

LA ESPINOSA CUESTIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS

Alfonso J. Iglesias Velasco*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CRISIS CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN UNIVERSAL EN LOS AÑOS SESENTA PROVOCADA POR *CIERTOS GASTOS DE NACIONES UNIDAS*. III. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA CRISIS FINANCIERA. A) La financiación del sistema de las Naciones Unidas. B) El carácter peculiar del financiamiento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs) ha supuesto desde mediados del siglo XX un problema de difícil -cuando no casi imposible- solución, habiéndose convertido en el obstáculo más decisivo para la consolidación definitiva de los *cascos azules* de Naciones Unidas como un sistema estable y estructurado de reacción de la sociedad internacional ante los conflictos armados existentes, con independencia de su naturaleza interestatal o doméstica. Es harto conocida la precariedad de la situación económica de Naciones Unidas, y por eso no resulta extraña la dificultad que encuentran sus operaciones de mantenimiento de la paz para lograr una base financiera suficiente y estable¹, si bien el volumen de costes de cada OMP puede variar mucho, dependiendo de

* Profesor asociado de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid (E-mail: alfonso.iglesias@uam.es). Las abreviaturas utilizadas en este artículo pueden ser consultadas al final del mismo.

© Alfonso Iglesias Velasco. Todos los derechos reservados.

¹ El coste absoluto estimado de todas las OMPs de Naciones Unidas desde su inicio en 1948 hasta junio de 2001 no superaba los 23.300 millones de dólares, pese a lo cual las cuotas pendientes de pago a estas operaciones totalizaban a 1 de enero de 2002 los 1.900 millones de dólares (DPI/1634/Rev.22, de 15 de enero de 2002). En general pueden leerse J.G. STOESSINGER, *Financing of UN Peace and Security Operations*,

diversos factores aleatorios, como el número de personas implicadas en la operación, las clases de material utilizado o la duración de la misión. Esta situación tan preocupante se encuentra íntimamente relacionada con el problema político-constitucional que se originó en los años sesenta en relación con la financiación de las primeras Fuerzas onusianas de mantenimiento de la paz (UNEF I, y sobre todo ONUC), tanto por sus gastos extraordinariamente elevados como por la polémica que suscitó su naturaleza política². Por ello, estudiaremos en primer lugar esa grave polémica que visualizó el enfrentamiento Este-Oeste alrededor de Naciones Unidas, para pasar luego a analizar la situación actual, tanto de la Organización universal como de sus operaciones de mantenimiento de la paz, que constituyen la actividad más costosa del sistema de Naciones Unidas.

El déficit crónico de la ONU se ha extendido a todas sus actividades, y se reproduce no sólo a corto plazo (por retenciones de abonos al presupuesto ordinario, impago de cuotas o exceso de gastos, tanto administrativos como operacionales), sino también a largo término (a causa de la acumulación de las deudas de los años anteriores). La crisis

Washington, 1962; ídem (ed.), *Financing the United Nations System*, The Brookings Institution, Washington, 1964; H. DÖPP, *Die Finanzierung von Friedenssicherung-sanktionen der Vereinten Nationen (die rechtliche Problematik)*, Colonia, 1976; H. HONSOWITZ, "Friedenssicherung: auch eine Kostenfrage. Die Finanzierung der Friedenstruppen der Vereinten Nationen", *Vereinte Nationen*, vol.37, nº1, 1989, pp.6-12; F.A.M. ALTING VON GEUSAU, "Financing United Nations Peace-keeping Activities", *NILR*, vol.12, 1965, pp.281-303; E.C.B. SCHOETTLE, "Financing UN Peacekeeping" en J. ROPER y otros, *Keeping the Peace in the Post-Cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*, The Trilateral Commission, Nueva York, 1993, pp.17-48; ídem, "United Nations Financing: The Growing Gap between Demands and Resources" en W. KÜHNE (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, pp.525-558.

² Sobre esta crisis, y su naturaleza intrínsecamente constitucional, pueden consultarse J.A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, CSIC, Madrid, 1966, p.14 y ss.; J.M. SALAS FERNÁNDEZ, "Problemas constitucionales y financieros de las operaciones de mantenimiento de la paz. (XXI Período de sesiones de la Asamblea General)", *R.E.D.I.*, vol.19, 1967, pp.465-477; I.L. CLAUDE jr., "The Political Framework of the United Nations' Financial Problems", *International Organization*, vol.17, nº4, 1963, pp.831-859; N.L. NATHANSON, "Constitutional Crisis at the United Nations: The Price of Peacekeeping", *The University of Chicago Law Review*, vol.32, 1964-65, pp.621-638, y vol.33, 1965-66, pp.249-313; R. BERNHARDT, "Die Finanzkrise der VN in völkerrechtlicher Sicht", *Vereinte Nationen*, vol.13, 1965, pp.117-121; K.R. SIMMONDS, "The United Nations Assessments Advisory Opinion", *ICLQ*, vol.13, 1964, p.857 y ss.; N.J. PADEFORD, "Financing Peacekeeping: Politics and Crisis", *International Organization*, vol.19, nº3, 1965, p.444 y ss.; ídem, "Financial Crisis and the Future of the United Nations" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ, *The Strategy of World Order. vol.3 The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, p.743 y ss.; J-C. MARTINEZ, "Le financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies", *RGDIP*, vol.81, 1977, pp.106-107; M. VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Colin, París, 1972, pp.499-507; J.H. JACKSON, "The Legal Framework of United Nations Financing: Peacekeeping and Penury", *California Law Review*, vol.51, 1963, pp.79-133; K. ZEMANEK, "Die Finanzkrise der Vereinten Nationen", *Europa-Archiv*, vol.28, 1973, pp.555-563; R.B. RUSSELL, "United Nations Financing and the "Law of the Charter"", *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.5, 1966, p.83 y ss.; Ch. CHAUMONT, "L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation", *AFDI* 1965, vol.11, pp.428-446; A. CASSESE, "Recent Trends in the Attitude of the Superpowers Towards Peacekeeping" en ídem (ed.), *United Nations Peace-Keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, p.224 y ss.

financiera de Naciones Unidas viene provocada fundamentalmente por la falta de voluntad de los Estados miembros en pagar íntegramente y a tiempo sus cuotas a Naciones Unidas, obligación jurídica que ha sido recordada innumerables veces tanto por el Secretario General como por la Asamblea General³ y que resulta especialmente importante con respecto a los principales contribuyentes⁴. Entre otros motivos de esta crisis persistente ha de señalarse tanto el incremento cuantitativo y cualitativo de las OMPs, con la correspondiente elevación exponencial de los costes, como el mecanismo de distribución de las cuotas estatales, los retrasos e impagos en el abono de las mismas y el mantenimiento de unas reglas de financiación un tanto desfasadas⁵.

La mayor parte de los intentos de reforma de la financiación de la ONU se han producido en medio de crisis financieras provocadas, no tanto por mala administración de la Secretaría de la Organización, como por la negativa de algunos Estados miembros a sufragar las cantidades monetarias a las que están legalmente obligados⁶. En este sentido, los Estados miembros que realizan las mayores contribuciones financieras a la ONU siempre han pedido que no crezca el porcentaje del presupuesto onusiano más allá de las previsiones de sus propias políticas internas.

Ciertamente, desde 1946 y durante muchos años, el presupuesto ordinario de la Organización universal se ha multiplicado continuamente, debido al incremento del número de Estados miembros, la aparición de nuevos programas y el crecimiento de los gastos

³ Véanse por ejemplo el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 20 de mayo de 1992 (A/46/600/Add.21, para.22); las resoluciones de la Asamblea General 41/204 A, pp.2 y 4; 42/212, p.1; 42/216 A, pp.1-3; 43/213, p.1; 47/215 y 48/220; y asimismo B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz, Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Documento de Naciones Unidas A/47/227; S/24111, 17 de junio de 1992, para.72; Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (doc.A/48/460, anexo, para.30); informe del Secretario General de 2 de noviembre de 1993, *Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas* (doc.A/48/565, para.12).

⁴ W.J. DURCH, "Paying the Tab: Financial Crises" en ídem (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.51. Así por ejemplo, en 1993 casi dos tercios de los 2.230 millones de dólares de cuotas impagadas a Naciones Unidas eran debidas por Estados Unidos (834 millones) y Rusia (598 millones), -informe del Secretario General a la Quinta Comisión de la Asamblea General, de 24 de junio de 1993 (doc.A/C.5/47/13/Add.1)-, mientras que en septiembre de 2000 Estados Unidos debía 1.900 millones de dólares en pagos atrasados y actuales (dos tercios de toda la deuda de los Estados Miembros con la ONU) y, en cambio, Rusia había reducido su mora a las OMPs onusianas a sólo 75 millones de dólares (DPI/1815/Rev.18, octubre de 2000, en <http://www.un.org/spanish/news/fsnlpk/crisisfinanciera.htm>). Véase también E. CHILDERS & B. URQUHART, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1994, pp.148-149.

⁵ Cf. J. CODERCH PLANAS, "La financiación de Naciones Unidas: problemática actual" en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE y F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, p.74 y ss.

⁶ Vid. E. CHILDERS & B. URQUHART, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1994, p.142 y nota 318; Y. BEIGBEDER, "La crise financière de l'ONU et le Groupe des 18, Perspectives de Réforme?", AFDI 1986, vol.32, pp.426-438.

administrativos⁷, a pesar de que en los últimos años se ha producido un serio recorte de personal en la Secretaría de Naciones Unidas y el presupuesto de la Organización no ha aumentado, sino que por el contrario ha disminuido⁸.

Como sabemos, el presupuesto de la ONU es examinado y aprobado por la Asamblea General -art.17.1 de la Carta de las Naciones Unidas-, y los Estados miembros deben costear los gastos de la Organización en la proporción que determine su órgano plenario -art.17.2-⁹. En el caso de que un Estado miembro incurra en una demora excesiva e injustificada en el pago de su obligación financiera, se prevé una sanción en la propia Carta -art.19-, que se configura como la reacción de la Organización frente a la violación de un compromiso convencional:

"El Miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización, no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos. La Asamblea General podrá, sin embargo, permitir que dicho Miembro vote si llegare a la conclusión de que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de dicho Miembro"¹⁰.

⁷ En 1946 su presupuesto regular era de 21,5 millones de dólares, mientras que en 1992 alcanzaba los 1.181,2 millones de dólares. R. SCHMIDT & W. KOSCHORRECK en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.297. Casi un 40% de este presupuesto se dirigió a las actividades operacionales de emergencia del mantenimiento de la paz y la asistencia humanitaria.

⁸ El presupuesto bienal aprobado para los años 2000-2001 establecía un crecimiento nominal cero, con una reducción de 100 millones de dólares con respecto al bienio 1994-1995, y el consiguiente recorte en la plantilla de casi 1.000 puestos, que ha quedado en unos 8.900 empleados de los 12.000 que había a mediados de la década de los años ochenta (DPI/1815/Rev.18, octubre de 2000, en <http://www.un.org/spanish/news/fsnlpk/crisisfinanciera.htm>). Véanse los informes del Secretario General de la ONU, K. ANNAN, *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma* (doc.A/51/959, de 14 de julio de 1997, para.32), y sus Memorias anuales sobre la labor de la Organización de 1998 y 2001 (A/53/1, septiembre de 1998, para.7; y A/56/1, 6 de septiembre de 2001, para.235); asimismo E. CHILDERS & B. URQUHART, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjold Foundation, Uppsala, 1994, p.143.

⁹ Acerca de la historia legislativa del artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas pueden verse W.H. BUCHANAN jr., "Expenses of the United Nations: Their Limits and the Financial Obligations Created", *Harv. Int'l L. J.*, vol.5, n°1, 1963-64, p.186; L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A.P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.148-150; R. SCHMIDT & W. KOSCHORRECK en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.295-296; Ch. SCHRICKE en J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, p.361 y ss.; M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, p.4 y ss. Como sabemos, los redactores de la Carta de San Francisco querían evitar el error del Pacto de la Sociedad de Naciones de no delimitar la autoridad financiera entre sus órganos principales.

¹⁰ Sobre esta cuestión pueden verse D. CIOBANU, *Financial obligations of States under article 19 of the U.N. Charter*, Milán, 1973; A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, p.157 y ss.; Ch. TOMUSCHAT en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.327-339; L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A.P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and*

Tanto la posición oficial de Estados Unidos¹¹, como numerosos autores¹² y el propio Consejero Jurídico de las Naciones Unidas¹³ conciben la suspensión del derecho de voto del Estado miembro como automática en cuanto el volumen acumulado de la deuda alcance el nivel previsto en el artículo 19 de la Carta, de tal modo que, para evitar la suspensión de ese derecho, resultaría necesario un voto expreso de la Asamblea General en caso, por ejemplo, de que el órgano plenario constate que la mora del Estado miembro deudor se debe a circunstancias ajenas a la voluntad del mismo -art.19 *in fine*-. Así pues, según esta interpretación, la suspensión del derecho de voto no dependería de la libertad discrecional de la Asamblea General. Pero esa posición doctrinal no es compartida por todos los autores¹⁴, y la experiencia práctica en la aplicación -selectiva e incoherente- de esta sanción sólo a Estados poco poderosos, pero no a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, demuestra, como vamos a ver un poco más adelante, que su amenaza no constituye un incentivo adecuado para conseguir que los países deudores cumplan con su obligación contributiva, a pesar de ser esa precisamente la intención de los redactores de la Carta cuando en ella incluyeron dicha cláusula¹⁵.

Documents, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.176-181; Ch. SCHRICKE en J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.399-405; también H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, Stevens, Londres, 1950, pp.719-720. Y en cuanto a los precedentes de aplicación de la sanción contenida en el artículo 19 de la Carta puede consultarse A.A. ALGAYED, *cit.*, 1986, pp.200-208.

¹¹ Véanse sendos Memorandos jurídicos de febrero de 1964 (AJIL, vol.58, 1964, pp.753-778) y de 8 de octubre de ese mismo año (doc.A/5739).

¹² W.H. BUCHANAN, "Expenses of the United Nations: their Limits and the Financial Obligations Created", *Harv. Int'l L. J.*, vol.5, 1963-64, pp.192-193; Ch. SCHRICKE en J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, p.404; J.F. HOGG, "Peacekeeping Costs and Charter Obligations - Implications of the International Court of Justice Decision on Certain Expenses of the United Nations", *Columbia Law Review*, vol.62, 1962, pp.1257-1258; A. ABRASZEWSKI, "Financing of the Peace-keeping Operations of the United Nations", *International Geneva Yearbook*, vol.7, 1993, p.95; A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, pp.215-216; Ch. TOMUSCHAT en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.332.

¹³ Cf. Opinión jurídica de la Secretaría de la ONU nº4 de 26 de julio de 1968, AJNU 1968, pp.186-188; doc.A/7146 (1968), anexo.

¹⁴ Vid. por ejemplo H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, Stevens, Londres, 1950, pp.718-719.

