido en los últimos párrafos de la sección anterior. Están en relación directa con las dos operaciones militares a gran escala que emprendiera la Organización en Oriente Medio y el Congo, denominadas respectivamente, como ya hemos indicado, F. E. N. U. y O. N. U. C. En 1950, las operaciones militares en favor de Corea del Sur se emprendieron bajo los auspicios de las Naciones Unidas; pero no se le plantearon a éstas problemas de financiación. El Consejo de Seguridad (12) y la Asamblea (13) recomendaron entonces que los miembros suministraran ayuda al gobierno surcoreano, y autorizaron la creación de un mando unificado, bajo la "bandera" de la ONU. Las Naciones Unidas como Organización no se vieron envueltas directamente en problemas operacionales. Con la excepción de ciertos gastos honoríficos o simbólicos (14), la Organización no asumió ninguna clase de responsabilidad financiera por los gastos de aquella operación.

F. E. N. U. se estableció en noviembre de 1956, siguiendo a la invasión de Egipto por tropas británicas, francesas e israelíes. El propósito de la fuerza era mantener la paz y la seguridad en aquel sector; su misión, asegurar la retirada de las tropas invasoras y patrullar el sector fronterizo de Gaza para evitar la reproducción de incidentes. ONUC se creó a consecuencia de una petición de asistencia del gobierno congoleño ante la vuelta de tropas belgas; su misión primera fue la de asegurar la retirada de las tropas belgas y ayudar al Gobierno central a mantener el orden dentro del país; posteriormente, la situación se hizo mucho más compleja, sin embargo.

Cuando el Consejo de Seguridad trató de considerar la situación creada por el ataque a Egipto, Francia e Inglaterra vetaron las propuestas de resolución presentadas, impidiendo el que se tomaran medidas efectivas (15). El representante yugoeslavo presentó entonces un proyecto de resolución, (16) que fue adoptado, en el que, de conformidad con la Resolución 377 (V) de la Asamblea General, "Acción Unida para la Paz", se traspasaba a la Asamblea el estudio de la cuestión, autorizándola a convocar una Sesión Especial de

<sup>12</sup> Resoluciones de 25 (doc. S/1501), y 27 de junio (doc. S/1511) y 7 de julio (doc. S/1588) de 1950.

<sup>13</sup> Resol. 498 (V) de 1 de febrero y 500 (V) de 18 de mayo de 1951.

<sup>14</sup> Así, en el anteproyecto de presupuesto ("Budget estimates") para 1962, en la p. 76, aparecen servicios prestados en el Cementerio de las Naciones Unidas en Corea. Véase también doc. A/C. 5/ 556, *Actas Oficiales de la Asamblea*, VIII período de sesiones, Apéndice, número de agenda 39, p. 16, donde figuran diversas cantidades para el pago de medallas honoríficas, establecidas por la resolución 483 (V), de 12 de diciembre de 1950:

anteproyecto	1954: 343 000 \$
presupuestado	1953: 300 000 \$
gastado	1952: 150.824 \$

<sup>15</sup> El Consejo de Seguridad se dió por enterado de la invasión de Egipto por una carta presentada por el Gobierno de los Estados Unidos el 29 de octubre de 1956 (doc. S/3706). Vid. *Actas Oficiales del Consejo de Seguridad*, 749 reunión, de 30 de octubre de 1956.

<sup>16</sup> *Actas Oficiales del Consejo*, 751 reunión, de 31 de octubre de 1956, doc. S/3719.

Emergencia (17). La Primera Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea adoptó varias resoluciones. En la primera de ellas se pide un inmediato cese el fuego (18). Una segunda resolución pedía al Secretario General que sometiera a la Asamblea, en el plazo de 48 horas, "un plan para el establecimiento, con el consentimiento de las naciones interesadas, de una Fuerza Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas, para asegurar y vigilar el cese de hostilidades" (19). Resoluciones posteriores reproducían la petición de cese de hostilidades (20) y establecieron un Mando de las Naciones Unidas (21). El General Burns, Jefe de Estado Mayor de la Organización para la Supervisión de la Tregua en Palestina, fue encargado "provisionalmente" de la jefatura de ese Mando, facultándosele para reclutar un número limitado de oficiales de entre el Cuerpo de Observadoras para la Supervisión de la Tregua; éstos no deberían ser nacionales de ninguno de los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Se creó también un comité consultivo, cuya misión era abordar aquellos aspectos de planeamiento que la Asamblea misma no hubiera considerado o no hubieran sido delegados al Jefe del Mando (22). La Fuerza se nutrió con contingentes enviados por algunos de los Estados miembros, llegando a incluir 6.000 soldados, y llevó a cabo sus operaciones bajo el mando unificado de la Organización. La retirada de las tropas invasoras se llevó a cabo, y las tropas de la ONU han venido manteniendo la seguridad internacional en la frontera de Egipto con Israel. La Organización acometió incluso operaciones no militares, como la limpieza del Canal del Suez, cuyo funcionamiento había sido interrumpido a consecuencia de los hundimientos de buques y otros desperfectos producidos por la operación (23).

<sup>17</sup> La resolución "Acción Unida para la Paz" se puede resumir en este párrafo:

"La Asamblea General

"Decida que, en todo caso en que parezca existir una amenaza contra la paz, ruptura de la paz o acto de agresión en que, debido a no haberse podido lograr la unanimidad de los miembros permanentes, el Consejo de Seguridad sea incapaz de cumplir con su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea General examinará inmediatamente la cuestión a fin de hacer a los miembros las recomendaciones oportunas sobre las medidas de seguridad que habrán de ser tomadas, comprendido, si se trata de una ruptura de la paz o acto de agresión, el empleo de la fuerza armada en caso de necesidad, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales..."

Para más detalles sobre la acción en Corea: Leland M. GOODRICH: "Korea; Collective Measures Against Aggression", *International Conciliation*, n. 494 (octubre de 1953) ps. 129-192; Edwin C. HOYT: "The United States Reaction to the Korean Attack: A Study of the Principles of the United Nations Charter as a Factor in American Policy-Making", *American Journal of International Law*, 55 (1961) 55; KUNZ: "Legality of the Security Council Resolutions of June 25 and 27, 1950", *American Journal*, 45 (1951) 137.

<sup>18</sup> Resol. 997 (ES-I), de 2 de noviembre de 1956. Vid. sobre la F. E. N. U. CHAUMONT: "La situation juridique des Etats membres à l'égard de la Force d'urgence des Nations Unies", *Ann. français de droit international* (1958) p. 399; GOODRICH y ROSNER: "The United Nations Emergency Force", *International Organization*, 11 (1957) 413; Santiago MARTINEZ CARO: "La Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas", *Rev. Española de Derecho Internacional*, 13 (1960) 83; William R. FRYE: *A United Nations Peace Force*. Carnegie Endowment for International Peace. Nueva York: Oceana Publications. 1957.

<sup>19</sup> Resol. 998 (ES-I), de 4 de noviembre de 1956.

<sup>20</sup> Resol. 999 (ES-I) de 4 de noviembre de 1956.

<sup>21</sup> Resol. 1000 (ES-I), de 5 noviembre de 1956.