¹⁵ Véanse S.R. MILLS, "The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: The Need for a Sound Financial Basis" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects; the Lessons of 40 Years of Experience*, Macmillan Press, Basingstoke, 1990, p.93; Ch. SCHRICKE en J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.404-405; A. ABRASZEWSKI, *cit.*, 1993, p.95. Por su parte, en los organismos especializados del sistema onusiano, periódicamente aquejados de impagos y retrasos, se han aplicado sanciones equivalentes a la del artículo 19 de la Carta de Naciones Unidas: así por ejemplo, la FAO suspende el derecho de voto de los Estados deudores en sus órganos deliberantes; la OIT precluye el derecho de voto de dichos Estados en todos sus órganos; el BIRD y el Fondo Monetario Internacional llegan a

II. LA CRISIS CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN UNIVERSAL PROVOCADA POR CIERTOS GASTOS DE LAS NACIONES UNIDAS.

La Asamblea General de Naciones Unidas autorizó la creación de la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I) en noviembre de 1956, y el Consejo de Seguridad decidió en julio de 1960 establecer la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC). Los costes de estas operaciones fueron tratados por la Asamblea General en calidad de gastos de la Organización y repartidos entre sus Estados miembros, como dispone el artículo 17.2 de la Carta y de acuerdo con el criterio expresado por el Secretario General¹⁶.

En aquellos años, el proceso descolonizador hizo surgir muchos nuevos Estados independientes que se incorporaron a la ONU con el interés de que les sirviera para salvaguardar su independencia y mantener la paz internacional, pero sin desear alinearse *a priori* con ninguna de las Grandes Potencias, y desde luego no podían aportar importantes contribuciones al presupuesto onusiano. Como lógica consecuencia, el mecanismo de adopción de decisiones en el seno de Naciones Unidas se complicó drásticamente, y la búsqueda de un compromiso político junto con una mayor demanda de operaciones militares más grandes y complejas incrementó las obligaciones de actuación de la Organización universal¹⁷.

Además, el rechazo de muchos Estados miembros, entre ellos la Unión Soviética y Francia, a realizar ninguna contribución a dichas misiones colocó la situación financiera de las Naciones Unidas en una aguda y prolongada crisis¹⁸, y después de recibir un

expulsar de su seno a los Estados deudores, etcétera. Vid. J. STOEISSINGER (ed.), *Financing the United Nations System*, The Brookings Institution, Washington, 1964, p.245.

¹⁶ Véanse el *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza* (doc.A/3943, de 9 de octubre de 1958, para.189); las resoluciones 1089 (XI) y 1583 (XV) de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1956 y 20 de diciembre de 1960 respectivamente; K.R. SIMMONDS, "The United Nations Assessments Advisory Opinion", ICLQ, vol.13, 1964, pp.857-860; y S. MARTÍNEZ CARO, "La Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas", R.E.D.I., vol.13, 1961, pp.85-86. No obstante, serían los países anglosajones -sobre todo Estados Unidos- y escandinavos los principales financiadores del sistema de Naciones Unidas y de sus OMPs. Vid. M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, p.48 y ss.

¹⁷ Cf. F.A.M. ALTING VON GEUSAU, "Financing United Nations Peace-keeping Activities", NILR, vol.12, 1965, pp.293-294.

¹⁸ I.L. CLAUDE jr., "The Political Framework of the United Nations' Financial Problems", *International Organization*, vol.17, nº4, 1963, p.840; E. LUARD, *The United Nations*, 1979, pp.122-123. Entre esos Estados deudores también estaba España, que se encontraba encuadrada en aquellos países que habían aprobado el establecimiento de la UNEF I pero sin estimar equitativa la escala propuesta de reparto de las cuotas, mientras que otros Estados solicitaban una especial consideración para los países que proporcionaban contingentes. Vid. U.N. Yearbook 1957, p.51. España en concreto admitía que las decisiones de la Asamblea General implicaban la responsabilidad de todos los Estados miembros, pero no estaba de acuerdo con aplicar a UNEF I y ONUC la escala ordinaria de contribuciones, pues ésta no reflejaba correctamente la capacidad

desesperanzador informe del Grupo de trabajo sobre el examen de los procedimientos administrativos y presupuestarios de las Naciones Unidas o Grupo de los 15¹⁹, la Asamblea General decidió en diciembre de 1961 solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre la cuestión de si los costes de UNEF I y ONUC autorizados por la Asamblea en 1960 y 1961 eran "gastos de la Organización" en los términos del artículo 17.2 de la Carta²⁰. Al mismo tiempo, el órgano plenario de la ONU autorizó la emisión de obligaciones financieras por un montante máximo de 200 millones de dólares, reembolsables en 25 años²¹. Del texto de la solicitud planteada por la Asamblea General se puede deducir que ese órgano le pidió al Tribunal de La Haya su opinión jurídica sobre la cuestión de la licitud de las obligaciones financieras derivadas de las operaciones onusianas en Suez y en el Congo, pero no acerca de la legalidad de la propia creación o conducción de tales misiones.

En los primeros meses de 1962 la Corte recibió las exposiciones escritas de una veintena de Estados miembros y las argumentaciones orales de los representantes de otros

real de los Estados para financiar las OMPs más costosas. G.A.O.R., 15ª sesión, 5º Comité, reunión nº806 de 1 de diciembre de 1960, para.2 y 5. De un déficit de 9,3 millones de dólares en 1956 se pasó a finales de 1961 a 107,5 millones de dólares de pérdidas, siendo razones políticas y no económicas las que explicaban la mayor parte de los impagos y retrasos. Cf. J. SALMON, "L'emprunt de 200 millions de dollars de l'Organisation des Nations Unies", AFDI 1962, vol.8, p.557; M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, p.36 y ss.

¹⁹ Informe de 15 de noviembre de 1961 (doc.A/4971). En él mismo se indicaba que no podía llegarse a ninguna decisión sustantiva como consecuencia de las fuertes diferencias existentes entre los Estados miembros -anexo II-. Este Grupo de trabajo había sido establecido por la propia Asamblea General el 21 de abril de 1961 -resolución 1620 (XV)-. Vid. R.B. RUSSELL, "United Nations Financing and the "Law of the Charter"", Colum. J. Transnat'l L., vol.5, 1966, pp.81-82; M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, pp.31-32. Un claro antecedente se encontraba en el Comité de Nueve Estados designado por la Asamblea General en diciembre de 1956 -res.1089 (XI) de 21 de diciembre de 1956, para.3- para examinar el reparto de los gastos de la UNEF I que excedieran de 10 millones de dólares.

²⁰ Resolución 1731 (XVI) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1961.

²¹ Resolución 1739 (XVI) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1961. Estas obligaciones fueron ofrecidas a Estados miembros, no miembros e instituciones no lucrativas o asociaciones. En total, fueron suscritos unos 169 millones de dólares, casi la mitad de ellos por Estados Unidos. Véanse S.R. MILLS, "The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: The Need for a Sound Financial Basis" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects; the Lessons of 40 Years of Experience*, Macmillan Press, Basingstoke, 1990, p.97; W.J. DURCH, "Paying the Tab: Financial Crises" en ídem (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, pp.41-42; F. van LANGENHOVE, *Le rôle prééminent du secrétaire général dans l'opération des Nations Unies au Congo*, Institut Royal des Relations Internationales (Bruselas), Nijhoff, La Haya, 1964, p.85; M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, pp.62-65; y en general, J. SALMON, "L'emprunt de 200 millions de dollars de l'Organisation des Nations Unies", AFDI 1962, vol.8, pp.556-575. Los Estados miembros de Naciones Unidas aceptaron esa solución provisional y urgente a los problemas financieros de la ONU, pese a tratarse de un procedimiento excepcional. *Ibidem*, pp.562 y 571.

nueve miembros²². Como botón de muestra, Estados Unidos se mostraba favorable a conceder poderes presupuestarios ilimitados a la Asamblea General en una interpretación "dinámica" de la Carta de San Francisco²³ y, en cambio, Francia se declaró contraria a que la Corte emitiera un dictamen sobre dicha cuestión tal y como había sido planteada, pues la formulación era a su parecer equívoca y ambigua; según ese país, la solicitud debería haberle preguntado al Alto Tribunal si los costes de la UNEF y de ONUC habían sido acometidos de acuerdo con la letra y el espíritu de la Carta de San Francisco²⁴. No obstante, la Corte de La Haya no se sintió constreñida a emitir su opinión por causa de la relevancia política de la cuestión planteada, pues entendió que la libertad discrecional de que disfruta para decidir la formulación de un dictamen consultivo le permite rechazar una solicitud de este tipo solamente cuando existen razones persuasivas que le hagan abstenerse, lo que no se producía en este supuesto relativo a una labor esencialmente judicial, cual era la interpretación de una cláusula convencional²⁵.

Y la Corte respondió de modo afirmativo la cuestión planteada por la Asamblea General en su dictamen sobre *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, de 20 de julio de 1962²⁶. En esta opinión consultiva se procedió al examen de algunos temas especialmente

²² *ICJ Reports 1962*, pp.153-154, de acuerdo con la Orden del Presidente de la Corte de 27 de diciembre de 1961, que fijaba el 20 de febrero del año siguiente como la fecha límite para recibir exposiciones escritas de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Sobre las distintas posiciones estatales en este asunto puede verse K.R. SIMMONDS, "The United Nations Assessments Advisory Opinion", *ICLQ*, vol.13, 1964, pp.861-869.

²³ *ICJ Pleadings, Oral Arguments, Documents; Certain Expenses of the United Nations (Art.17, para.2, of the Charter)*, 1962, p.424 y ss.; véase también L. GROSS, "Expenses of the United Nations for Peace-keeping Operations. The Advisory Opinion of the International Court of Justice", *International Organization*, vol.17, n°1, 1963, p.8 y ss.

²⁴ *ICJ Pleadings, Oral Arguments, Documents; Certain Expenses of the United Nations (Art.17, para.2, of the Charter)*, 1962, pp.130-135, 263, 267-269.

²⁵ *ICJ Reports 1962*, pp.155-156. Por el contrario, el juez "disidente" KORETSKY indicó que la Corte debería haberse abstenido de emitir el dictamen propuesto ante la naturaleza política de la cuestión planteada. *Ibidem*, pp.254 y 283.

²⁶ *ICJ Reports 1962*, pp.179-180. Sobre esta opinión consultiva de la CIJ pueden leerse M. BOTHE, "Certain Expenses of the U.N. (advisory opinion)" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.1, 1992, pp.557-560; K.R. SIMMONDS, "The United Nations Assessments Advisory Opinion", *ICLQ*, vol.13, 1964, pp.854-898; C.F. AMERASINGHE, "The United Nations Expenses Case: A Contribution to the Law of International Organization", *IJIL*, vol.4, 1964, pp.177-232; J.A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, CSIC, Madrid, 1966, p.47 y ss.; S. HOFFMANN, "A World Divided and a World Confused. The World Court's Advisory Opinion on U.N. Financing" en R.S. WOOD (ed.), *The Process of International Organization*, 1971, pp.137-155; S. SLONIM, "Advisory Opinion of the International Court of Justice on Certain Expenses of the United Nations: a Critical Analysis", *Howard Law Journal*, vol.10, 1964, pp.227-276; R.Y. JENNINGS, "Advisory Opinion of July 20 1962, Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter)", *ICLQ*, vol.11, 1962, pp.1169-1183; W. BISHOP, "Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter)", *AJIL*, vol.56, n°4, 1962, pp.1053-1083; A. FERNÁNDEZ TOMÁS, *Derecho Internacional Público. Casos y materiales*, 4ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp.565-568; R. MONACO, "Gli obblighi finanziari degli stati membri delle Nazioni Unite nel parere della Corte Internazionale di Giustizia", *RDI*, vol.45, 1962, pp.605-615; M.

relevantes, como la propia competencia consultiva del Tribunal de La Haya, la determinación del concepto de "gastos de la Organización", el equilibrio institucional entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, la fuerza jurídica de las recomendaciones, la polémica de los actos *ultra vires*, etcétera.

En la estructura lógica del dictamen se pueden contemplar diversas etapas: en primer lugar, la Corte identificó "los gastos de la Organización" a los que se refiere el artículo 17.2 de la Carta como aquéllos relativos al cumplimiento de los propósitos de Naciones Unidas²⁷; después, estudió los costes de UNEF I y de ONUC, llegando a la conclusión de que fueron válidamente contraídos con esa finalidad y debían ser abonados por los Estados miembros²⁸; y por último analizó, para acabar desautorizándolas, algunas alegaciones que se habían anticipado contra la conclusión a la que finalmente llegaría la Corte²⁹.

Como argumentos contrarios a la validez del reparto de los gastos de la UNEF I y ONUC por la Asamblea General entre todos los Estados miembros se habían enumerado los siguientes:

MEDINA ORTEGA, "Dictamen consultivo de 20 de julio de 1962 sobre "ciertos gastos de las Naciones Unidas (art.17, párrafo 2 de la Carta)", R.E.D.I., vol.15, nº3, 1962, pp.511-523; A.D. PHARAND, "Analysis of the Opinion of the ICJ on Certain Expenses of the United Nations", Can. Yb. Int'l L., vol.1, 1963, pp.272-297; T.S. RAMA RAO, "The Expenses Judgment of the International Court of Justice - A Critique", Indian Yearbook of International Affairs, vol.12, 1963, pp.134-160; A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, pp.100-155; R. PINTO, "Chronicle de jurisprudence de la Cour Internationale de Justice: Avis consultatif relatif à "certaines dépenses de Nations Unies (art.17 par.2 de la Charte)""", Journal du Droit International, vol.90, nº1, 1963, pp.204-215; J.H.W. VERZIIL, "Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter). Advisory Opinion of 20 July 1962", NILR, vol.10, 1963, pp.1-32; S.N.G. ROY, "The World Court's Advisory Opinion of 20 July 1962 on Certain Expenses of the United Nations", OZÖR, vol.15, 1965, pp.179-269; W.H. BUCHANAN jr., "Expenses of the United Nations: Their Limits and the Financial Obligations Created", Harv. Int'l L. J., vol.5, nº1, 1963-64, p.166 y ss.; A. SHEIKH, "U.N. Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions", R.B.D.I., vol.7, nº2, 1971, pp.471-481; M. SPATAFORA, "Gli interventi collettivi delle NU e il parere della CIJ", RDI, vol.47, 1964, pp.23-49; L. GROSS, "Expenses of the United Nations for Peace-keeping Operations. The Advisory Opinion of the International Court of Justice", International Organization, vol.17, nº1, 1963, pp.1-35; T. SATO, *Evolving Constitutions of International Organizations*, Kluwer, La Haya, 1996, pp.65-79.

²⁷ *ICJ Reports 1962*, p.158. Vid. J.H.W. VERZIIL, "Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter). Advisory Opinion of 20 July 1962", NILR, vol.10, 1963, p.7 y ss. La Corte, de esta forma, se decantó por interpretar el artículo 17 de la Carta conforme a la regla general de interpretación de los tratados, que será recogida pocos años después en el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969; esto es, según el sentido corriente de sus términos, pero teniendo en cuenta también el contexto de la Carta, así como su objeto y fin. Véanse A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, p.106 y ss.; W.H. BUCHANAN jr., "Expenses of the United Nations: Their Limits and the Financial Obligations Created", Harv. Int'l L. J., vol.5, nº1, 1963-64, pp.171-172.

²⁸ *ICJ Reports 1962*, pp.171-172.

²⁹ Vid. A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, p.104 y ss.

1. Los costes deducidos de estas operaciones no son gastos de la Organización en el sentido del artículo 17.2 de la Carta, porque de las OMPs debe ocuparse el Consejo de Seguridad a través de los acuerdos previstos en su artículo 43³⁰. Ciertamente, la acción militar coercitiva recogida en el artículo 42 de la Carta estaba pensada para ser sufragada por los Estados que participasen en la misma, y no por Naciones Unidas³¹; pero debe tenerse en cuenta si la naturaleza de las OMPs es coactiva o consensual. Asimismo, la Corte de La Haya rechazó la tesis soviética de que el artículo 43 supusiera una *lex specialis* que derogara la regla general del artículo 17 de la Carta, sino que la interpretó más bien como una disposición de carácter complementario³². No todas las acciones que puede tomar el Consejo de Seguridad destinadas al mantenimiento de la paz y la seguridad están obligadas a financiarse a través de los convenios especiales del artículo 43, pues el Consejo puede adoptar, y de hecho adopta, medidas basadas en otras disposiciones de la Carta³³. De este modo, la Corte no convalidaba la interpretación literal y restrictiva del Capítulo VII³⁴.

2. Comoquiera que la Asamblea General sólo puede formular recomendaciones, no debería poseer en principio la autoridad de imponer a los Estados miembros la obligación de sufragar los gastos engendrados por la ejecución de sus recomendaciones³⁵. Ante esta alegación, la Corte pasó a estudiar las funciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad en el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

³⁰ R.Y. JENNINGS, "Advisory Opinion of July 20 1962, Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter)", ICLQ, vol.11, 1962, pp.1169-1171. Consúltese, sobre esta correlación entre los artículos 17.2 y 43 de la Carta, a S.N.G. ROY, "The World Court's Advisory Opinion of 20 July 1962 on Certain Expenses of the United Nations", OZöR, vol.15, 1965, p.238 y ss.

³¹ Vid. L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A.P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, p.157.

³² *ICJ Reports 1962*, pp.165-167. Véase la postura contraria de la URSS en *ICJ Pleadings, Oral Arguments, Documents; Certain Expenses of the United Nations (Art.17, para.2, of the Charter)*, 1962, p.404; J.R. COTTON, "Financing Peacekeeping - Trouble Again", *Cornell Int'l L.J.*, vol.11, nº1, 1978, pp.110-111.

³³ Como dice el Alto Tribunal "an argument which insists that all measures taken for the maintenance of international peace and security must be financed through agreements concluded under Article 43, would seem to exclude the possibility that the Security Council might act under some other Article of the Charter. The Court cannot accept so limited a view of the powers of the Security Council under the Charter. It cannot be said that the Charter has left the Security Council impotent in the face of an emergency situation when agreements under Article 43 have not been concluded". *ICJ Reports 1962*, p.167. Vid. W. BISHOP, "Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter)", *AJIL*, vol.56, nº4, 1962, p.1063 y ss.; y en este sentido también se pronunciaba H. KELSEN en *The Law of the United Nations*, Stevens, Londres, 1950, p.750; contra, el juez KORETSKY en *ICJ Reports 1962*, pp.267 y 274-277.

³⁴ Ph. WECKEL, "Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité", *AFDI* 1991, vol.37, p.189.

³⁵ Véanse, por ejemplo, las opiniones disidentes del Presidente WINIARSKI y del juez KORETSKY. *ICJ Reports 1962*, pp.232-233 y 287 respectivamente. Frente a ello, debe indicarse que la Carta concede a la Asamblea General la competencia exclusiva para considerar y aprobar el presupuesto de la Organización, y repartir los gastos entre sus miembros. S.N.G. ROY, "The World Court's Advisory Opinion of 20 July 1962 on Certain Expenses of the United Nations", *OZöR*, vol.15, 1965, p.240.

Con respecto al término "presupuesto" de la Organización al que se refiere el artículo 17.1 de la Carta, el Tribunal de La Haya entendió que ni la Carta ni el Reglamento Financiero de las Naciones Unidas distinguen entre un presupuesto administrativo y otro operacional, por lo que nunca se había producido una separación entre dos hipotéticos presupuestos de tales características³⁶; muy al contrario, desde el comienzo, la propia ONU incluyó en su presupuesto diversas partidas no estrictamente administrativas, como una serie de programas técnicos o alguna disposición para gastos imprevistos y extraordinarios relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; en efecto, en el presupuesto onusiano están incluidos, sin excepción alguna, todos los gastos generados por las actividades de la Organización universal³⁷. El artículo 17.2 de la Carta no contenía ninguna restricción que excluyera algunos de los costes en que pudiera incurrir la ONU, ya fueran éstos administrativos u operacionales; si, por el contrario, los redactores de la Carta de las Naciones Unidas hubiesen querido limitar el alcance de su artículo 17.2 solamente a los gastos administrativos, así lo habrían indicado específicamente en esa disposición, tal y como hicieron en el artículo 17.3³⁸.

Precisamente a partir del análisis del espacio ocupado por el artículo 17 en la estructura general de la Carta, el Tribunal de La Haya desarrolló el siguiente discurso lógico³⁹:

El artículo 24.1 de la Carta confiere al Consejo de Seguridad, según la Corte de La Haya, la **responsabilidad primordial, pero no exclusiva, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales**⁴⁰. Por lo que se refiere a las acciones coercitivas, el Consejo es

³⁶ En cambio, el juez MORELLI indicaba en su opinión individual que los "gastos de la Organización" que la Asamblea General puede prorratear entre los Estados miembros de la ONU *ex* artículo 17.2 son únicamente aquellos que la propia Asamblea ha autorizado mediante la aprobación del presupuesto, en virtud del primer punto del mismo artículo 17 de la Carta. *ICJ Reports 1962*, pp.219-221.

³⁷ *ICJ Reports 1962*, pp.159-162, donde, como argumento de autoridad, la Corte señalaba que el informe de 1961 del Grupo de trabajo de los 15 sobre el examen de los procedimientos administrativos y presupuestarios de las Naciones Unidas informaba de la adopción, sin oposición alguna, de la siguiente declaración: "22. *Investigations and observation operations undertaken by the Organization to prevent possible aggression should be financed as part of the regular budget of the United Nations*"; de la misma opinión era W.H. BUCHANAN jr., "Expenses of the United Nations: Their Limits and the Financial Obligations Created", *Harv. Int'l L. J.*, vol.5, n°1, 1963-64, p.173. Pero de la postura contraria eran los jueces KORETSKY (*ICJ Rep. 1962*, pp.284-287) y MORENO QUINTANA, quien entendía en su opinión disidente que los "gastos de la Organización" a los que se refiere el artículo 17.2 de la Carta abarcan sólo los costes administrativos normales, esto es, los que resulten imprescindibles para el funcionamiento de una organización internacional, y no cualesquiera otros, tales como los resultantes de operaciones de fuerzas militares. *Ibidem*, pp.248-249 y 252; y en un sentido similar se expresaba el juez FITZMAURICE en su opinión individual. *Ibidem*, pp.210-215.

³⁸ *ICJ Reports 1962*, pp.159 y 161. Véase también A.D. PHARAND, "Analysis of the Opinion of the ICJ on Certain Expenses of the United Nations", *Can. Yb. Int'l L.*, vol.1, 1963, p.280 y ss.

³⁹ *ICJ Reports 1962*, pp.162-167.

⁴⁰ *ICJ Reports 1962*, p.163; asimismo, sobre los trabajos preparatorios de la Carta de Naciones Unidas, C.F. AMERASINGHE, "The Charter *Travaux Préparatoires* and United Nations Powers to Use Armed Force", *Can. Yb. Int'l L.*, 1966, pp.99-101. Desde la posición soviética se había interpretado el término "primordial"

el único órgano que puede decidir una acción de este tipo, incluso armada, en virtud del Capítulo VII. Sin embargo, también la Asamblea General cuenta con amplios poderes dispositivos en la materia con arreglo a los artículos 10, 11, 12 y 14 de la Carta de las Naciones Unidas⁴¹. Tal y como señala el tenor literal del artículo 11.1,

"la Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos",

y también

"podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos" (art.11.2).

Por su parte, el artículo 14 de la Carta también indica que

"salvo lo dispuesto en el Artículo 12, la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas".

Ahora bien, ambas cláusulas poderdantes de la Asamblea General reconocen explícitamente la prioridad que el artículo 12.1 de la Carta asigna al Consejo de Seguridad en esta materia:

"Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará

en el sentido jerárquico de otorgar jurisdicción **exclusiva** al Consejo en cuestiones de paz y seguridad. Vid. J.R. COTTON, "Financing Peacekeeping - Trouble Again", Cornell Int'l L.J., vol.11, n°1, 1978, pp.110-111.

⁴¹ Véase A. LINARES, "Problemas de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, vol.57, 1976, p.143 y ss.

recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad".

Además,

"toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla" (art.11.2 *in fine*).

Pero la Corte salvaguarda las funciones y poderes de la Asamblea General más allá de la mera discusión, realización de estudios y adopción de recomendaciones, pues por ejemplo los artículos 4, 5, 6 y 18 de la Carta se refieren a decisiones que puede tomar la propia Asamblea General sobre diversas cuestiones importantes -admisión, suspensión o expulsión de un Estado miembro de la Organización, etc.-⁴². La reserva de "acción" que el artículo 11.2 otorga al Consejo de Seguridad se refiere exclusivamente a aquella que sólo puede decidir el Consejo de Seguridad, en particular la acción coercitiva prevista en el Capítulo VII de la Carta, totalmente diferente de la naturaleza consensual característica de las operaciones de mantenimiento de la paz como UNEF y ONUC, cuando precisamente la Corte interpreta la primera frase del citado artículo 11.2 de la Carta como base habilitadora a la Asamblea General para recomendar a los Estados y/o al Consejo de Seguridad la organización de OMPs⁴³.

⁴² *ICJ Reports 1962*, p.163; asimismo K. SKUBISZEWSKI, "The Problem of the Application of Military Measures by the General Assembly of the United Nations" en AA.VV., *Mélanges offerts à Juraj Andrássy*, Nijhoff, La Haya, 1968, p.255. En contra se manifestó el juez KORETSKY, quien señalaba en su opinión disidente que, si la recomendación de medidas para un arreglo pacífico adoptadas por la Asamblea General en virtud del artículo 14 de la Carta pudiera convertirse en disposiciones para garantizar un cese del fuego, una retirada de tropas u otras operaciones militares, estaríamos ante una desviación de la Carta de San Francisco. *ICJ Reports 1962*, p.260; asimismo T.S. RAMA RAO, "The Expenses Judgment of the International Court of Justice -A Critique", *Indian Yearbook of International Affairs*, vol.12, 1963, pp.137-138, si bien este autor reconoce la lógica de que las recomendaciones de la Asamblea General traten de impulsar algún tipo de acción del Consejo de Seguridad. *Ibidem*, p.142. En este sentido, CLAUDE proponía enmendar la Carta de las Naciones Unidas para expandir la competencia legislativa de la Asamblea General en esta materia. I.L. CLAUDE jr., "The Political Framework of the United Nations' Financial Problems", *International Organization*, vol.17, n°4, 1963, p.848.

⁴³ *ICJ Reports 1962*, p.164; W. BISHOP, "Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter)", *AJIL*, vol.56, n°4, 1962, pp.1062-1063. Sin embargo, el juez BUSTAMANTE Y RIVERO criticaba en su opinión disidente la distinción que se hace en el dictamen de la CIJ entre acción coercitiva y acción de policía o seguridad, pues en todo caso se trata de una movilización militar en el territorio de otro Estado. *ICJ Reports 1962*, pp.293-297. Y también los jueces "disidentes" MORENO QUINTANA y KORETSKY rechazaban tal clasificación, al entender que UNEF I y ONUC constituían acciones coercitivas bajo la exclusiva autoridad del Consejo de Seguridad. *Ibidem*, pp.246-247 y 254-259, respectivamente; igualmente J.F. HOGG, "Peacekeeping Costs and Charter Obligations - Implications of the International Court of Justice Decision on Certain Expenses of the United Nations", *Columbia Law Review*, vol.62, 1962, p.1246. Y sobre las distintas posibles interpretaciones del término "acción" del artículo 11.2 de la Carta véase

Por consiguiente, los poderes de la Asamblea General en este ámbito de la paz y la seguridad internacionales no tienen porque ser únicamente genéricos y abstractos, sino que puede recomendar actuaciones específicas siempre que el Consejo de Seguridad haya dejado de actuar o que hubiera solicitado a la Asamblea, *vía* artículo 27.3 de la Carta, la recomendación de medidas⁴⁴. En concreto, la Asamblea General tiene la facultad de establecer órganos subsidiarios propios, como fue la UNEF I⁴⁵. De esta manera, la mayoría de los jueces de la Corte situaba la base legal de las operaciones de mantenimiento de la paz en las disposiciones de los artículos 10, 11 y 14 de la Carta. Siempre según el Tribunal de La Haya, la UNEF I podría encontrar su base jurídica en los artículos 11 o 14, siendo preferible éste último; la CIJ consideraba que las "acciones" a las que se referían las resoluciones 997 (ES-I), 998 (ES-I), 1000 (ES-I) y 1001 (ES-I) de la Asamblea General, habilitadoras de la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, se hallaban más próximas a las "medidas" recomendadas en virtud del artículo 14 de la Carta que a la "acción" recomendable bajo el artículo 11, que además se encuentra subordinada al límite previsto en su segundo párrafo⁴⁶.

Y frente a la alegación de que los redactores de la Carta de Naciones Unidas no habían incluido los costes generados por las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales dentro del capítulo de gastos subsumibles en el artículo 17.2⁴⁷, el Tribunal de La Haya entendió que la distribución de poderes entre el

K. SKUBISZEWSKI, "The Problem of the Application of Military Measures by the General Assembly of the United Nations" en AA.VV., *Mélanges offerts à Juraj Andrassy*, Nijhoff, La Haya, 1968, p.248 y ss.

⁴⁴ K. SKUBISZEWSKI, "The Problem of the Application of Military Measures by the General Assembly of the United Nations" en AA.VV., *Mélanges offerts à Juraj Andrassy*, Nijhoff, La Haya, 1968, p.266.

⁴⁵ *ICJ Reports 1962*, p.165. Y si podía crear un órgano subsidiario de esas características, también había de estar facultada para establecer la necesaria financiación del mismo en virtud de sus propios poderes presupuestarios. G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, International Law Association Conference, Hamburgo, 1960, p.10. Sobre la autoridad de la Asamblea General para establecer OMPs véase K. SKUBISZEWSKI, "The Problem of the Application of Military Measures by the General Assembly of the United Nations" en AA.VV., *Mélanges offerts à Juraj Andrassy*, Nijhoff, La Haya, 1968, p.262 y ss.