<sup>22</sup> Resol. 1001 (ES-I), de 7 de noviembre de 1956.

<sup>23</sup> Resol. 1121 (XI), de 24 de noviembre de 1956.

Como indicamos antes, las resoluciones que crearon la FENU, no se limitaron a recomendar acción. Se crearon dos órganos subsidiarios (véanse Arts. 7-2, 22 y 29 de la Carta): el Mando de las Naciones Unidas y el Comité consultivo. Al Secretario General se le encomendaron responsabilidades concretas para la ejecución de las resoluciones de la Asamblea. En la resolución 999 (ES-I), párrafo 3, se le pedía que "con la asistencia del Jefe del Estado Mayor y de los miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua, consiga la retirada de todas las fuerzas detrás de la línea de armisticio". En la resolución 1000 (ES-I) se le invitaba a "tomar las medidas administrativas que pudieran ser necesarias" para el establecimiento del Mando. La resolución 1001 (ES-I) autorizaba al Secretario General para "dictar toda clase de reglamentos e instrucciones . . . esenciales para el funcionamiento de la fuerza, y tomar cualquier otra acción administrativa o ejecutiva que fuera necesaria."

Se le pidió también al Secretario General que recomendara las medidas necesarias para la financiación de la Fuerza. En su primer informe a este respecto, Dag Hammarskjöld preveía distintos modos de financiación (24); en un informe posterior, proponía la creación de una cuenta especial, fuera del presupuesto ordinario, pero indicando que los gastos deberían ser distribuidos entre los Estados miembros sobre base de la escala ordinaria de asignaciones (25). Justificaba la creación de una cuenta especial en la inmediata necesidad de fondos para atender a los gastos de la Fuerza; el pago con cargo al presupuesto ordinario supondría un retraso notorio en la obtención de esos fondos.

Por resolución de 26 de noviembre de 1956 se estableció una Cuenta especial de diez millones de dólares, como medida provisional, y se solicitó del Quinto Comité y del Comité consultivo sobre Cuestiones administrativas y presupuestarias un informe sobre la financiación de la operación (26). Una resolución posterior (27) impuso la distribución de esos diez millones de conformidad con la escala ordinaria de asignaciones para 1957. En el Quinto Comité, la cuestión suscitó largas discusiones. El Secretario General y la mayor parte de los países de Europa occidental y Norteamérica proponían que los gastos se distribuyeran de conformidad con la escala ordinaria. Egipto y los países comunistas creían por el contrario que sólo los "Estados agresores", es decir, los que habían desencadenado la invasión, estaban obligados a soportar los costos de la operación. El gobierno egipcio, concretamente, se negaba a pagar ninguna cantidad ocasionada por una invasión de la que su país había sido la víctima. El representante español sugería que, de confor-

---

<sup>24</sup> *Actas Oficiales de la Asamblea*, I Sesión Especial de Emergencia, Apéndice, número de agenda 5, doc. A/3302, p. 14.

<sup>25</sup> Informe del Secretario General sobre administración y financiación. Doc. A/3383 y Rev. 1, XI período de sesiones, número de agenda 66, p. 14.

<sup>26</sup> Resol. 1122 (XI).

<sup>27</sup> Resol. 1089 (XI), de 21 de diciembre de 1956.

midad con el Art. 24 de la Carta, los miembros permanentes del Consejo tenían un papel directivo en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, y que por consiguiente deberían ser considerados especialmente responsables para llevar a cabo las operaciones pacificadoras. Esta misma línea adoptaron diversos países hispano-americanos, en especial México. Las repúblicas sudamericanas estimaban que el sistema de seguridad colectiva les afectaba sólo indirectamente, pues ellas tenían su propio sistema de seguridad colectiva, en la Organización de Estados Americanos. (28).

Otros países alegaron diferentes razones para oponerse al pago de las cantidades asignadas: escasez de divisas, existencia de cuentas pendientes con la Organización en razón de esas mismas operaciones. En consecuencia, la proporción de contribuciones efectivamente cobradas fue muy reducida. A modo provisional, se fue atendiendo a las operaciones con medidas como la obtención de contribuciones voluntarias. Pero estas medidas no podían resolver el problema de base, y en diciembre de 1961 existía un déficit de caja superior a los 25 millones de dólares. El Secretario General recurrió al Fondo de Reserva para cubrir los déficits anuales resultantes. La ausencia de medidas definitas ha impedido establecer un sistema normal de financiación de FENU, complicado posteriormente con la operación en el Congo. La Asamblea General ha ensayado diversos sistemas de distribución de los gastos, que examinamos en 5, infra, sin obtener resultados tangibles hasta el momento (29).

La operación en el Congo se inició a petición del propio Gobierno congoleño; un cablegrama suscrito por el Presidente de la República, Sr. Kasavubu, y el Primer Ministro, Sr. Lumumba, informaba de la situación creada en el país a consecuencia del retorno de las tropas belgas, y pedía asistencia de las Naciones Unidas (30). El Secretario General, utilizando por primera vez la facultad conferida por el Art. 99 de la Carta, llamó la atención del Consejo de Seguridad sobre la situación entonces existente. El Consejo adoptó varias resoluciones, requiriendo al Gobierno belga para que retirara sus tropas del Congo, y autorizando al Secretario General para que suministrara ayuda militar al Gobierno congoleño (31). Al igual que con la invasión de Egipto, se constituyó una Fuerza de las Naciones Unidas (ONUC). Se decidió también el establecimiento de una *cuenta ad hoc*, en paralelo a la "cuenta especial" en el caso de la Fuerza de Emergencia (32),

<sup>28</sup> *Actas Oficiales de la Asamblea*. Quinto Comité, XI período de sesiones, 541 reunión, de 3 de diciembre de 1956, p. 42 ss.

<sup>29</sup> Las resoluciones referentes a distribución de gastos entre los miembros son: 1089 (XI), de 21 de diciembre de 1956; 1151 (XII) de 22 de noviembre de 1957; 1337 (XIII), de 13 de diciembre de 1958; 1441 (XIV), de 5 de diciembre de 1959; 1575 (XV), de 20 de diciembre de 1960; 1733 (XVI), de 20 de diciembre de 1961.

<sup>30</sup> Cable de 12 de julio de 1960, doc. S/4382.

<sup>31</sup> Resols. de 14 (S/4387) y 22 de julio (S/4405) y 9 de agosto (S/4426) de 1960

<sup>32</sup> Resol. 1583 (XV), de 20 de diciembre de 1960.

y, al igual que entonces, problemas financieros volvieron a plantearse. Con una diferencia: la oposición a los planes de financiación propuestos por el Secretario General fue aún mayor. El bloque comunista y la República Árabe Unida reiteraron su posición de principio de que "el agresor debe pagar", colocando la responsabilidad principal para el pago de la operación en Bélgica y "otros países colonialistas" (33). El grupo de países hispánicos volvió con nuevos argumentos contra el principio de distribución de los gastos, alegando que la operación caía bajo las disposiciones del Art. 43 y que, por consiguiente, el único medio de proveer a ella era mediante el sistema de acuerdos especiales, sobre una base de voluntariedad (34). El representante de Francia expresó dudas sobre la legalidad de la operación; según él, podía suponer un caso de infracción de la competencia doméstica bajo el Art. 2-7 de la Carta (35). Bélgica se negó a hacer ningún pago en tanto se siguiera "discriminando" contra ella en el Congo (36). Algunos países como Italia, alegaron cuentas pendientes con la Organización en relación con la misma operación (37). Los nuevos Estados asiáticos y africanos y, en general, las pequeñas potencias, alegaron dificultades monetarias (38).

La operación en el Congo revistió mucho mayor envergadura que la operación de Suez. En consecuencia, las dificultades financieras han sido ma-

<sup>33</sup> Así, el delegado de la República Árabe Unida:

"... el coste de las actividades de las Naciones Unidas debe ser soportado por el país que ha sido responsable desde el principio de la desdichada situación existente."

(*Actas Oficiales de la Asamblea*, V Comité, XV periodo de sesiones, 812 reunión, de 8 de diciembre de 1960).

"Bélgica es la responsable de ese estado de cosas y, por tanto, debe pagar los gastos de las Naciones Unidas en el Congo".

(*Actas de la Asamblea*, V Comité, 815 reunión, de 12 de diciembre de 1960)

El representante de la URSS:

"Si el procedimiento establecido en la Carta fue violado, la responsabilidad debe recaer sobre aquellos Estados miembros que han forzado a la Organización a seguir un curso ilegal. Son ellos, por tanto, los que deben soportar la carga financiera."

(*Actas de la Asamblea*, V Comité, XVI periodo de sesiones, 902 reunión, de 14 de diciembre de 1961).

<sup>34</sup> Declaraciones del representante español, Sr. Piniés, en *Actas de la Asamblea*, V Comité XV periodo de sesiones, 806 reunión, p. 261. Del delegado argentino, *ibid.*, p. 262. Del delegado de Venezuela, 808 reunión, p. 272. Del representante de El Salvador, 818 reunión, p. 331.

<sup>35</sup> "Francia expresó sus temores y aprensiones con respecto a la intervención por parte de las Naciones Unidas... Los acontecimientos han demostrado lo fundado que estaban esos temores, pues el pueblo congoleño ha llegado a considerar la intervención de las Naciones Unidas como una amenaza a su independencia recién adquirida... Con respecto a las complicaciones financieras, se ha desarrollado una situación más seria aun que se originó con la cuenta especial para la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, a la que sólo contribuyeron unos pocos Estados..."

(*Actas de la Asamblea*, V Comité, XV periodo de sesiones, 813 reunión, de 9 de diciembre de 1960).

Vid. también *Actas de la Asamblea*, V Comité, XVI periodo de sesiones, 863 reunión, de 24 de octubre de 1961, y 902 reunión, de 14 de diciembre de 1961.

<sup>36</sup> Según el representante belga, su país, que siempre había apoyado lealmente a las Naciones Unidas, sufrió una tremenda desilusión con la acción de esta Organización en el Congo. Su gobierno había hecho varias propuestas e indicado las bases sobre las que le parecía posible continuar una fructuosa cooperación con representantes de las Naciones Unidas. Cuando se reanudarán relaciones satisfactorias entre su país y las Naciones Unidas, su gobierno estaría dispuesto a volver a considerar la cuestión de contribuir a los créditos suplementados para 1960, en especial con respecto a los aspectos civiles de la operación en el Congo.

(*Actas de la Asamblea*, V Comité, 816 reunión, de 13 de diciembre de 1960).

Como miembro de las Naciones Unidas, Bélgica estaría dispuesta a contribuir a los gastos extraordinarios de ONUC sobre la misma base que otros países, a condición de que no se discriminara contra ella en el reclutamiento de personal civil para la operación en el Congo, como se había hecho hasta entonces.

(*Actas de la Asamblea*, V Comité, 836 reunión, de 12 de abril de 1961).

<sup>37</sup> Sin embargo, la declaración escrita del gobierno italiano ante el T. I. J. en el procedimiento pendiente para la obtención de dictamen consultivo, el Gobierno italiano sostiene la posición de los Estados Unidos.

<sup>38</sup> Declaraciones de los representantes de Túnez (*Actas de la Asamblea*, V Comité, XV periodo de sesiones, 803 reunión, p. 248); Guinea (805 reunión, p. 259); Pakistán (811 reunión, p. 287); y Etiopía (812 reunión, p. 293), entre otros.

yores. El Secretario General recurrió también al Fondo de Reserva; pero, siendo éste insuficiente, tuvo que acudir a préstamos de UNICEF y otros organismos con presupuesto autónomo para aliviar transitoriamente el déficit de caja. Pero en diciembre de 1961 resultaba claro que ninguna clase de arreglos provisionales podría impedir el crack financiero. Parte importante de las discusiones durante el décimosexto periodo de sesiones fue dedicado a este problema. Como resultado, se pensó en dos soluciones: primero, solicitar un dictamen consultivo del Tribunal Internacional de Justicia sobre el carácter de los gastos en que se había incurrido para el desarrollo de las dos operaciones; segundo, la emisión de un empréstito de 200 millones de dólares destinado a cubrir el déficit aproximado que se esperaba para 1962.

### 3. *La solicitud de dictamen consultivo*

En diciembre de 1961, los Estados Unidos sometían una propuesta de solicitud de dictamen consultivo al Tribunal Internacional de Justicia. El dictamen habría de determinar, sencillamente, si los costes de FENU y ONUC constituían "gastos de la Organización" en el sentido del Artículo 17-2 de la Carta (39). La discusión de esta propuesta supuso una repetición de las posiciones sostenidas con anterioridad (40). La composición actual del Tribunal se caracteriza por una aplastante mayoría de jueces occidentales; pero la mayoría de los países representados en el Tribunal no han satisfecho sus cuotas por ninguna de las dos operaciones. Por otro lado, es previsible que la mayor parte de los jueces no se identifiquen necesariamente con las posiciones expresadas por los gobiernos de su respectivo país. Sería por tanto arriesgado hacer predicciones sobre el resultado final.

Francia sometió un proyecto de enmienda a la propuesta norteamericana, en el que pretendía que el Tribunal se pronunciara también sobre la legalidad de las operaciones. (41). Para el representante francés, el Tribunal no podría responder a la pregunta sobre la naturaleza de los gastos sin decidir antes sobre la legalidad en sí de las operaciones que ocasionaron esos gastos. La enmienda fue rechazada, aprobándose íntegramente la propuesta norteamericana.

Si el Tribunal decide que los gastos caen dentro del Art. 17-2, el Artículo 19 sería de aplicación automática: el retraso de dos años en el pago de las contribuciones provocaría la pérdida del derecho de voto en la Asamblea. El éxito de este sistema de coacción es difícil de prever. Si el Tribunal se pronunciara en este sentido, es probable que los Estados occidentales y algu-

<sup>39</sup> Este dice textualmente:

"Los Miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General."

<sup>40</sup> Vid. *Actas provisionales* ("Provisional verbatim records"), de diciembre de 1961, del V Comité, XVI periodo de sesiones.