⁴⁶ *ICJ Reports 1962*, p.172; L. GROSS, "Expenses of the United Nations for Peace-keeping Operations. The Advisory Opinion of the International Court of Justice", *International Organization*, vol.17, n°1, 1963, p.22; A.D. PHARAND, "Analysis of the Opinion of the ICJ on Certain Expenses of the United Nations", *Can. Yb. Int'l L.*, vol.1, 1963, p.296. Y también puede entenderse que la acción de la Asamblea General en la UNSF en Irian Occidental estaba basada en el mismo artículo 14 de la Carta. A.L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Droz, Ginebra, 1970, p.259; y D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, p.256. No obstante, otros autores plantean que cualquiera de esos artículos que autorizan a la Asamblea General a formular recomendaciones, puede fundamentar una operación de mantenimiento de la paz como la UNEF I. T.S. RAMA RAO, "The Expenses Judgment of the International Court of Justice - A Critique", *Indian Yearbook of International Affairs*, vol.12, 1963, p.147; W. BISHOP, "Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter)", *AJIL*, vol.56, n°4, 1962, p.1069.

⁴⁷ G. MOROZOV & Y. PCHELINTSEV, "Behind the U.N. Financial Crisis", *International Affairs (Moscu)*, vol.9, n°6, 1964, p.26.

Consejo de Seguridad y la Asamblea General recogida en las cláusulas de la Carta no excluye la facultad de la Asamblea para disponer la financiación de medidas destinadas a conservar la paz internacional⁴⁸.

La clave se encontraba, para la mayoría de los jueces de la Corte, en la relación de esos gastos desembolsados en las OMPs con los propósitos de la Organización universal, y evidentemente el mantenimiento de la paz y la seguridad constituye el principal propósito onusiano, en cuanto que el cumplimiento de los demás objetivos depende de la consecución de esa condición básica⁴⁹. Las conclusiones de la opinión mayoritaria de la Corte se fundaban en una doble premisa:

"cuando la Organización adopta medidas apropiadas para el cumplimiento de los fines expresos de las Naciones Unidas, debe presumirse que esta acción no excede las competencias de la Organización (no es un acto *ultra vires*)"

y

"aunque la acción haya sido emprendida por un órgano no autorizado, no se deduce de ello necesariamente que el gasto generado no sea un gasto de la Organización"⁵⁰.

De esta manera, el Tribunal dispuso que la ONU podía quedar vinculada ante terceros por las actuaciones *ultra vires* de sus agentes. En tales casos, la Asamblea General no tendría más alternativa que satisfacer los compromisos asumidos⁵¹. Y ante la carencia de procedimiento judicial alguno que decida sobre la validez jurídica de un acto de la Organización, "cada órgano debe... determinar su propia competencia"⁵². De estas presunciones jurídicas se deduce que, si uno de los órganos onusianos principales autoriza una acción para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y, de acuerdo

⁴⁸ *ICJ Reports 1962*, p.164.

⁴⁹ Cf. *ICJ Reports 1962*, pp.167-168. Vid. S.N.G. ROY, "The World Court's Advisory Opinion of 20 July 1962 on Certain Expenses of the United Nations", *OZöR*, vol.15, 1965, p.185 y ss.

⁵⁰ *ICJ Reports 1962*, p.168; precisamente el juez "disidente" KORETSKY consideraba que la ejecución de las operaciones de Naciones Unidas en el Oriente Medio y en el Congo fue *ultra vires*. *ICJ Reports 1962*, p.268. Una discusión sobre esta cuestión puede encontrarse en J.F. HOGG, "Peacekeeping Costs and Charter Obligations - Implications of the International Court of Justice Decision on Certain Expenses of the United Nations", *Columbia Law Review*, vol.62, 1962, pp.1247-1252.

⁵¹ De este modo, la CIJ señalaba que "tanto el derecho nacional como el derecho internacional contemplan supuestos en los que una persona moral, o un ente político, pueden estar obligados, frente a terceros, por el acto de un agente *ultra vires*". *ICJ Reports 1962*, p.168. Y en este sentido véase también la opinión consultiva de la CIJ de 13 de julio de 1954 en el asunto de los *Efectos de las sentencias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas*, *ICJ Reports 1954*, p.47 y ss.

⁵² *ICJ Reports 1962*, p.168.

con el mandato recibido, el Secretario General incurre en obligaciones financieras, ha de entenderse que las mismas constituyen "gastos de la Organización"⁵³.

Esta línea de argumentación supuso la base jurídica de la respuesta afirmativa de la Corte de La Haya a la pregunta formulada por la Asamblea General, pero fue sometida a duras críticas en una serie de opiniones individuales y disidentes emitidas por distintos jueces del mismo órgano jurisdiccional, al acusarla de confusa (FITZMAURICE⁵⁴), o de desconectar el juicio de legalidad sobre una acción de la Organización del examen de validez de la decisión de financiación de esa acción (WINIARSKI⁵⁵).

Según la opinión mayoritaria de la Corte, el artículo 17 de la Carta proporcionaba fundamento legal suficiente para que la Asamblea General pudiera imponer obligaciones financieras a los Estados miembros a pesar de que la UNEF I hubiera sido creada en virtud de resoluciones -recomendatorias- del órgano plenario de la Organización, lo que fue discutido por WINIARSKI, quien entendía que la Asamblea General no podía obligar a los Estados miembros a pagar por medidas que no estaban compelidos a aceptar⁵⁶. En este sentido, también el juez KORETSKY negaba, en su opinión disidente, que las resoluciones financieras de la Asamblea General adoptadas con arreglo al artículo 17.2 de la Carta pudieran vincular a todos los Estados miembros de Naciones Unidas, pues la Asamblea sólo puede emitir recomendaciones⁵⁷.

Y, aunque el dictamen de la Corte aceptaba la legalidad de las resoluciones presupuestarias de la Asamblea General con independencia del juicio de licitud de las misiones militares cuyos gastos se pretendía sufragar, no obstante el Tribunal de La Haya examinó la naturaleza jurídica de UNEF I y de ONUC. Con respecto a la primera de las operaciones mencionadas, la misma no podía suponer, según la Corte, una acción coercitiva puesto que se había emprendido con el consentimiento del Estado receptor de la misión, Egipto; estaba destinada a promover y mantener la paz y la seguridad internacionales ante una situación crítica; y había sido establecida por la Asamblea General y no por el Consejo de Seguridad, único órgano onusiano competente para autorizar una acción coactiva⁵⁸.

Tampoco la ONUC fue calificada por la CIJ como actuación coercitiva, a pesar de que esta Fuerza militar sí había sido aprobada por el Consejo de Seguridad, pues aquí

⁵³ *ICJ Reports 1962*, pp.168-170 y 177. Véase también el artículo 4.1 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas; y W.H. BUCHANAN jr., "Expenses of the United Nations: Their Limits and the Financial Obligations Created", *Harv. Int'l L. J.*, vol.5, n°1, 1963-64, pp.179-180.

⁵⁴ *ICJ Reports 1962*, p.209 y ss.

⁵⁵ Véase la opinión disidente del propio Presidente de la Corte. *ICJ Reports 1962*, p.230.

⁵⁶ *ICJ Reports 1962*, pp.232-233. Aunque un Estado miembro no esté conforme con las acciones adoptadas por la Asamblea General se encuentra obligado a financiarlas, lo que de hecho otorga cierto carácter obligatorio a las resoluciones del órgano plenario. J.R. COTTON, "Financing Peacekeeping - Trouble Again", *Cornell Int'l L.J.*, vol.11, n°1, 1978, p.117. Acerca de los argumentos contrarios a la competencia de la Asamblea General puede leerse A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, p.68 y ss.

⁵⁷ *ICJ Reports 1962*, p.287.

⁵⁸ *ICJ Reports 1962*, pp.170-171.

también el propósito se centraba en el mantenimiento de la paz ante la petición de asistencia del Gobierno de la República del Congo. El Tribunal de La Haya no especificó la cláusula concreta de la Carta sobre la que se había apoyado el Consejo al establecer la ONUC⁵⁹, si bien dejó claro que las acciones de esta Fuerza de *cascos azules*

"... did not involve 'preventive or enforcement measures' against any State under Chapter VII and therefore did not constitute 'action' as that term is used in Article 11"⁶⁰.

Sobre este asunto, la Corte se contentó con reconocer la libertad del Consejo de Seguridad "para actuar a través de instrumentos de su propia elección", como por ejemplo mediante la creación de órganos subsidiarios -art.29 de la Carta- o la delegación al Secretario General de ciertas funciones -art.98-, verbigracia la dirección y gestión de la ONUC para mantener la paz y la seguridad en el Congo, mandato que según el dictamen de la Corte de La Haya no fue nunca sobrepasado por el Secretario General.

En definitiva, la opinión mayoritaria de la Corte dispuso que los gastos de las operaciones de mantenimiento de la paz (UNEF I y ONUC), que habían sido autorizados por las resoluciones de la Asamblea General enumeradas en la solicitud de dictamen del citado órgano plenario, constituían "gastos de la Organización" en el sentido del artículo 17.2 de la Carta⁶¹. La Corte no fue disuadida de su posición ni siquiera por el hecho de que los cuantiosos desembolsos efectuados por la ONUC en el Congo fueran, según las resoluciones 1619 (XV) y 1732 (XVI) de la Asamblea General, de naturaleza esencialmente diferente a los gastos consignados en el presupuesto ordinario de la Organización universal y que, por lo tanto, para hacer frente a los mismos fuera necesario recurrir a un procedimiento distinto de financiación.

La opinión de la Corte no se fijó sólo en la literalidad del texto de la Carta o en la intención de sus redactores, sino también en la finalidad perseguida por sus disposiciones (interpretación teleológica), y asimismo se apoyó repetidas veces en la práctica de la Organización universal para acreditar determinados juicios legales, si bien el alcance jurídico exacto de esta práctica no fue delimitado por el dictamen de la Corte, por lo que la posición mayoritaria fue sometida a duras críticas por diversos jueces (SPENDER, FITZMAURICE, WINIARSKI).

Esta opinión consultiva del Alto Tribunal se convertiría en una de las más importantes para Naciones Unidas, pero también en una de las más controvertidas, como lo demuestra el hecho de que fuera adoptada por una mayoría de sólo nueve jueces a cinco. Los magistrados que votaron en contra emitieron sendas opiniones disidentes (WINIARSKI, BASDEVANT, MORENO QUINTANA, KORETSKY, y BUSTAMANTE

⁵⁹ J.H.W. VERZIIL, "Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter). Advisory Opinion of 20 July 1962", NILR, vol.10, 1963, p.16.

⁶⁰ *ICJ Reports 1962*, p.177.

⁶¹ *ICJ Reports 1962*, pp.179-180.

y RIVERO⁶²), pero además tres de los jueces de la posición mayoritaria formularon opiniones individuales (SPENDER, FITZMAURICE y MORELLI⁶³) y otro presentó una declaración explicatoria (SPIROPOULOS)⁶⁴.

Las tres opiniones individuales y la declaración del juez SPIROPOULOS se mostraban de acuerdo con la conclusión mayoritaria del Alto Tribunal, pero expresaban numerosas dudas sobre el razonamiento jurídico seguido por la Corte en la cuestión de la validez de las resoluciones relativas a las OMPs en Suez y el Congo⁶⁵. En concreto, el juez FITZMAURICE señalaba en su opinión individual que los Estados miembros sólo podrían rechazar la fuerza vinculante de una resolución presupuestaria de la Asamblea General en caso de manifiesta ilegalidad de la misma⁶⁶. Ha de reconocerse que en este espinoso asunto no existía una posición unánimemente compartida por los distintos magistrados del Tribunal: mientras WINIARSKI y BUSTAMANTE indicaban que solamente los desembolsos autorizados por resoluciones lícitas pueden ser reputados como "gastos de la Organización"⁶⁷, MORELLI negaba que una eventual ilicitud de las resoluciones

⁶² Véanse K.R. SIMMONDS, "The United Nations Assessments Advisory Opinion", ICLQ, vol.13, 1964, pp.878-881; S.N.G. ROY, "The World Court's Advisory Opinion of 20 July 1962 on Certain Expenses of the United Nations", OZöR, vol.15, 1965, pp.194-205; W. BISHOP, "Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter)", AJIL, vol.56, n°4, 1962, pp.1078-1083; y J.H.W. VERZIJL, "Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter). Advisory Opinion of 20 July 1962", NILR, vol.10, 1963, pp.25-32. Estas cinco opiniones disidentes expresaban en realidad posiciones jurídicas muy diferentes, coincidiendo entre ellas únicamente en rechazar la respuesta afirmativa a la pregunta planteada por la Asamblea General.

⁶³ Acerca de dichas opiniones individuales pueden consultarse A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, pp.117-128; y K.R. SIMMONDS, "The United Nations Assessments Advisory Opinion", ICLQ, vol.13, 1964, pp.875-878. Por ejemplo, el juez SPENDER señalaba que la consideración de los costes de UNEF I y ONUC como "gastos de la Organización" llevaba aparejada la obligación de los Estados miembros de abonar sus correspondientes cuotas a tales gastos. *ICJ Reports 1962*, p.183.

⁶⁴ Vid. *ICJ Reports 1962*, pp.180-181.

⁶⁵ *ICJ Reports 1962*, pp.181-183.

⁶⁶ Para este magistrado del Alto Tribunal, dos son las condiciones que debe reunir un determinado desembolso para que pueda ser considerado como gasto de la Organización universal: ha de poseer la naturaleza esencial de "gasto" y tiene que haber sido realizado de forma válida para un propósito legítimo. *ICJ Reports 1962*, p.202 y ss.; y con este juez coincide J.H.W. VERZIJL, "Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the Charter). Advisory Opinion of 20 July 1962", NILR, vol.10, 1963, p.32. FITZMAURICE establecía una distinción, a nuestro juicio artificiosa, en las funciones que desarrollaba la ONU, entre por un lado las obligatorias y esenciales, como sería el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales -incluyendo aquí las OMPs-, y por el otro lado las simplemente facultativas, como las acciones humanitarias. Pues bien, los costes originados por las funciones del primer tipo serían verdaderos "gastos" de la Organización, que ésta no tiene más remedio que sufragar. *ICJ Rep. 1962*, pp.206-207.

⁶⁷ *ICJ Reports 1962*, pp.228, 288, 307-308.

autorizadoras de las OMPs pudiera afectar a la validez de sus correspondientes resoluciones presupuestarias⁶⁸.

Para algún autor, el peligro principal que subyacía a este caso consistía en el posible derecho de los Estados a desafiar de forma unilateral una acción adoptada por una organización internacional, sin que se previera en su derecho interno la revisión judicial de tal acción; riesgo que la Corte de La Haya intentó evitar afirmando la potestad de determinación de su propia competencia de que disfrutaban los órganos de la organización internacional⁶⁹. Sin embargo, la experiencia interestatal de los siguientes años demuestra cómo los Estados miembros extendieron sobremanera su negativa al abono de sus cuotas financieras como medio de presión política frente a determinadas acciones de la ONU con las que no estaban de acuerdo.

Este dictamen del Tribunal de La Haya consolidó el poder fiscal de la Asamblea General, al reputarla facultada para imponer cuotas financieras vinculantes a todos los Estados miembros, incluso a los que hubieran votado contra esas operaciones onusianas⁷⁰; tal potestad no encuentra limitación alguna en la financiación de las OMPs, al no constituir éstas medidas coercitivas. Y tales obligaciones financieras pueden derivarse de la ejecución de resoluciones no obligatorias de la Asamblea General (como UNEF I) o del Consejo de Seguridad (verbigracia ONUC). De esta manera, al convalidar un poder presupuestario casi ilimitado en favor de la Asamblea General y encargarle garantizar la responsabilidad financiera colectiva de todos los Estados miembros, la Corte de La Haya fortaleció el derecho y la "efectividad institucional" de la Organización universal⁷¹. Pero, como

⁶⁸ *ICJ Reports 1962*, pp.225-226. En concreto, sobre la opinión individual del juez MORELLI puede leerse R. MONACO, "Gli obblighi finanziari degli stati membri delle Nazioni Unite nel parere della Corte Internazionale di Giustizia", *RDI*, vol.45, 1962, pp.612-614.

⁶⁹ M. BOTHE, "Certain Expenses of the United Nations (Advisory Opinion)" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.1, 1992, p.559.

⁷⁰ En este sentido se pronunciaba también BUCHANAN, pues de lo contrario un Estado miembro que hubiese votado contra una determinada acción aprobada por la Asamblea General podría dejar de estar obligado a abonar los gastos de esa acción, lo que en definitiva supondría la destrucción del principio de responsabilidad financiera colectiva. W.H. BUCHANAN jr., "Expenses of the United Nations: Their Limits and the Financial Obligations Created", *Harv. Int'l L. J.*, vol.5, n°1, 1963-64, pp.165-194. Pero se mostraron críticos con el alcance del dictamen de la Corte tanto el juez BASDEVANT en su opinión disidente (*ICJ Reports 1962*, p.237), como otros autores, verbigracia H. THIERRY en "Avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 20 juillet 1962. Certaines dépenses des Nations Unies (article 17 paragraphe 2 de la Charte)", *AFDI* 1962, vol.8, p.276.

⁷¹ A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, p.137; J.A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, CSIC, Madrid, 1966, p.47; L. GROSS, "Expenses of the United Nations for Peace-keeping Operations. The Advisory Opinion of the International Court of Justice", *International Organization*, vol.17, n°1, 1963, p.26; W.H. BUCHANAN jr., "Expenses of the United Nations: Their Limits and the Financial Obligations Created", *Harv. Int'l L. J.*, vol.5, n°1, 1963-64, pp.176-177; I.L. CLAUDE jr., "The Political Framework of the United Nations' Financial Problems", *International Organization*, vol.17, n°4, 1963, pp.847-848. No obstante, este dictamen dejó sin resolver diversas cuestiones relevantes como consecuencia del repudio de la Corte a interpretar en profundidad algunos de los términos de la pregunta de la Asamblea

sabemos, esta opinión consultiva del Alto Tribunal, aún autorizadora, poseía como tal únicamente poder recomendatorio, y no podía resolver por sí sola los problemas políticos o financieros originados por el establecimiento de las primeras Fuerzas de mantenimiento de la paz⁷².

No obstante, la Asamblea General aceptó solemnemente por una amplia mayoría la opinión de la Corte Internacional de Justicia -res.1854 A (XVII), de 19 de diciembre de 1962-, y el órgano plenario de la ONU se concienció de la necesidad de configurar un sistema financiero firme, eficaz y equitativo⁷³. Para ello, encargó su concepción al Grupo de trabajo sobre el examen de los procedimientos administrativos y presupuestarios de las Naciones Unidas, restablecido en diciembre de 1962 como Grupo de los 21⁷⁴. Este órgano,

General, incluyendo el concepto de "gasto". Cf. K.R. SIMMONDS, "The United Nations Assessments Advisory Opinion", ICLQ, vol.13, 1964, pp.889-890; H. THIERRY, "Avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 20 juillet 1962. Certaines dépenses des Nations Unies (article 17 paragraphe 2 de la Charte)", AFDI 1962, vol.8, p.253 y ss. Por ejemplo, el Tribunal de La Haya no respondió de forma clara a ciertos problemas de trascendente valor: no se precisó hasta donde alcanzaba la confirmada competencia subsidiaria de la Asamblea General en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y tampoco se pronunció con respecto a las obligaciones financieras de los Estados miembros o sobre cómo se podían cubrir los costes de las OMPs, una vez establecido que éstos eran "gastos de la Organización". J.M. SALAS FERNÁNDEZ, "Problemas constitucionales y financieros de las operaciones de mantenimiento de la paz. (XXI Período de sesiones de la Asamblea General)", R.E.D.I., vol.19, 1967, p.467.

⁷² Una crítica negativa del dictamen de la Corte de La Haya puede leerse en G. MOROZOV & Y. PCHELINTSEV, "Behind the U.N. Financial Crisis", International Affairs (Moscú), vol.9, n°6, 1964, pp.27-29. Estos autores indicaban que la respuesta positiva dada por la opinión consultiva a la pregunta planteada por la Asamblea General legitimaba la práctica ilegal de gastar los recursos financieros de la ONU en las operaciones en Oriente Medio y el Congo. Para ellos, este dictamen de la Corte, basado en argumentos sin fundamento, atacaba la estructura constitucional de distribución de poderes entre los órganos principales de las Naciones Unidas.

⁷³ P.V. BISHOP, "Canada's Policy on the Financing of U.N. Peace-keeping Operations", International Journal (Toronto), 1964-1965, p.477; M. FLORY, "L'ONU et les opérations de maintien de la paix", AFDI 1965, vol.11, p.451. Si la Asamblea General se hubiera limitado a tomar nota del dictamen de la Corte, sin llegar a aceptarlo de forma expresa, éste no habría pasado a formar parte del orden jurídico de las Naciones Unidas. S. SLONIM, *cit.*, 1964, pp.270-271. También el Comité Especial de OMPs recogió en 1977 en el artículo 11 de sus ya comentadas *Directrices* el punto de vista sustentado por el Tribunal Internacional de La Haya. Vid. *Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 11º informe del Grupo de Trabajo (doc.A/32/394 Anexo II, Apéndice I de 2 de diciembre de 1977). También el Congreso estadounidense expresó su satisfacción por el sentido del dictamen de la Corte Internacional de Justicia. Public Law n°87-731 § 5, de 2 de octubre de 1962, codificada en 22 United States Code § 287k.

⁷⁴ Resolución 1854 B (XVII), de 19 de diciembre de 1962; M. FLORY, "L'ONU et les opérations de maintien de la paix", AFDI 1965, vol.11, p.448. Este Grupo de trabajo, anteriormente con 15 miembros, tenía el objeto de estudiar métodos especiales para financiar aquellas OMPs que conllevaran fuertes gastos, incluyendo una eventual escala especial de cuotas estatales en reconocimiento a la carga financiera particularmente pesada que estas operaciones de *cascos azules* imponen sobre los Estados miembros. Vid. A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, pp.139-147.

si bien no alcanzó consenso alguno debido a las continuas discrepancias entre sus componentes, representantes de distintos Estados miembros de Naciones Unidas⁷⁵, sí que identificó algunos de los elementos más importantes que debía reunir el procedimiento financiador de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, aceptados luego por la Asamblea General⁷⁶, entre los que podían enumerarse los siguientes:

- a) La capacidad de cada Estado miembro para sufragar los gastos de las OMPs ("capacidad de pago");
- b) El mayor nivel de responsabilidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para financiar tales misiones, como consecuencia lógica de su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;
- c) El criterio contrastado de que los Estados miembros económicamente desarrollados disponen de mayor capacidad financiera para contribuir a las OMPs que los Estados miembros en vías de desarrollo;
- d) La especial consideración debida a la situación desventajosa de los Estados miembros que hayan sido víctimas de las acciones originadoras del establecimiento de una OMP.

También la Asamblea General estudió entonces el establecimiento de un Fondo de Paz de las Naciones Unidas, financiado a partir de contribuciones voluntarias de los Estados miembros, organizaciones e individuos -resolución 1879 (S-IV), de 27 de junio de 1963-⁷⁷.

Pero algunos Estados, entre ellos Francia y la URSS, mantuvieron su repudio a sufragar los gastos deducidos de las operaciones UNEF I y ONUC, hasta tal punto que en enero de 1965 un total de 16 Estados miembros se encontraban en mora en el pago de sus contribuciones financieras a Naciones Unidas en cuantía superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años precedentes completos, incurriendo de este modo en la situación sujeta a sanción prevista por el artículo 19 de la Carta⁷⁸. Los argumentos principales que sustentaban la posición negativa de la Unión Soviética eran los siguientes:

⁷⁵ Véase el *Informe del Grupo de trabajo sobre el examen de los procedimientos administrativos y presupuestarios de las Naciones Unidas*, de 29 de marzo de 1963 (doc.A/5407).

⁷⁶ *Ibidem*, p.60; resolución 1874 (S-IV) de la Asamblea General, de 27 de junio de 1963, titulada "General Principles to serve as guidelines for the sharing of the costs of future peace-keeping operations involving heavy expenditures", y que puede considerarse un gran triunfo de los Estados asiáticos, africanos y latinoamericanos. Cf. M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, p.35. Consúltense asimismo A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, pp.142-143; y J. BALLALOU, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Pedone, París, 1971, p.167.

⁷⁷ Vid. R.I. FINE, "Peace-keeping Costs and Article 19 of the UN Charter: an Invitation to Responsibility", *ICLQ*, vol.15, 1966, pp.532-533; y sobre las propuestas realizadas a este Fondo por diversos Estados miembros véase A. LINARES, "Problemas de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela*, vol.57, 1976, pp.153-156.

⁷⁸ Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 18 de enero de 1965 (A/5847). Véanse A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns

1. Solamente el Consejo de Seguridad dispone de la autoridad necesaria para adoptar una "acción" en el mantenimiento de la paz y la seguridad, de tal manera que la jurisdicción del Consejo en esta materia es exclusiva y excluyente en virtud de los artículos 24, 25, 43, 48 y 50 de la Carta; por ello, las resoluciones de la Asamblea General sobre OMPs son ilegales.
2. Este poder exclusivo del Consejo se extiende asimismo al modo de financiar las operaciones que él establece.
3. El artículo 17 -y por extensión el 19- de la Carta se aplica exclusivamente al presupuesto ordinario de la ONU, cuyos gastos son por consiguiente los únicos vinculantes y repartibles entre todos sus Estados miembros.
4. Tanto el dictamen consultivo de la Corte de La Haya como la resolución de la Asamblea General que la aceptaba sólo tienen un efecto recomendatorio, y no son vinculantes para los Estados miembros que no compartan esa opinión⁷⁹.

Y Francia también se opuso a sufragar los gastos de la ONU, fundamentando su posición constitucional sobre todo en las dos últimas alegaciones expuestas. Estos países utilizaron así su negativa a pagar sus correspondientes cuotas como un recurso para traer de nuevo a discusión el tema de la distribución de competencias entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁸⁰.

Ante esta situación, Estados Unidos, apoyado por la mayoría de las naciones occidentales, propuso que se aplicase automáticamente a los países deudores la sanción prevista en el artículo 19 de la Carta de las Naciones Unidas, esto es, que se les suspendiese su derecho a votar en la Asamblea General durante su sesión de 1965; pero ante esa posibilidad de ser sancionados, la Unión Soviética y otros Estados europeos socialistas amenazaron con retirarse de la ONU si se les aplicaba el mencionado artículo 19⁸¹. Se

Hopkins University, 1986, pp.163-164; N.J. PADEFORD, "Financial Crisis and the Future of the United Nations" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ, *The Strategy of World Order. vol.3 The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, p.747 y ss.; M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, p.38. La mayoría de estos Estados deudores eran socialistas, árabes y latinoamericanos, algunos de los cuales se encontraban paradójicamente entre los principales receptores de asistencia económica y técnica de Naciones Unidas.

⁷⁹ Véanse los Memorandos de la URSS de 10 de julio de 1964 (doc.A/AC.121/2), de 13 de julio de 1964 (A/5721), de 11 de septiembre de ese año (A/5729), y de 16 de marzo de 1967 (S/7841); A. CASSESE, "Recent Trends in the Attitude of the Superpowers towards Peace-keeping" en ídem (ed.), *United Nations Peace-Keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, pp.226-228; y M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, pp.34 y 97-102.

⁸⁰ M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, p.40.

⁸¹ Vid. A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, pp.166-167; R.I. FINE, "Peace-keeping Costs and Article 19 of the UN Charter: an Invitation to Responsibility", *ICLQ*, vol.15, 1966, p.534 y ss.; E. HAMBRO, "Peace-keeping Operations during the Twenty-first Session of the General Assembly: a Preliminary Status", *IJIL*, vol.7, 1967, pp.476-477; y S.R. MILLS, "The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: The Need for a Sound Financial Basis" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping*:

trataba en realidad de una crisis política derivada de la guerra fría entre los dos bloques rivales en la sociedad internacional⁸². En esos momentos existían tres posiciones estatales claramente definidas:

1. La tesis sustentada por los países socialistas de la responsabilidad del Estado agresor, que era quien debía soportar la obligación de financiar las operaciones de Naciones Unidas establecidas para intentar apaciguar las crisis provocadas por tal agresión⁸³.
2. Por otro lado, Francia entendía que estas operaciones suponían "acción" en virtud del artículo 11.2 *in fine*, y por tanto la competencia exclusiva correspondía al Consejo de Seguridad, que además debería ser quien decidiera sus aspectos financieros; y en el caso concreto llevado ante la Corte de La Haya, eran los Estados que habían votado en favor de la creación de las OMPs quienes estaban obligados a sufragar sus gastos⁸⁴.
3. Por último, los demás países occidentales defendían el principio de la responsabilidad colectiva de los Estados miembros en la financiación de los *cascos azules* de Naciones Unidas⁸⁵. De entre estas tres posturas, ciertamente la mayoría de los miembros de la Organización universal se decantó entonces por la legalidad de las OMPs, el principio de responsabilidad financiera colectiva y el carácter obligatorio de los prorrateos de la

Results, Limitations and Prospects; the Lessons of 40 Years of Experience, Macmillan Press, Basingstoke, 1990, pp.97-98.

⁸² Cf. A.M. COX, *Prospects for Peacekeeping*, The Brookings Institution, Washington, 1967, p.14; y en general R. CRUZ FABRES, *La crisis financiera de las Naciones Unidas y el artículo 19 de la Carta*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1967; y R.B. RUSSELL, "Development by the United Nations of Rules Relating to Peace-keeping", ASIL Proc. 1965, vol.61, pp.53-60.