<sup>41</sup> Doc. A/PV. 1086, p. 5 (*Actas provisionales*).

nos de los neutrales se decidieran a pagar las contribuciones fijadas (42). Más improbable es que los Estados comunistas se decidan a hacerlo, incluso frente a un dictamen terminante del Tribunal.

La solicitud de dictamen (43) se apoya en los Arts. 96 de la Carta y 65 del Estatuto del T. I. J. Ambos preceptos dan al Tribunal la facultad de emitir dictámenes consultivos sobre "cualquier cuestión jurídica" que les sea sometida por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad u otro órgano de las Naciones Unidas autorizado para ello por la Asamblea. Los dictámenes consultivos carecen en sí mismos de efecto obligatorio; pero creemos posible decir que un dictamen del T. I. J. posee una cierta eficacia vinculante sobre los órganos de la ONU, pues el Tribunal es "el órgano judicial principal de las Naciones Unidas" (Art. 92 de la Carta) (44).

En los términos en que está redactada, la resolución pide simplemente al Tribunal que interprete un artículo de la Carta, el Art. 17-2, en relación con una concreta situación fáctica: "¿Son los gastos autorizados por la Asamblea General para las Operaciones en el Congo y en el Oriente Medio, gastos de la Organización en el sentido de ese artículo?" En el momento actual, el Secretario General y 17 Estados han presentado declaraciones escritas al Tribunal (45), y el Tribunal ha ordenado la apertura de la fase de exposición oral. En su exposición escrita, el Gobierno de los Estados Unidos reitera su tesis de que los gastos caen dentro del Art. 17-2. Sólo dos Estados comunistas, Checoslovaquia y la URSS, han sometido exposición escrita. España presentó una corta nota, firmada por el Conde de Montefuerte. Otros países que han presentado exposiciones escritas han sido: Alto Volta, Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Portugal, Reino Unido y la Unión Sudafricana.

El primer problema con el que se tendrá que enfrentar el Tribunal Internacional será el de su propia competencia. Hay razones para esperar que el Tribunal se niegue a emitir un dictamen en este caso; principalmente por los elementos políticos en él envueltos. El T. I. J. ha tenido mucho cuidado en evitar implicarse en cuestiones políticas candentes y ha negado su com-

<sup>42</sup> Cfr. declaraciones del Secretario de Estado americano, Sr. Rusk, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado el 19 de enero de 1962. *Hearings before the Committee on Foreign Relations of the United States Senate*, 87 Congreso, 2ª sesión, sobre el "Bill" 2768, p. 10.

<sup>43</sup> La resolución por la que se pide dictamen consultivo fue aprobada por 52 votos contra 11 (Bloque comunista y Francia), con 32 abstenciones; entre éstas, Bélgica, China, Congo, Cuba, India y la República Árabe Unida. España votó en favor de la resolución.

<sup>44</sup> Sobre la eficacia de los dictámenes consultivos, vid.: Dictamen consultivo sobre la Decisión del Tribunal Administrativo de la O. I. T., *Recueil del T. I. J.* (1956), p. 84. Entre la abundante bibliografía: EDVARD HAMBRO: "The Authority of Advisory Opinions of the International Court of Justice". *Int. & Comp. Law Quarterly*, 3 (1954) 2; MANLEY O. HUDSON: "Les avis consultatifs de la Cour Permanente de Justice Internationale". *Rec. des Cours*, 8 (1925-III) 343; Id.: "The Effect of Advisory Opinions of the World Court". *American Journal*, 42 (1948) 630; SHABAL ROSENNE: "The Advisory Competence of the International Court of Justice". *Rev. de droit international (Sollig)*, 30 (1952) 10; B. SLOAN: "Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice". *California Law Rev.*, 38 (1950) 830; STRUPP-SCHLOCHAUER: *Wörterbuch des Völkerrechts*, voz "Internationaler Gerichtshof", vol. II, p. 110; CHARLES de VISSCHER: "Les avis consultatifs de la Cour permanente de justice internationale". *Rec. des Cours*, 26 (1929-I) 5. Vid. también *International Law*, publicación colectiva de la Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1961, en que se dice: "Los dictámenes no son vinculantes para los órganos que los solicitan; pero éstos suelen adoptar la opinión expresada por el Tribunal", p. 393.

<sup>45</sup> Número de distribución del volumen en que se publican las declaraciones escritas, 62/21.

petencia cuando ha temido encontrarse ante una cuestión de índole acusadamente política (46). La exposición del gobierno francés ha puesto de relieve este aspecto (47). No cabría someter al Tribunal una cuestión "no jurídica" (48). El Tribunal será consciente de los complejos problemas políticos subyacentes, y esto podrá inducirle a rehusar la emisión del dictamen. Sin embargo, en ocasiones anteriores, ha respondido siempre a las solicitudes de dictamen sobre interpretación de artículos de la Carta (49), de la Constitución de la O.I.T. (50) y de la Constitución de la Organización Intergubernamental Consultiva Marítima (51).

El Tribunal ha dicho expresamente:

"No existe ninguna disposición que prohíba al Tribunal, 'el órgano judicial principal de las Naciones Unidas' el ejercicio, con respecto al Artículo 4 de la Carta, de una función interpretativa que cae dentro del normal ejercicio de sus poderes judiciales" (52).

El Art. 17-2 ha sido interpretado por GOODRICH y HAMBRO (53) en el sentido de que no incluía los gastos por acciones de "ejecución". Esta interpretación ha sido recogida en las declaraciones de los gobiernos checo, sudafricano y portugués como base para un dictamen negativo. Frente a esto se ha alegado que las operaciones no constituyen medidas de ejecución o de uso de la fuerza de conformidad con los Arts. 42 y 43 de la Carta, sino medidas provisionales de conformidad con el Art. 40 (54).

Indicamos antes cómo la propuesta francesa de que se solicitara también del Tribunal un pronunciamiento sobre la legalidad de las operaciones fue rechazada. En su lugar, la resolución de la Asamblea se limita estrictamente al significado de la expresión "gastos de la Organización". La exposición de los Estados Unidos prescinde de la legalidad de las resoluciones, pues considera que el Tribunal no tiene por qué tratar este problema y la legali-

<sup>46</sup> Cfr. las decisiones en los casos *Notrebohm*, *Recueil T. I. J.*, (1955) p. 3, y de la *Anglo-Iranian Oil Co.*, *Rec. T. I. J.*, (1952), p. 93.

<sup>47</sup> *Op. cit.* nota 45, p. 74 ss.

<sup>48</sup> En torno a la discusión entre cuestiones jurídicas y políticas, vid. LAUTERPACHT: *The Function of Law in the International Community* (1933); y "La théorie des différends non-judiciaires en droit international", *Rec. des Cours*, 34 (1939-IV) 499.