⁸³ Véanse por ejemplo G. MOROZOV & Y. PCHELINTSEV, "Behind the U.N. Financial Crisis", *International Affairs* (Moscú), vol.9, n°6, 1964, pp.23-29; A. CASSESE, "Recent Trends in the Attitude of the Superpowers Towards Peace-keeping", en ídem (ed.), *United Nations Peace-Keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, p.227; M. FLORY, "L'ONU et les opérations de maintien de la paix", AFDI 1965, vol.11, pp.452-454. Los Estados socialistas eran conscientes de ser una minoría en Naciones Unidas, por lo que defendían la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad -donde la URSS contaba con el derecho de veto- frente a la Asamblea General, donde tenían una posición minoritaria. Ello también explica la postura de los países occidentales, liderados por Estados Unidos, favorable a la Asamblea cuya voluntad mayoritaria controlaron durante años; pero en los años sesenta la incorporación de países nuevos, descolonizados y no alineados, no permitía ya más el control occidental de la Asamblea, y por eso Estados Unidos se decantó por el Consejo de Seguridad. Vid. M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, pp.50, 92 y ss.

⁸⁴ G. de LACHARRIERE, "La polémique sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies", *Politique Etrangère*, vol.31, n°4, 1966, p.325 y ss.; M. FLORY, "L'ONU et les opérations de maintien de la paix", AFDI 1965, vol.11, pp.454-456. En general sobre la posición francesa véanse J.J. COMBS, "France and United Nations Peacekeeping", *International Organization*, vol.21, 1967, pp.306-325; y M-C. SMOUTS, "Les aspects politiques des opérations de maintien de la paix" en B. STERN (ed.), *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Montchrestien, París, 1997, pp.23-32.

⁸⁵ Vid. J-C. MARTINEZ, "Le financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies", *RGDIP*, vol.81, 1977, pp.137-142; P.V. BISHOP, "Canada's Policy on the Financing of U.N. Peace-keeping Operations", *International Journal* (Toronto), 1964-1965, p.475 y ss.; M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, pp.48-60.

Asamblea General⁸⁶. Como consecuencia directa de esta controversia, las operaciones de mantenimiento de la paz creadas esos años, la UNSF en 1962 en Nueva Guinea Occidental, la UNYOM en Yemen en 1963 y UNFICYP en 1964 en Chipre fueron sufragadas por los países implicados, eludiendo de esta manera cualquier posible conflicto acerca de su financiación⁸⁷.

Para evitar la escenificación en el seno de la ONU de la confrontación Este-Oeste, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó ciertas medidas apaciguadoras, como el desarrollo de su trabajo a través de un procedimiento consensuado que evitó el recurso al voto durante toda la sesión de 1964-1965⁸⁸, y el establecimiento de un Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que reemplazó al Grupo de los 21⁸⁹. Como sabemos, los países que se negaban a sufragar los gastos de UNEF I y de ONUC mantuvieron su postura hasta que en agosto de 1965 la grave crisis se solucionó mediante un compromiso político⁹⁰: Estados Unidos reconoció la competencia principal del Consejo de Seguridad en cuanto a la autorización y dirección de estas misiones de paz, y por su parte la Unión Soviética y Francia aceptaron realizar contribuciones voluntarias a las OMPs y -después- el principio de responsabilidad financiera colectiva de todos los Estados miembros en las misiones de paz de la ONU⁹¹. Gracias a ello, el Consejo de Seguridad

⁸⁶ Cf. R.B. RUSSELL, "United Nations Financing and the "Law of the Charter"", Colum. J. Transnat'l L., vol.5, 1966, p.85; M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, pp.143-243.

⁸⁷ Vid. J. HUTTER, "United Nations Peace-Keeping Operations", *Aussenpolitik*, vol.36, n°3, 1985, p.271. En concreto, la UNFICYP fue financiada por Chipre, los países contribuyentes de las tropas más algunas aportaciones voluntarias, de acuerdo con lo sugerido por el Consejo de Seguridad en su resolución 186 (1964) de 4 de marzo de 1964, parágrafo 6.

⁸⁸ Véanse A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, p.169 y ss.; R.B. RUSSELL, "United Nations Financing and the "Law of the Charter"", Colum. J. Transnat'l L., vol.5, 1966, p.85; Ch. TOMUSCHAT en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.333-334. También algunos Estados neutrales tomaron la iniciativa para resolver el grave enfrentamiento, y presentaron un Plan afro-asiático a finales de diciembre de 1964. A.A. ALGAYED, *cit.*, 1986, p.183 y ss.

⁸⁹ Resolución 2006 (XIX) de la Asamblea General, de 18 de febrero de 1965. Vid. R.B. RUSSELL, "United Nations Financing and the "Law of the Charter"", Colum. J. Transnat'l L., vol.5, 1966, pp.86-89; y R.I. FINE, "Peace-keeping Costs and Article 19 of the UN Charter: an Invitation to Responsibility", *ICLQ*, vol.15, 1966, pp.530-531.

⁹⁰ Vid. informe del Comité de los 33 (doc.A/5916 y Add.1). A diferencia de la Comunidad Europea, en el sistema de Naciones Unidas no se ha previsto procedimiento jurisdiccional alguno para el arreglo de las controversias que eventualmente puedan surgir entre la Organización universal y sus Estados miembros. Ch. TOMUSCHAT en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.330.

⁹¹ El representante de Estados Unidos anunció en el Comité Especial de OMPs el 16 de agosto de 1965 que su Estado no insistiría en la aplicación de la sanción del artículo 19 de la Carta (doc.A/PV.1331, p.2 -1965-; Keesing's, 1965-1966, pp.20903-20904), y la Asamblea General aprobó el 31 de agosto de 1965 un informe del Comité Especial de OMPs en el sentido de que los problemas financieros entonces existentes deberían solventarse a través de contribuciones voluntarias, y que la Asamblea podía retornar a sus procedimientos habituales (doc.A/5916/Add.1). Vid. J-C. MARTINEZ, "Le financement des operations de maintien de la

pudo crear nuevas operaciones de mantenimiento de la paz en los años posteriores, y la Asamblea General repartir sus costes de forma universal, contando con la aceptación de la generalidad de los Estados miembros de las Naciones Unidas.

Ese arreglo de consenso vino a demostrar que el principio de responsabilidad financiera colectiva no es tan vinculante en la realidad de la práctica internacional como parece deducirse de la lectura combinada de los artículos 17.2 y 19 de la Carta⁹². Ello no obsta, sin embargo, para destacar su importancia como núcleo del sistema financiero de la ONU, tanto en general como en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, propósito principal éste de Naciones Unidas y de todos sus Estados miembros. Pero ciertamente la crisis se solucionó mediante un compromiso político entre las Grandes Potencias, y no por medio de la interpretación jurídica de determinados artículos de la Carta que había efectuado la Corte Internacional de Justicia⁹³.

Asimismo, y si bien los países socialistas impugnarón durante mucho tiempo la legalidad y la legitimidad de estas operaciones militares de Naciones Unidas, sin embargo algunos de ellos fueron elegidos por el Secretario General para participar en el Comité Especial de OMPs -Comité de los 33-, y acordaron cooperar y formular propuestas constructivas en este terreno, por lo que se puede concluir que el mecanismo del *peacekeeping* ha alcanzado con el tiempo una aceptación general⁹⁴.

Los criterios de financiación de las OMPs que han venido primando en la Asamblea General, basados en la capacidad contributiva de cada Estado miembro, han tendido a reducir las cuotas a pagar por los Estados menos desarrollados y, por el contrario, a incrementar la responsabilidad financiera de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁹⁵. En esta dirección se enmarcaron las sucesivas resoluciones de la Asamblea

paix de l'Organisation des Nations Unies", RGDI, vol.81, 1977, pp.142-146; R.B. RUSSELL, "United Nations Financing and the "Law of the Charter"", Colum. J. Transnat'l L., vol.5, 1966, pp.89-90; R. HIGGINS, "United Nations Peace-Keeping. Political and Financial Problems", The World Today, vol.21, 1965, p.329 y ss.; S. MORPHET, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, pp.199-200; J. BALLALOU, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Pedone, París, 1971, p.170.

⁹² W.J. DURCH, "Paying the Tab: Financial Crises" en ídem (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.39.

⁹³ J.A. CARRILLO SALCEDO, "Las Naciones Unidas entre 1945 y 1986" en *ONU. Año XL*, número monográfico de la Revista de la Facultad de Derecho de la UCM, vol.13, Madrid, 1987, p.15.

⁹⁴ Así por ejemplo, la Unión Soviética se iba a mostrar conforme en 1973 con el mecanismo de financiación de la UNEF II adoptado por la Asamblea General -resolución 3101 (XXVIII), de 11 de diciembre de 1973-. Vid. A. FLORINI & N. TANNENWALD, *On the Front Lines: the United Nations' Role in Preventing and Containing Conflict*, UNA-USA, Nueva York, 1984, p.32.

⁹⁵ La responsabilidad financiera especial de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, establecida por primera vez en 1963 por la resolución 1874 (S-IV) de la Asamblea General, se justifica por sus especiales poderes y responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: poder de veto, asiento permanente en el Consejo... Vid. A. ABRASZEWSKI, "Financing of the Peace-

General relevantes en la materia⁹⁶, en especial la resolución 3101 (XXVIII) de 11 de diciembre de 1973, que, destinada a sufragar los gastos de la UNEF II, estableció el sistema de financiación de las OMPs que se ha mantenido vigente hasta nuestros días⁹⁷. De acuerdo con este mecanismo, las cuotas estatales para la financiación de las cuentas especiales, externas al presupuesto ordinario, que costean la generalidad de las OMPs derivan no obstante de la misma escala de contribuciones estatales establecida para el presupuesto regular de Naciones Unidas, si bien corregida, pues era necesario diseñar para el reparto de los costes de estas operaciones un procedimiento diferente, que tuviese en cuenta la especial responsabilidad contraída en este ámbito por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y por los Estados económicamente más desarrollados⁹⁸. De este modo, el sistema diseñado de prorrateo para la financiación de las misiones de mantenimiento de la paz divide a los Estados miembros en cuatro grupos, denominados A, B, C y D⁹⁹:

1. El Grupo A está integrado por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los cuales aportan a las OMPs el 100% de su cuota al presupuesto ordinario más la diferencia de los remanentes que queden por pagar, por lo que su contribución financiera

keeping Operations of the United Nations", *International Geneva Yearbook*, vol.7, 1993, p.86; y L.P. BLOOMFIELD, "Peacekeeping and peacemaking", *Foreign Affairs*, vol.44, 1965-1966, pp.674-675.

⁹⁶ Véanse la resolución 1441 (XIV) de 5 de diciembre de 1959, para.3; su resolución 1575 (XV) de 20 de diciembre de 1960; resolución 1619 (XV) de 21 de abril de 1961; la resolución 1733 (XVI) de 20 de diciembre de 1961; o la número 1874 (S-IV) de 27 de junio de 1963.

⁹⁷ Parágrafo dispositivo 2 de la resolución 3101 (XXVIII), de 11 de diciembre de 1973. Véanse sobre esta resolución J-C. MARTINEZ, "Le financement des operations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies", *RGDIP*, vol.81, 1977, pp.156-161; y A. ABRASZEWSKI, "Financing of the Peace-keeping Operations of the United Nations", *International Geneva Yearbook*, vol.7, 1993, p.84 y ss. Una propuesta irlandesa en la Asamblea General sirvió en 1965 de base de discusión para lo que se convertiría años después en el mecanismo de financiación del *peacekeeping* de la resolución 3101 (XXVIII). Posteriores resoluciones de la Asamblea General, como la 3211 (XXIX) y la 3374 (XXX), de 31 de octubre de 1974 y 28 de noviembre de 1975 respectivamente, han venido confirmando este baremo de reparto de las cargas financieras de las OMPs entre los Estados miembros de la Organización universal. Vid. R. SOMMEREYNS, "United Nations Peace-keeping Forces in the Middle East", *Brooklyn J. Int'l L.*, vol.6, nº1, 1980, p.29; y S. MORPHET, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.200.

⁹⁸ Preámbulo de la citada resolución 3101 (XXVIII) de la Asamblea General.

⁹⁹ Véase S.R. MILLS, "The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: The Need for a Sound Financial Basis" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBAEK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects; the Lessons of 40 Years of Experience*, Macmillan Press, Basingstoke, 1990, pp.99-102. La composición de los grupos estatales ha ido modificándose a lo largo del tiempo: véanse las resoluciones de la Asamblea General 43/232 de 1 de marzo de 1989, 44/192 B de 21 de diciembre de 1989, 45/269 de 27 de agosto de 1991, 46/198 A de 20 de diciembre de 1991, 47/218 A de 23 de diciembre de 1992, 49/249 A de 20 de julio de 1995, 49/249 B de 14 de septiembre de 1995, 50/224 de 11 de abril de 1996, 51/218 A a C de 18 de diciembre de 1996, y 52/230 de 31 de marzo de 1998, y sus decisiones 48/472 A de 23 de diciembre de 1993, y 50/451 B de 23 de diciembre de 1995. En los años 1998-1999, la escala de cuotas vino establecida en la resolución de la Asamblea General 52/215 A, de 22 de diciembre de 1997.

a las misiones de *cascos azules* es superior a su cuota en el presupuesto ordinario. De hecho, la aplicación práctica de este sistema de reparto de los gastos de las OMPs de Naciones Unidas instaurado a partir de la resolución 3101 (XXVIII) conlleva que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad deban abonar a las OMPs un 20% más de lo que contribuyen al presupuesto ordinario de la Organización; así por ejemplo, Estados Unidos ha venido pagando el 25% del presupuesto regular y un 31% de los gastos de las OMPs onusianas, a pesar de que tanto el Gobierno como el Congreso de ese país han propuesto reducir su contribución estatal al *peacekeeping* de Naciones Unidas hasta el 25%¹⁰⁰.

2. El Grupo B abarca a un conjunto de países desarrollados que son nombrados de forma específica, quienes deben contribuir a las OMPs con el mismo porcentaje que pagan al presupuesto ordinario de la ONU, es decir el 100% de su cuota al presupuesto regular. Los integrantes de este grupo eran primitivamente países europeo-occidentales y algunos de la Europa oriental. España se encuentra desde 1990 integrada en este grupo B.

3. El Grupo C comprende Estados económicamente menos desarrollados, y sus miembros abonan a las OMPs tan sólo un 20% de su contribución al presupuesto ordinario. Principalmente los miembros de este grupo son países en vías de desarrollo de África, Asia, América Latina y Europa del Este -más, en un principio, España-.

4. Y por último, el Grupo D corresponde a los Estados menos adelantados, a los que se asigna una contribución equivalente al 10% de su cuota para el presupuesto regular¹⁰¹.