<sup>49</sup> Cfr. dictámenes consultivos de 28 de mayo de 1948, sobre la Admisión de un Estado como miembro de las Naciones Unidas (*Rec. T. I. J.*, 1948, p. 57); de 11 de abril de 1949 sobre Reparación por daños sufridos al Servicio de la Organización (*Rec. T. I. J.*, 1949, p. 174); de 3 de marzo de 1950, sobre Competencia de la Asamblea General para admisión a las Naciones Unidas (*Rec. T. I. J.*, 1950, p. 4); de 11 de julio de 1950 sobre el Estatuto Internacional del África del Sudoeste (*Rec. T. I. J.*, 1950, p. 128); de 13 de julio de 1954, sobre el Efecto de las decisiones del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (*Rec. T. I. J.*, 1954, p. 47); sobre el Procedimiento de voto de los informes y peticiones para el territorio de África del Sudoeste, de 7 de julio de 1955 (*Rec. T. I. J.*, 1955, p. 67).

<sup>50</sup> Dictamen consultivo de 22 de octubre de 1956 sobre la Decisión del Tribunal Administrativo de la O. I. T. (*Rec. T. I. J.*, 1956, p. 77).

<sup>51</sup> Dictamen consultivo sobre Composición del Comité de Seguridad Marítima, de 8 de junio de 1960 (*Rec. T. I. J.*, 1960, p. 149).

<sup>52</sup> Dictamen consultivo sobre la Admisión de miembros, cit. en nota 48, de 1950, en la p. 51.

<sup>53</sup> *The Charter of the United Nations*, 2ª ed. Boston: World Peace Foundation, 1949, p. 184, nota 90.

<sup>54</sup> Exposición, escrita de Dinamarca ante el T. I. J.; declaraciones del Secretario General ante el V Comité, doc. A/C.5/864., Cfr. E. M. MILLER: "Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo". *American Journal*, 53 (1961) 1. Vid. también Thomas M. FRANCK y JOHN CAREY: "The Role of the United Nations in the Congo: A Retrospective Perspective". Publicado como "Working paper" por "The Association of the Bar of the City of New York", 1962.

dad se presume (55). No sabemos si el Tribunal se limitará a resolver estrictamente la cuestión planteada o hará un análisis más profundo. Hay aquí envuelto un delicado problema. Una vez que el Consejo de Seguridad o la Asamblea General han adoptado una resolución, ¿son dichos órganos intérpretes supremos de la legalidad de su actuación o queda alguna posibilidad de control? ¿Puede el Tribunal Internacional de Justicia, como ha sugerido Francia, pronunciarse sobre la legalidad de las resoluciones? Si el Tribunal decide pronunciarse sobre la legalidad de las operaciones en sí, podríamos tener una interpretación autorizada de importantes aspectos del sistema de seguridad colectiva. Por ejemplo, el alcance del Art. 2-7, quizá el precepto más discutido de la Carta; la competencia de la Asamblea y el Consejo en el "mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales" (Arts. 10, 11, 12 y 24); la validez de la resolución "Acción Unida para la paz", invocada en ambas operaciones (56); el carácter exclusivo o facultativo de los acuerdos especiales del Art. 43, etc. Dudamos, sin embargo, que el Tribunal siga este escabroso camino; probablemente reducirá el ámbito de sus pronunciamientos al mínimo posible.

El Tribunal puede adoptar, pues, posturas muy diferentes. Puede negarse a emitir un dictamen consultivo; la situación sería entonces aproximadamente la misma. La Asamblea General podría seguir fijando contribuciones de acuerdo con la escala regular de asignaciones, pero no habría nuevos argumentos que aducir contra los Estados que se niegan a pagar. La Asamblea, creemos, tendría entonces la facultad de aplicar el Art. 19, pues no existe ninguna limitación a su poder presupuestario. Pero no sabemos si una decisión de este tipo será considerada políticamente oportuna, aunque legalmente fuera inatacable.

En el caso de un dictamen afirmativo, la exclusión del voto en la Asamblea se produciría automáticamente, a no ser que ésta considere que el retraso en el pago se debe a "circunstancias ajenas a la voluntad" de los Miembros que han incurrido en mora, bajo el último apartado del Art. 19. Esto privaría del derecho de voto en la Asamblea a muchos Estados, entre ellos el Bloque comunista y España, que, sin embargo, preservarían su derecho a votar en el Consejo de Seguridad y a tomar parte en las discusiones de la Asamblea. En las circunstancias actuales no supondría ello una pérdida substancial para los países comunistas, que se encuentran en minoría en casi todas las votaciones, y la URSS conservaría su derecho al veto en el Consejo. Pero con ello se truncaría uno de los cometidos que hoy llena la ONU, al quedar los países comunistas en situación muy desigual. La Asamblea se vería privada realmente de parte de su eficacia, y la Organización se asemejaría peligrosamente a la Sociedad de Naciones. Si la mayor parte de los países, por el contrario se decidieran a pagar, la crisis financiera quedaría prácticamente

<sup>55</sup> Exposición escrita del Gobierno de los Estados Unidos.

<sup>56</sup> Resoluciones del Consejo de Seguridad de 3 de noviembre de 1956 (doc. S/3719) y 17 de septiembre de 1960 (doc. S/4526). Cfr. KELSEN: "Recent Trends in the Law of the United Nations", Praeger, Nueva York: 1951, publicado también como apéndice a su *The Law of the United Nations*, p. 974.

resuelta. Lo que no es previsible es que la totalidad de los miembros acepten la decisión del Tribunal. Algunos han indicado ya expresamente que no se sentirán vinculados por ningún dictamen del Tribunal (57). En el apartado 5, infra, volveremos sobre estas posibilidades, con un poco más de insistencia.

En el caso de una respuesta negativa, el futuro de la Organización no se presenta nada halagüeño. La ONU habrá autorizado gastos por valor de 200 millones de dólares a los que será imposible atender. Pero creemos que si el T. I. J. decidiera en este sentido, iría contra su propia jurisprudencia, en el caso de las Decisiones del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, en que se declaró que:

“puesto que alguna parte de esos gastos tiene su origen en obligaciones en que la Organización había ya incurrido, la Asamblea General no puede hacer otra cosa que honrar dichos compromisos.” (58).

La Organización sería incapaz de solucionar esta dificultad financiera, pues no existe ninguna jurisdicción competente para declararla. La única solución que se ha arbitrado hasta ahora es sólo de carácter transitorio: la emisión de un empréstito de las Naciones Unidas; aunque, como veremos a continuación, puede constituir un excelente subterfugio para llegar a una solución definitiva.

#### *4. El empréstito de las Naciones Unidas.*

En la noche del 20 al 21 de diciembre de 1961, en la reunión final de la primera parte del XVI período de sesiones, la Asamblea general adoptaba, junto con la petición de dictamen consultivo, una resolución por la que se autorizaba al Secretario General para emitir un empréstito por valor de doscientos millones de dólares. (59). En la resolución no se hace ninguna referencia a las operaciones del Congo u Oriente Medio, sino que se alude vagamente a unas “medidas financieras extraordinarias que es preciso tomar”. La resolución fue votada por 58 votos contra 13 y 24 abstenciones (España entre ellas) y 9 Estados ausentes en el momento de la votación. No es ésta la primera vez que la Organización obtiene créditos del exterior. El Gobierno de los Estados Unidos concedió un préstamo de 65 millones de dólares en 1945 para la construcción del edificio sede de la ONU. La Organización ha ido pagando este préstamo de acuerdo con las condiciones esti-

---

<sup>57</sup> Declaración del Representante soviético en el Quinto Comité, 898 reunión, de 9 de diciembre de 1961. Declaración del representante francés en el Quinto Comité, 899 reunión, de 11 de diciembre de 1961.