De los cuatro grupos de Estados que crea esta escala especial de reparto de las contribuciones financieras a los *cascos azules*, los países integrantes de tres de ellos (todos excepto el B) ven modificado sustancialmente el volumen de sus cuotas en las OMPs con respecto a lo que pagan en el presupuesto regular, pero subsisten algunas dificultades a la hora de determinar en qué grupo debe adscribirse cada Estado concreto¹⁰². De esos tres, el Grupo A, correspondiente a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, es el único conjunto de países que sufre un incremento de sus contribuciones financieras

¹⁰⁰ Vid. T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1995*, p.69; A. MANGO, "Finance and Administration" en J. TESSITORE & S. WOOLFSON (eds.), *A Global Agenda. Issues before the 49th General Assembly of the United Nations*, UNA-USA, University Press of America, Lanham, 1994, p.311.

¹⁰¹ De acuerdo con esta distribución, el conjunto de Estados del grupo A pagarían el 63,15% del total de gastos consignados en las cuentas especiales de la mayoría de las OMPs; los países del grupo B sufragarían el 34,78% de los costes de estas misiones; los Estados del grupo C abonarían el 2,02% de tal presupuesto; y el amplio conjunto de países correspondientes al grupo D sólo aportarían el 0,05% de los gastos de las operaciones de *cascos azules*. S.R. MILLS, "The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: The Need for a Sound Financial Basis" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects; the Lessons of 40 Years of Experience*, Macmillan Press, Basingstoke, 1990, p.101; y S. MORPHET, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.209.

¹⁰² A. ABRASZEWSKI, "Financing of the Peace-keeping Operations of the United Nations", *International Geneva Yearbook*, vol.7, 1993, p.85.

específicas a las OMPs¹⁰³. Y también deben ser tenidas en cuenta las vastas distancias proporcionales que se marcan entre los diferentes conjuntos de Estados, como por ejemplo entre los grupos B y C¹⁰⁴.

III. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA CRISIS FINANCIERA

Al sobrevenir el final de la guerra fría y producirse una irrupción evidente de la multipolaridad y la democratización en el mundo, se ha venido detectando una mayor demanda de servicios y actividades a las Naciones Unidas, incluso en novedosos ámbitos de actuación en los que la Organización universal carecía de experiencia, pero no fueron incrementados de la misma manera los medios necesarios para llevarlos a cabo, incluyendo por supuesto los indispensables recursos financieros¹⁰⁵.

Llegados a este punto, resulta conveniente distinguir entre los problemas generales que surgen sobre la cuestión económica de la Organización universal, y las dificultades específicas que presenta la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz, pero sin dejar de reconocer que la capacidad de Naciones Unidas para crear y desplegar misiones de *cascos azules* depende en buena medida del nivel de su salud financiera general, reflejada en su presupuesto ordinario. Además, numerosos costes indirectos generados por las OMPs son sufragados desde el presupuesto regular de la Organización, como por ejemplo la estructura de la Secretaría que se encarga de las cuestiones políticas y militares de estas misiones, las innumerables actividades administrativas de apoyo - financieras, logísticas- que desempeñan los distintos organismos de la familia onusiana, etcétera.

¹⁰³ W.J. DURCH, "Paying the Tab: Financial Crises" en ídem (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.45 y nota 16; E. CHILDERS & B. URQUHART, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjold Foundation, Uppsala, 1994, p.150.

¹⁰⁴ W.J. DURCH, *cit.*, 1993, p.46. Por ejemplo, cuando España decidió en 1989 solicitar voluntariamente el tránsito del grupo C al B a partir de enero de 1990, lo que suponía un incremento del 500% del volumen de su contribución financiera a las OMPs, su Representante ante Naciones Unidas destacó la tendencia general a evitar diferencias excesivas en la cuota de un determinado Estado miembro que cambia de grupo en esta escala (doc.A/C.5/44/SR.46, de 22 de noviembre de 1989). Al mismo tiempo, Polonia fue recolocada del grupo B al grupo C, y 7 países menos desarrollados pasaron del grupo C al D -resolución 44/192 B de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1989-. Véase sobre estos cambios A. ABRASZEWSKI, "Financing of the Peace-keeping Operations of the United Nations", *International Geneva Yearbook*, vol.7, 1993, pp.90-91.

¹⁰⁵ B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, *cit.*, 1992, para.69; Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces (A/48/460, anexo, para.2)*.

A) La financiación del sistema de las Naciones Unidas

Los gastos del sistema onusiano son financiados a través de tres categorías diferentes de presupuestos¹⁰⁶:

1. El presupuesto ordinario comprende los costes, especialmente administrativos, de los principales órganos de Naciones Unidas; en fin, satisface lo que podríamos denominar las funciones básicas de la ONU y es financiado con las cuotas obligatorias de los Estados miembros "en la proporción que determine la Asamblea General", tal y como establece el artículo 17.2 de la Carta de las Naciones Unidas¹⁰⁷.
2. Las operaciones de mantenimiento de la paz se sufragan fundamentalmente a través de cuentas especiales, también financiadas de forma obligatoria por los Estados miembros de la ONU¹⁰⁸.
3. En tercer lugar, las actividades de los organismos especializados en asistencia humanitaria y de desarrollo de las Naciones Unidas suelen costearse sobre todo con contribuciones voluntarias y adicionales de los Estados miembros¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Véanse el informe del Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas titulado *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.18); y J.M. LEE, R. von PAGENHARDT & T.W. STANLEY, *To Unite Our Strength. Enhancing the United Nations Peace and Security System*, University Press of America, Lanham, 1992, pp.111-113.

¹⁰⁷ El proyecto de presupuesto ordinario es preparado por el Secretario General, enviado para ser revisado por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto -aspectos administrativos y financieros- y por la Comisión sobre Programas y Coordinación -cuestiones programáticas y de planificación-, y de ahí a la Quinta Comisión de la Asamblea General -arts.152 a 157 del Reglamento de la Asamblea General-, siendo precisamente el órgano plenario de la Organización quien toma la decisión final sobre el presupuesto. Éste debe ser aprobado en la Asamblea por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes -art.18.2 de la Carta-, y es adoptado por períodos de dos años, recientemente por consenso, para acoger de forma adecuada la influencia de los pocos, pero poderosos, Estados miembros que sufragan la mayor parte del presupuesto de la Organización universal. Sobre el procedimiento presupuestario pueden consultarse R. SCHMIDT & W. KOSCHORRECK en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.299-306; Ch. SCHRICKE en J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.364-365; y M. BERTRAND, "Planification, programmation, budgétisation et évaluation à l'ONU", AFDI 1986, vol.32, pp.401-425. Y acerca del amplísimo poder presupuestario de que disfruta la Asamblea General sobre los gastos de la Organización véanse los artículos 13.1 y 13.2 del Reglamento Financiero de Naciones Unidas; F.A.M. ALTING VON GEUSAU, "Financing United Nations Peace-keeping Activities", NILR, vol.12, 1965, p.282 y ss.; R. SCHMIDT & W. KOSCHORRECK en B. SIMMA y otros (ed.), *cit.*, 1995, p.301 y ss.; y A.A. ALGAYED, *Legal Problems of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, tesis, Johns Hopkins University, 1986, p.62 y ss. En cuanto a grupos de países, los Estados de la Comunidad Europea aportan más del 30% del presupuesto ordinario de Naciones Unidas, los países de la OCDE el 76,25%, y los miembros del Grupo de los 77 solamente el 10% del mismo.

¹⁰⁸ Ya hemos visto cómo la escala de cuotas a pagar para las OMPs no es la misma que la del presupuesto ordinario.

¹⁰⁹ No obstante, en algunas operaciones recientes de mantenimiento de la paz, como la UNOSOM en Somalia, se han incorporado en sus cuentas especiales de financiación diversas partidas relativas a actividades

En el presupuesto ordinario, las cuantías de las cuotas correspondientes a los Estados miembros les son comunicadas a éstos cada 1º de enero, y deben ser pagadas totalmente dentro de un plazo de 30 días desde que reciben la notificación oficial, por lo tanto, durante ese mes de enero¹¹⁰. La escala de las contribuciones estatales, válida por períodos de tres años salvo imprevistos, ha sido preparada por la Comisión de Contribuciones y aprobada por la Asamblea General sobre la base de la "capacidad de pago", en calidad de elemento esencial en la determinación de la cuota a abonar por cada país: se trata de un complejo sistema basado en el promedio del Producto Interior Bruto (PIB) de cada Estado miembro en los últimos 7 años y medio -antes eran 10 años-, con ciertos ajustes para los países con bajos ingresos per cápita y un elevado nivel de deuda externa, de tal manera que a cada Estado miembro le corresponda sufragar un determinado porcentaje del presupuesto ordinario de la ONU. Además, se aplican unos "límites" -destinados a desaparecer- para impedir que el porcentaje de la contribución de cada Estado miembro aumente o disminuya excesivamente con respecto al ejercicio presupuestario anterior¹¹¹.

El sistema actual de asignación de cuotas para el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas no tiene sólo en cuenta el nivel de producto interior per cápita de cada Estado, sino que también toma en consideración otros factores correctores: la población del mismo, crisis transitorias de las economías estatales, etcétera¹¹². La suma de dichos elementos ha condicionado la revisión periódica del baremo de reparto de los gastos del presupuesto ordinario¹¹³. No existe unanimidad en la valoración de este sistema de escala de cuotas estatales, que algunos consideran satisfactorio en términos generales¹¹⁴, pero otros le critican por injusto, arbitrario y desfasado¹¹⁵.

humanitarias. Informe del Secretario General de 2 de noviembre de 1993, *Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas*, (A/48/565, para.8).

¹¹⁰ Art.5.4 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas (ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3).

¹¹¹ J. CODERCH PLANAS, "La financiación de Naciones Unidas: problemática actual" en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE y F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, pp.79-81; E.J. CÁRDENAS, "Financing the United Nations's Activities: a Matter of Commitment", *University of Illinois Law Review*, 1995, p.156; y F. PAGANI, "Financing Peace-keeping and Peace-related Operations. The UN and OSCE Practice" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, p.319 y ss.

¹¹² Vid. J-C. MARTINEZ, "Le financement des operations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies", *RGDIP*, vol.81, 1977, p.151 y ss.

¹¹³ Y ello a pesar del tenor literal del artículo 161 del Reglamento de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹¹⁴ Era la opinión por ejemplo del Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, pero sugería con todo que las tasas de prorrateo debían basarse en un promedio de tan sólo los tres últimos años del PIB de los Estados miembros, para así tener en cuenta las transiciones económicas drásticas y negativas de algunos Estados que han pasado recientemente a una economía de mercado, como las repúblicas de la antigua Unión Soviética y sus antiguos Estados satélites de Europa central y oriental. Véase

El abono de las contribuciones es una obligación legal de todos los Estados miembros de la Organización, consagrada en el artículo 17.2 de la Carta de las Naciones Unidas, pero tradicionalmente han sido escasos los países que desembolsan efectivamente sus cuotas completas en el plazo de tiempo convenido por la ONU¹¹⁶. En ocasiones, algunos Estados miembros no pueden pagar en enero al no coincidir sus propios ejercicios presupuestarios nacionales con el de Naciones Unidas, por lo que en la práctica aplazan durante meses el abono de sus cuotas de cada año civil¹¹⁷. Lo cierto es que Naciones Unidas no necesita disponer de todo su presupuesto para el mes de enero pues sus gastos se distribuyen de modo regular durante todo el año, por lo que resulta recomendable que los Estados miembros puedan desembolsar sus cuotas en cuatro pagos trimestrales y no en una única cantidad a principios de año, de manera que a los Estados les resulte más fácil y sencillo poder satisfacer sus obligaciones financieras anuales con la ONU y hacerlas compatibles con sus propios ciclos presupuestarios nacionales¹¹⁸. Otra dificultad genérica deriva de la aprobación del presupuesto ordinario de la Organización en períodos bianuales¹¹⁹. Ante esta circunstancia que genera confusión, se ha planteado que el

su informe *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.48-51); y E.J. CÁRDENAS, "Financing the United Nations's Activities: a Matter of Commitment", *University of Illinois Law Review*, 1995, p.155.

¹¹⁵ Así J. CODERCH PLANAS (*loc.cit.*, 1997, p.81) resaltaba que las magnitudes económicas tomadas como referencia para elaborar esta escala en 1973 ya no son hoy de recibo, y proponía una mayor movilidad de los Estados miembros entre los grupos de financiación, mediante la fijación de umbrales de renta o producto nacional cuyo paso por un Estado implicase su cambio automático de grupo; y junto a ello, establecer mecanismos de compensación para los miembros del Consejo de Seguridad, permanentes o no permanentes, sobre la base de la especial responsabilidad que éstos asumen.

¹¹⁶ No obstante, en septiembre de 2000 habían abonado sus cuotas 131 países, lo que demuestra que cada año es mayor el número de Estados miembros que paga íntegramente sus contribuciones al presupuesto ordinario de Naciones Unidas. Cf. DPI/1815/Rev.18, octubre de 2000, p.2, en la siguiente dirección de Internet en el servidor de Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/news/fsnlpk/crisisfinanciera.htm>

¹¹⁷ Ese es el caso por ejemplo de Estados Unidos y Japón, dos de los mayores contribuyentes al presupuesto de Naciones Unidas. Vid. Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.24).

¹¹⁸ Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.33-36); no obstante, el Secretario General ponía en duda la viabilidad de esta recomendación si no iba acompañada de otros cambios pactados por los Estados miembros. Cf. informe del Secretario General de 2 de noviembre de 1993, *Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas* (A/48/565, para.17-18). Junto a esta flexibilización en el devengo de las cuotas, el informe del Grupo consultivo independiente sugería que la ONU fuese autorizada a cobrar intereses sobre los pagos atrasados y depositar su monto en el Fondo de Operaciones, lo que ya había sido sugerido por el Secretario General en el pasado. Vid. Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *loc.cit.*, 1993, para.33; informe del Secretario General de 20 de mayo de 1992 (doc.A/46/600/Add.1, para.23-26).

¹¹⁹ Se hace así desde que la Asamblea General decidió introducir un programa presupuestario bianual para el ejercicio 1974-75 -resolución 3043 (XXVII), de 19 de diciembre de 1972-, a partir de la recomendación de la Dependencia Común de Inspección en su informe de 3 de diciembre de 1969 (doc.A/7822). Vid. M. BERTRAND, "Planification, programmation, budgétisation et évaluation à l'ONU", AFDI 1986, vol.32, pp.404-405.

presupuesto de la ONU sea aprobado de forma anual, como se hace en sus propios Estados miembros¹²⁰. Asimismo, éstos últimos han de pagar sus cuotas en dólares estadounidenses sin que se les permita otra posibilidad alternativa, y tal circunstancia puede resultar especialmente gravosa para los países en vías de desarrollo.

Si bien el sistema de reparto de cuotas -basado en el principio de capacidad relativa de pago- fue aceptado por todos los Estados miembros al comienzo de la singladura de Naciones Unidas, los países que han de acometer las contribuciones más elevadas han venido demandando un poder de influencia especial en los órganos de gobierno de la Organización¹²¹.