<sup>58</sup> Dictamen consultivo sobre el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, cit. en nota 49, p. 59.

<sup>59</sup> Resol. 1739 (XVI), de 20 de diciembre de 1961.

pladas en el contrato, y hasta la fecha se han satisfecho 11 anualidades completas, entre 1951 y 1961. El pago se ha verificado con cargo al presupuesto ordinario y las cantidades han sido pagadas, por tanto, por los Estados miembros según la escala regular de asignaciones. El nuevo empréstito ha sido ofrecido a los Estados miembros de la ONU, de las Instituciones Especializadas o de la Organización Internacional de la Energía Atómica; pero se permite también la adquisición de bonos por instituciones y asociaciones de fines no lucrativos, previa aprobación por el Secretario General y dictamen favorable del Comité consultivo en cuestiones administrativas y presupuestarias (60).

Como era de esperar, la propuesta de emisión de empréstito suscitó una fuerte oposición en el seno de la Organización. Algunos Estados sostuvieron que el empréstito, emitido para cubrir las operaciones ilegales de la Organización, es también ilegal. No obstante, si el Tribunal da un dictamen favorable, será muy difícil atacar su legalidad. Si el dictamen es negativo, se ha sostenido que también el empréstito lo sería. Sin embargo, la resolución autorizando la emisión ha sido redactada con extraordinaria prudencia, sin hacer ninguna referencia a las operaciones en cuestión. Si el Tribunal se limita a responder con un "sí" o un "no" a la solicitud de dictamen, sin hacer pronunciamientos sobre la legalidad de las operaciones, no hay por qué inferir que el empréstito será en consecuencia ilegal (61). El pago del empréstito habría de venir del presupuesto ordinario, ya que constituye un gasto encajable en el Art. 17-2; el empréstito para la construcción del edificio—sede no ha sido nunca impugnado, a pesar de que se ha venido pagando con cargo al presupuesto ordinario.

Problemas más delicados se suscitarían si el dictamen del Tribunal discute la legalidad de las resoluciones por las que se iniciaron las operaciones en cuestión. La resolución no menciona a FENU ni ONUC, y no hay en ella tampoco ninguna referencia a la solicitud de dictamen del Tribunal Internacional de Justicia. De hecho, los miembros se verían obligados a pagar una cantidad extra para sostener operaciones ilegales a las que antes se habían opuesto. El problema se planteará sin duda de nuevo cuando se sometan a discusión los anteproyectos de presupuesto que incluyan cantidades destinadas al pago del empréstito; esto es, dentro de un par de años. En todo caso, los Estados que han pagado religiosamente sus asignaciones para pago de las cuentas especial y "ad hoc", tendrán de nuevo que pagar por esas mismas operaciones, mientras que los que se han negado a pagar, verán de hecho reducida su contribución en la medida en que los otros contribuyan al pago del empréstito. Esto, en el supuesto optimista de que los Estados que hoy no quieren pagar directamente, estén dispuestos a hacerlo indirectamente a tra-

<sup>60</sup> *Ibid.*, anexo, párrafo 7.

<sup>61</sup> *Vid.* declaraciones de Richard N. Gardner, "deputy assistant" del Secretario de Estado en asuntos de Organización internacional, ante el Comité de Relaciones exteriores del Senado. *Hearings* cit. nota 42, p. 284.

vés del artificio del empréstito. Entonces sería posible hacer entrar en juego el Art. 19, ya que las nuevas contribuciones irían—ahora sí—al *presupuesto ordinario*.

En el momento en que redactamos estas líneas, el empréstito no ha sido suscrito totalmente. La adquisición más importante de bonos de las Naciones Unidas la hará el Gobierno americano, que está dispuesto a suscribir cien millones de dólares, esto es, el 50%. Otros países han prometido también cantidades substanciales: Gran Bretaña, 12 millones; Alemania Occidental (aunque no miembro de la Organización, es miembro de Instituciones Especializadas), 10 millones; Canadá, 6.24 millones; Suecia, 5.8; Dinamarca, 2.5; Noruega, 1.8; Finlandia 1.48; Nueva Zelanda, 1 millón. Algunos gobiernos han ofrecido contribuciones reducidas, pero con un alto valor simbólico de voluntad de cooperación: Islandia, 80.000 dólares; Camboya, 25.000; Viet-Nam del Sur, 10.000. (62) Parece que el empréstito será suscrito totalmente sin dificultades. La crisis será así temporalmente superada, pero la solución definitiva a la pregunta de si la ONU tiene derecho a seguir existiendo, ha sido sólo aplazada.

□ La situación del empréstito era la siguiente el 7 de mayo de 1962 (las cantidades están expresadas en dólares U. S. A.

<i>Compras:</i>			
Dinamarca	2.500.000		
Finlandia	1.480.000		
Islandia	80.000		
Noruega	1.800.000		
total comprado	5.860.000	5.860.000	
 <i>Compromisos:</i>			
Australia	4.000.000		
Austria	900.000		
Birmania	100.000		
Canadá	6.240.000		
Ceilán	25.000		
China	500.000		
China	26.175		
Chipre	200.000		
Etiopía	340.000		
Fed. Malaya	2.200.000		
Holanda	2.000.000		
India	500.000		
Irán	300.000		
Irlanda	200.000		
Israel	8.960.000		
Italia	200.000		
Liberia	1.000.000		
Nigeria	500.000		
Pakistán	12.000.000	(límite)	
Reino Unido	10.000.000		
Rep. Fed. Alemana	10.000		
Sierra Leona	50.000		
Sudán	5.800.000	(límite)	
Suecia	1.900.000		
Suiza	300.000		
Venezuela	10.000		
Viet-Nam del Sur			
total comprometido:	58.261.175	58.261.175	
total comprado y comprometido:		64.121.175	

El Senado de los Estados Unidos ha aprobado la contribución más importante, con 100 millones de dólares. También han acordado compras, Nueva Zelanda y Camboya.

### 5. El futuro económico de la Organización.

Una respuesta afirmativa del Tribunal Internacional no llegará tan lejos, probablemente, como para indicar el criterio para distribución de los gastos ocasionados por las dos operaciones. Las reuniones preparatorias de la ONU no establecieron ningún criterio para la distribución de los gastos entre los miembros (63). El Art. 17-2 se limita a decir:

“Los Miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General.”

En las discusiones que acompañaron a la adopción de las distintas resoluciones que aquí hemos examinado, se propusieron varios métodos de financiación, que merecen un estudio algo detallado.

España y los países latino-americanos han sostenido que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen una responsabilidad financiera especial en relación con las operaciones destinadas a mantener la paz y la seguridad internacionales, proporcionada a la posición eminente que la Carta les confiere en este terreno (64). El Sr. Piniés, representando a España en el Quinto Comité, sugirió la creación de una escala de contribuciones que tuviera en cuenta la responsabilidad especial de los miembros permanentes; el resto de las contribuciones habrían de ser pagadas por todos los miembros de la Organización, de acuerdo con su respectiva capacidad de pago; la Asamblea podría establecer también una responsabilidad especial de los miembros directamente implicados en el origen y desarrollo del conflicto (65). La escala ordinaria de asignaciones para los años 1962-64 establece de hecho una mayor responsabilidad de los miembros permanentes, que satisfacen el 65.08% de los gastos de las Naciones Unidas, (66). La proposición española pedía, en relación con la FENU, el pago por los miembros permanentes de por lo menos un 50% del total, habiendo de distribuirse el otro 50% entre todos los miembros de la Organización, incluidos los miembros permanentes, de acuerdo con la escala ordinaria de asignaciones (67). Esto supondría que los cinco miembros permanentes se verían obligados a pagar más del 80% del total.

Los representantes del bloque comunista y la República Árabe Unida

<sup>63</sup> Vid. Sec. 1, supra.

<sup>64</sup> Cap. V, en especial Arts. 23, 24 y 27-3, y Cap. VII

<sup>65</sup> *Actas de la Asamblea*, V. Comité, 806 reunión, de 1 de diciembre de 1960.

<sup>66</sup> De acuerdo con la resolución 1691 (XVI), las contribuciones de los cinco miembros permanentes son como sigue:

China	4.57
Estados Unidos	32.02
Francia	5.94
Reino Unido	7.58
URSS	14.97
Total	65.08

Bielorrusia satisface el 0.32% y Ucrania el 1.98. La contribución efectiva de la URSS es por tanto, 17.47%, lo que elevaría el total pagado por los cinco miembros permanentes a un 67.58%

<sup>67</sup> *Actas de la Asamblea*, XI período de sesiones, V Comité, 546 reunión, de 6 de diciembre de 1956.

adoptan una posición mucho más radical. Según ellos, el agresor, como responsable, está obligado al pago total de las cantidades que sean necesarias para restablecer el orden violado. Cualquier otra fórmula—sostienen—daría carta blanca a los Estados para iniciar agresiones, debiendo soportar los gastos ocasionados los países inocentes. El problema está en que no es tan fácil definir la agresión ni decir quién es el agresor. En San Francisco se rechazó una propuesta sudafricana de establecer el principio de responsabilidad del agresor. En su lugar, se declaró que en la distribución de los gastos en que se incurra como consecuencia de la adopción de medidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, habría de emplearse el método más equitativo que fuera posible (68). Por lo demás, en ninguna de las resoluciones adoptadas se ha declarado agresor a ninguno de los Estados posibles candidatos para soportar este sambenito; aunque a Bélgica se la fustiga y se la requiere insistentemente a tomar determinadas medidas, no se la condena expresamente como agresor; con respecto a la operación de Suez, Francia, Gran Bretaña e Israel son prácticamente olvidadas en las resoluciones de la Asamblea. Una variante con más posibilidades de éxito, se refiere a los "países interesados". Es decir, los cuatro Estados mencionados y—se ha sugerido—los países con intereses económicos en el Congo; es decir, de nuevo Francia, Inglaterra, Bélgica y, se añade, los Estados Unidos. Algunas delegaciones comunistas, como la búlgara, han hecho esta declaración expresa (69).

La Asamblea General ha utilizado diferentes criterios para la financiación de las dos operaciones. La primera resolución sobre distribución de los costos de la Fuerza de Emergencia (1089 (XI), de 21 de diciembre de 1956), estableció el principio de distribución de acuerdo con la escala regular para los presupuestos ordinarios. Este principio se mantuvo en las resoluciones 1151 (XI), de 22 de noviembre de 1957, para los años 1957 y 1958, y en la resolución 1337, de 13 de diciembre de 1958, para 1959. En la resolución 1090 (XI), de 27 de febrero de 1957, se introduce un nuevo principio: el exceso de los 16.5 millones autorizados en aquella resolución, habría de ser pagado por contribuciones voluntarias. Posteriormente, en 1959 (70), se estableció el principio de que las contribuciones voluntarias fueran aplicadas a reducir en un 50% las contribuciones del mayor número de gobiernos posible, comenzando por los que pagan el mínimo del 0.04% al presupuesto ordinario, y continuando con los porcentajes próximos inmediatamente más altos hasta el empleo total de las aportaciones voluntarias. Contribuciones voluntarias han sido hechas por Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia, Japón y otros países; deben ser distinguidas de las condonaciones de crédito por

<sup>68</sup> U. N. C. I. O., vol. VI, p. 24. Sobre la definición de la agresión, vi. W. KORMANICKI: "La définition de l'agresseur dans le droit international moderne". *Rec. des Cours*, 75 (19-19-II) 5; Jaroslav ZOI RFK: "La définition de l'agression et le droit international. Développements récents de la question." *Rec. des Cours*, 92 (1957-II) 755.

<sup>69</sup> *Actas de la Asamblea*, V Comité, XV periodo de sesiones, 809 reunión, de 5 de diciembre de 1960.

<sup>70</sup> Resol. A/1441 (XIV), de 5 de diciembre de 1959.

transportes aéreos y otros gastos extraordinarios hechas por Estados Unidos, la URSS, Canadá y otros gobiernos. Estas últimas han producido como efecto la reducción del costo total de la operación, mientras que las contribuciones voluntarias no alteran la cuantía total del presupuesto; sólo reducen la obligación de pago por ciertos miembros en difícil situación económica (71).

El principio de aplicación de las contribuciones voluntarias a reducir las cuotas de los miembros "pobres", se mantuvo en las resoluciones posteriores. La resolución 1575 (XV), de 20 de diciembre de 1960, las aplica a reducir en un 50% las contribuciones de:

- a) los miembros admitidos durante la XV sesión; y
- b) los Estados miembros que reciban ayuda técnica bajo el Programa Ampliado.

Lo mismo hace la resolución 1583 (XV) para los gastos resultantes de la operación en el Congo. Las últimas resoluciones sobre distribución de gastos por ambas operaciones, de 20 de diciembre de 1961 (1732 (XVI) y 1733 (XVI)), aplican las contribuciones voluntarias a reducir:

- a) En un 80% la asignación de los Estados cuyas contribuciones al presupuesto ordinario estén comprendidas entre un 0.04% y un 0.25% inclusive;
- b) En un 80% la asignación de los Estados que reciban ayuda durante 1961 bajo el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, cuyas contribuciones al presupuesto ordinario oscilen entre un 0.26% y un 1.25% inclusive;
- c) En un 50% las contribuciones de los Estados miembros que reciban ayuda durante 1961 bajo el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, cuyas contribuciones al presupuesto ordinario sean de un 1.26% o superiores.

La responsabilidad especial de los países "agresores" o "más directamente interesados" no aparece en absoluto en las resoluciones referentes a la FENU, pero sí en las dos resoluciones relativas a la operación en el Congo. En la primera de ellas, de 20 de diciembre de 1960, la Asamblea General:

11 Las contribuciones voluntarias de los Estados Unidos han sido (en dólares USA):		
Año	F. E. NU.	O. N. U. C.
1957	3.170.850	
1958	9.750.000	
1959	3.500.000	
1960	3.200.000	3.900.000
1961	1.800.000	26.706.396
Totales	21.420.850	30.606.396

Datos tomados del folleto citado en nota 11, ps. 59-60.

“Requiere a la *antigua potencia administradora* a hacer una contribución substancial, que habrá de aplicarse a continuar reduciendo proporcionalmente la contribución de los Estados miembros afectados por los preceptos del párrafo 5 (a) y (b) *supra*”. (Es decir, los Estados recién admitidos y los que reciben ayuda técnica). (72).

La resolución 1732 (XVI), de 20 de diciembre de 1961, reitera este principio, ahora con una alusión nominal a Bélgica:

“Requiere al *Gobierno de Bélgica*, Estado directamente interesado en la situación existente en la República del Congo (Leopoldville), a hacer una contribución substancial”.

Esta contribución, eventualmente, se aplicará también a reducir las contribuciones inferiores y las de los Estados que reciban ayuda técnica (párrafo 9 de la última resolución). Ambos preceptos parecen, sin embargo, de carácter puramente recomendatorio. Hasta ahora, el Gobierno belga no parece muy dispuesto a hacer el pago extra que se le pide; su Parlamento se ha opuesto a autorizar siquiera la suma impuesta par financiar la operación del Congo bajo la escala regular de asignaciones (73).

La resolución 1732 contiene un párrafo dirigido a señalar la responsabilidad especial de los miembros permanentes del Consejo:

“*Insta* a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a hacer apreciables contribuciones adicionales”.

Su redacción parece indicar un carácter meramente recomendatorio.

En resumen, las resoluciones financieras pretenden satisfacer a todos; probablemente, no satisfacen a casi nadie (74). Se admite teóricamente el principio de las delegaciones hispánicas de apreciación de tres elementos en la distribución de los gastos: responsabilidad especial de los miembros permanentes, responsabilidad de los Estados directamente interesados y dificultades de ciertos países para el pago de sus cuotas; pero sólo de modo recomendatorio, y sin hacer la menor referencia a los “agresores” en el Oriente Medio, es decir, Francia, Gran Bretaña e Israel.

En todo caso, ambas resoluciones parecen indicar el establecimiento de unos ciertos criterios fijos, a los que probablemente se ajustarían las futuras resoluciones económicas en el caso de dictamen favorable por el Tribunal Internacional de Justicia. A pesar de que la resolución 1732 (XVI) se refiere al carácter “extraordinario” de los gastos para la operación del Congo

<sup>72</sup> Resol. 1583 (XV)

<sup>73</sup> Véase la exposición del representante belga en el V Comité, nota 36.

<sup>74</sup> Resol. 1732 (XVI) y 1733 (XVI).

(75), la idea base sigue siendo la escala ordinaria de asignaciones (76), suavizada por la aplicación de las contribuciones voluntarias a reducir la cuota de los Estados "pobres". Las peticiones de contribución especial por parte de los miembros permanentes y de Bélgica son de naturaleza fundamentalmente retórica, sin que convengan a nadie de la adopción de ningún criterio especial. En el caso de Bélgica, sólo dificultarán el pago por este país de su cuota normal.

\* \*

La actual crisis financiera de las Naciones Unidas ha puesto sobre el tapete la cuestión de una financiación adecuada de las operaciones de seguridad que emprenda la Organización. Las Naciones Unidas son llamadas cada vez más a desempeñar una función esencial en el mantenimiento de la paz; sus funciones han alcanzado una extensión muy difícil de prever en los comienzos. Pero este impresionante crecimiento funcional no coincide con un aumento de recursos, no encuentra contrapartida en una estructura económica sólida. (77).

Hasta ahora, sólo se han hecho sugerencias reformadoras de carácter moderado. Por ejemplo, la remoción de los límites inferior y superior de la escala de contribuciones permitiría desgravar a los países con dificultades económicas, y haría posible que los cinco "grandes" (fundamentalmente Estados Unidos), hicieran una contribución más importante a estas operaciones. Un aumento de la contribución de Estados Unidos, sin embargo, choca con obstáculos bastante apreciables; fundamentalmente, interiores, en cuanto la opinión pública y el Congreso norteamericano pondrían el grito en el cielo. Pero existen, además, razones relacionadas con el prestigio y significado de la Organización. La Organización no puede ser concebida como un apéndice del Departamento de Estado, y no es en absoluto conveniente un patronazgo de los Estados Unidos o, incluso, de los países occidentales.

Otro tipo de proposiciones sugieren la creación de un "Fondo para la paz y la seguridad". La idea de crear un fondo con el que la Organización

<sup>16</sup> "Teniendo en cuenta que los gastos extraordinarios para las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo son de naturaleza esencialmente diferente a los gastos de la Organización bajo el presupuesto ordinario, y que en consecuencia se requiere un procedimiento distinto para afrontar estos gastos extraordinarios del que se sigue en el caso del presupuesto ordinario . . ."

<sup>17</sup> Resol. 1732, párrafo 4:

"Decide distribuir como gastos de la Organización la cantidad de 80 millones de dólares entre los Estados miembros de acuerdo con la escala de asignaciones para el presupuesto ordinario, con sujeción a las disposiciones del párrafo 5, infra, mientras no se llegue al establecimiento de una escala diferente de asignaciones para costear los gastos extraordinarios de la Organización resultantes de estas operaciones."

Resol. 1733, párrafo 4:

"Decide distribuir la cantidad de 9.75 millones de dólares entre todos los Estados miembros de las Naciones Unidas de acuerdo con la escala ordinaria de asignaciones para 1962, con sujeción a las disposiciones del párrafo 6, infra."

<sup>18</sup> Resumen de declaraciones de Richard N. Gardner publicadas en el *New York Times* de 25 de febrero de 1962.

pueda contar con anterioridad a que se produzca el acto de agresión, puede llevar a resultados satisfactorios. Hay que descartar propuestas que incluyen aportaciones procedentes de fondos privados (78). Pero sí sería posible la creación de ese fondo con una cierta antelación sobre la base de aportaciones gubernamentales.

Excedería de los límites de esta nota un estudio más detallado de las propuestas de financiación. Pero no hemos querido pasar por alto una breve indicación a esta nueva problemática, que nos parece sumamente interesante.

### *Conclusión.*

Las Naciones Unidas se enfrentan con un futuro difícil. Un dictamen desfavorable por parte del Tribunal Internacional de Justicia llevaría a la Organización a un verdadero *impasse*. La negativa a emitir dictamen o una respuesta positiva tampoco resolverían el problema, mientras un número importante de Estados persistan en su actitud de no pagar. La emisión del empréstito es sólo una medida transitoria. La próxima sesión de la Asamblea General tendrá que abordar decididamente los problemas reales; a saber, la actitud negativa de determinados gobiernos que, probablemente sin contar con la opinión de sus pueblos, ponen obstáculos, conscientemente, al funcionamiento de la Organización. Probablemente en ningún momento el prestigio de la Organización ha sido tan alto ante la opinión pública mundial; y, sin embargo, nunca los gobiernos han mostrado una peor disposición a colaborar sinceramente en la consecución de los fines de la Carta.

Nueva York, 15 de mayo de 1962.

---

<sup>78</sup> Como la propuesta de Lincoln Bloomfield en el *New York Times* de 25 de febrero de 1962.