Ciertamente, unos pocos Estados soportan la mayor parte de la carga financiera de las Naciones Unidas, lo que resulta poco recomendable desde la perspectiva de la igualdad soberana de los Estados en el seno de la ONU. Además, la experiencia demuestra que no es financieramente saludable que una organización internacional dependa excesivamente de las cuotas de un único país miembro¹²², por lo que Estados Unidos ha ido consiguiendo ver reducido su mayoritario porcentaje de contribución al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas: pasó de un 49% en 1946 al 30% en 1957 y al actual 25% en 1974¹²³. Y junto a la progresiva reducción de la máxima contribución estatal, también fue disminuyendo con el tiempo la cuota mínima que debían sufragar al presupuesto ordinario de la ONU los países menos desarrollados, del 0,04% en 1947¹²⁴ al 0,01% vigente desde 1978¹²⁵.

De los 2.230 millones de dólares no sufragados a Naciones Unidas en 1993 (2.500 millones a mediados de 1999 -de ellos, 1.700 a las OMPs-; y 3.000 millones en septiembre de 2000 -de ellos, 2.500 millones a las OMPs-), casi dos tercios eran debidos por Estados Unidos y la Federación Rusa, miembros permanentes del Consejo de Seguridad¹²⁶. Y lo cierto es que tales miembros permanentes no pierden su privilegio de voto y veto en el seno del Consejo de Seguridad aunque se encuentren en una situación de retraso superior a los

¹²⁰ E. CHILDERS & B. URQUHART, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjold Foundation, Uppsala, 1994, p.145.

¹²¹ Sin embargo, este privilegio no existe en ningún régimen estatal democrático. E. CHILDERS & B. URQUHART, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjold Foundation, Uppsala, 1994, p.153.

¹²² E. CHILDERS & B. URQUHART, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjold Foundation, Uppsala, 1994, pp.153-154.

¹²³ Vid. Public Law n°92-544, Título I, § 101, de 25 de octubre de 1972; J.W. MULLER (ed.), *The Reform of the United Nations*, vol.1, Oceana, Nueva York, 1992, p.12; R.B. RUSSELL, "United Nations Financing and the "Law of the Charter"", *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.5, 1966, p.75.

¹²⁴ Resolución 69 (I) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1946.

¹²⁵ Resolución 32/39 de la Asamblea General, de 2 de diciembre de 1977.

¹²⁶ Así por ejemplo, en marzo de 1992 las deudas acumuladas por Estados Unidos (43%), los restantes cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad (22%), y los otros dos más grandes contribuyentes a la financiación de Naciones Unidas -Japón y Alemania (13%)- alcanzaban el 78% del volumen total del déficit de Naciones Unidas. E.C.B. SCHOETTLE, "UN Dues: The Price of Peace", *Bulletin of The Atomic Scientists*, vol.48, n°5, 1992, p.15.

dos años en el pago de sus cuotas financieras a los gastos de la Organización, pues la sanción prevista en estos supuestos por el artículo 19 de la Carta se refiere a la suspensión de voto solamente en la Asamblea General. De esta manera, Naciones Unidas no puede impedir que los Estados miembros retrasen el pago de sus cuotas durante un período de tiempo con impunidad –sin ser legalmente sancionados por ello–, pero es evidente que esta situación de falta de liquidez produce un grave problema financiero a la ONU.

Ante esta grave circunstancia de carencia de numerario, Naciones Unidas ha tenido que recurrir en numerosas ocasiones a los fondos de sus reservas para financiarse, pero resulta que estas reservas (un Fondo de Operaciones de 100 millones de dólares y una Cuenta Especial de 137 millones de dólares) se quedaron sin recursos en 1991¹²⁷; también la Asamblea General ha tenido que recurrir a veces a los excedentes presupuestarios resultantes¹²⁸, o se ha visto compelida a tomar prestados fondos de sus cuentas especiales del mantenimiento de la paz para desviarlos a sus gastos ordinarios, lo que constituye una práctica errónea de gestión financiera¹²⁹.

El Fondo de Operaciones ha sido consumido en numerosas ocasiones a lo largo de las graves crisis financieras de la ONU; pero los gastos de las grandes OMPs muchas veces no pueden ser previstos de antemano y, toda vez que los Estados miembros no suelen sufragar a tiempo los costes del mantenimiento de la paz, resulta que Naciones Unidas se enfrenta regularmente con graves problemas de liquidez financiera; de ahí se deriva que a menudo la ONU no se encuentre en condiciones de reembolsar sus gastos a los Estados contribuyentes de personal y equipo¹³⁰, y a su vez éstos no abonan sus cuotas financieras a la Organización, sobre todo si se trata de países menos desarrollados.

¹²⁷ El Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas proponía que este Fondo de Operaciones aumentase sus recursos de 100 a 200 millones de dólares, lo que representaría un 20% del presupuesto ordinario, y que se depositasen en él los excedentes presupuestarios que corresponda reembolsar a aquellos Estados miembros que sean a su vez deudores del presupuesto ordinario de la Organización, si bien para ello habría de reformarse el Reglamento Financiero vigente, que prevé la devolución de tales excedentes a todos los Estados miembros -sin excepción- al final de cada bienio. De ese modo, Naciones Unidas superaría sus periódicos problemas de carencia de liquidez. Véase su informe *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.41-42); y dos informes del Secretario General, de 1992 (A/C.5/47/13, anexo I) y de 2 de noviembre de 1993 (A/48/565, para.27-31).

¹²⁸ A este objeto, la Asamblea General ha suspendido en diversas ocasiones aquellas disposiciones del Reglamento Financiero que le obligan a devolver los excedentes a los Estados miembros al final de cada bienio, en concreto los artículos 4.3, 4.4 y 5.2.d de dicho cuerpo reglamentario.

¹²⁹ Véanse E.J. CÁRDENAS, "Financing the United Nations's Activities: a Matter of Commitment", *University of Illinois Law Review*, 1995, p.149; el informe del Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas denominado *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.29 y 36-39), con el que coincide el Secretario General de la ONU en su informe de 2 de noviembre de 1993, *Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas* (A/48/565, para.25).

¹³⁰ Desde 1996 se viene manteniendo una deuda constante de reembolso de entre 800 y 900 millones de dólares con esos países participantes en las OMPs. Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, para.294); y véase también E.J. CÁRDENAS, "Financing the United Nations's Activities: a Matter of Commitment", *University of Illinois Law Review*, 1995, p.149.

Por otro lado, no se ha establecido sistema alguno de incentivos y sanciones (como por ejemplo el cobro de intereses sobre los pagos atrasados de las cuotas) para incitar a los Estados a sufragar sus contribuciones financieras al presupuesto regular o a las cuentas especiales de las OMPs, a pesar de que sí existe un sistema similar en otros organismos del sistema onusiano, como por ejemplo en la Unión Postal Universal o la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Ha sido general la crítica realizada durante décadas por los Estados miembros acerca de una hipotética mala e ineficiente administración de la ONU, pero debe matizarse a este respecto que la Organización universal fue concebida en su inicio como poco más que un foro de actividades diplomáticas, y a tal objeto estaban encaminadas las estructuras e instituciones que le fueron otorgadas; sin embargo, la ONU ha recibido durante su existencia numerosas solicitudes –crecientes en los últimos tiempos– relacionadas con funciones operacionales en el establecimiento y el mantenimiento de la paz, en el fomento de la protección de los derechos humanos y la democratización de los gobiernos, en la promoción del desarrollo sostenible y en la prestación de ayuda humanitaria¹³¹.

Ciertamente, existe una concienciación generalizada sobre la necesidad de que los fondos financieros que se aportan a la Organización universal sean gestionados con criterios de economía y eficiencia. Por eso, no consideramos que una supuesta –e improbable– incorrecta administración en el seno de la ONU y sus operaciones de mantenimiento de la paz pueda servir como excusa o coartada a los Estados miembros para dejar de satisfacer –o no hacerlo a tiempo– sus cuotas a Naciones Unidas¹³². Los principales responsables de la financiación de esta Organización internacional son los gobiernos de los Estados miembros, y si éstos pagaran íntegra y puntualmente sus contribuciones, Naciones Unidas no tendría problemas de financiación; pero la situación contraria es la que se viene repitiendo de manera crónica, lo que resulta intolerable para una organización internacional que no cuenta con la potestad de contraer deudas monetarias externas: tal circunstancia ha producido graves trastornos en el sistema onusiano de financiación, como la presencia de una corriente irregular de efectivo, el agotamiento de las reservas, dificultades graves para financiar la primera etapa de las operaciones de mantenimiento de la paz, y en general, desconfianza sobre la capacidad de Naciones Unidas para hacer frente a las necesidades que se le presentan en cada terreno¹³³.

¹³¹ Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.4). Esta situación se refleja en la evolución de la financiación en los diversos ámbitos de las Naciones Unidas, pues mientras su presupuesto ordinario se ha mantenido estable en los últimos años, sin embargo el volumen de sus cuentas especiales para las OMPs creció de manera exponencial en los primeros años noventa, de tal forma que el presupuesto para las actividades onusianas de mantenimiento de la paz ha venido sobrepasando en los últimos años el presupuesto ordinario de la ONU. *Ibidem*, para.5.

¹³² Véase por ejemplo el informe del Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.13-15).

¹³³ Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.16). Por eso, no están justificadas las retenciones de

En general, no puede achacarse el penoso estado de perenne crisis financiera de la Organización a una supuesta administración deficiente por parte de la Secretaría onusiana, pues de manera periódica los sucesivos Secretarios Generales han avisado concienzudamente de la angustia financiera existente, han emitido solicitudes públicas para el pago de las cuotas en tiempo y forma, y han dirigido recordatorios individuales a los Estados deudores¹³⁴. Además, los diversos Secretarios Generales han propuesto y acometido numerosas medidas relevantes para agilizar, racionalizar y simplificar el funcionamiento y respuesta de la Secretaría de la ONU a las nuevas y crecientes necesidades surgidas, con el objeto de evitar la duplicación de esfuerzos y mejorar su productividad¹³⁵. Merece la pena fijar nuestra atención en algunas de esas iniciativas avanzadas en este ámbito a lo largo de los años:

1. En 1965, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz planteó la resolución de los problemas financieros de Naciones Unidas mediante aportaciones voluntarias de los Estados miembros¹³⁶.
2. Al año siguiente, en 1966, un Comité *ad hoc* de expertos encargado de examinar las finanzas de la ONU y de las instituciones especializadas realizó diversas propuestas con el fin de mejorar la planificación y la administración de sus programas internacionales¹³⁷.
3. En 1986, el Grupo de expertos intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficacia del funcionamiento administrativo y financiero de la ONU avanzó ciertas recomendaciones con vistas a acrecentar el nivel de dicha eficiencia¹³⁸.
4. En 1991, el entonces Secretario General, J. PÉREZ DE CUÉLLAR, presentó una serie de propuestas para mejorar la financiación del sistema de las Naciones Unidas¹³⁹:

sus cuotas por los Estados miembros para presionar con cualquier motivo, por ejemplo, para que se cambien las prácticas administrativas y presupuestarias de la Organización universal. *Ibidem*, para.31.

¹³⁴ Cf. E. CHILDERS & B. URQUHART, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1994, p.151; B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.72.

¹³⁵ Vid. B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.74; y en general K. ANNAN, *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma* (doc.A/51/959, de 14 de julio de 1997).

¹³⁶ Así, véase la resolución 2053 (XX) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1965.

¹³⁷ Asimismo, propuso la creación de un cuerpo común de inspección de la ONU, que se concretó con posterioridad. Véanse los documentos de Naciones Unidas A/6289, Add.1 y 2, y A/6343. En cambio, otros comités establecidos en 1972 y 1976 no pudieron alcanzar una posición común de consenso para presentar propuestas a la Asamblea General sobre esta materia. Vid. Y. BEIGBEDER, "La crise financière de l'ONU et le Groupe des 18, Perspectives de Réforme?", AFDI 1986, vol.32, p.431.

¹³⁸ Véase su informe de 15 de agosto de 1986 (doc.A/41/49); y Y. BEIGBEDER, "La crise financière de l'ONU et le Groupe des 18, Perspectives de Réforme?", AFDI 1986, vol.32, pp.434-437. Este órgano, conocido como el Grupo de los 18, había sido creado por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1985, con un mandato anual -res.40/237-.

¹³⁹ Doc.A/46/600/Add.1, para.5 y 57-63, así como el anterior doc.A/42/841; véanse también en R.C.R. SIEKMANN, "The Financing of UN Peacekeeping Operations", *Internationale Spectator*, vol.47, n°11, 1993, p.643; E.C.B. SCHOETTLE, "UN Dues: The Price of Peace", *Bulletin of The Atomic Scientists*, vol.48, n°5, 1992, p.15. Y con este programa de iniciativas se mostró de acuerdo el posterior Secretario General, B. BOUTROS-GHALI, en su célebre *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.70-74.

a) Un conjunto de medidas para enfrentarse a los problemas generados por el nivel tan alto de impago de contribuciones adeudadas, como el cobro de intereses por las cuotas que no se satisfagan en su momento¹⁴⁰; adelantar las peticiones de pago a los Estados miembros; elaborar una lista pública de los Estados morosos; suspender la aplicación de algunas disposiciones del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas con el objeto de hacer posible la retención de los eventuales excedentes presupuestarios que puedan producirse; incrementar el Fondo de Operaciones hasta 250 millones de dólares para que alcance la cuarta parte del volumen anual de las cuotas estatales al presupuesto ordinario; crear un Fondo de Reserva para el mantenimiento de la paz de carácter temporal, con unos recursos de unos 50 millones de dólares, y la función de satisfacer los costes iniciales de las OMPs hasta que se reciban las cuotas de los Estados miembros; y en caso necesario, autorizar al Secretario General la contratación de préstamos comerciales¹⁴¹.

b) Otro tipo de medidas destinadas a proporcionar a Naciones Unidas un caudal satisfactorio y constante de ingresos, como permitir a la ONU la contratación de préstamos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; establecer un gravamen sobre el uso de los océanos, las actividades en la Antártida, la utilización de satélites y el comercio internacional, con especial incidencia en la venta de hidrocarburos, transferencias de armamento y los viajes aéreos y navales internacionales, cuya seguridad depende en buena medida del mantenimiento de la paz; instituir una exención general en los sistemas tributarios estatales respecto de las donaciones aportadas por particulares a la ONU; crear una especie de lotería internacional de las Naciones Unidas; establecer un Fondo de Dotación de las Naciones Unidas para la Paz, con un monto inicial de 1.000 millones de dólares, incluyendo contribuciones voluntarias de los gobiernos, organizaciones interesadas y particulares¹⁴²; y modificar la fórmula empleada para calcular la gradación de cuotas de los Estados miembros a las OMPs¹⁴³. No obstante, consideramos que el recurso a fuentes

¹⁴⁰ Sin embargo, esta propuesta ya había sido rechazada por la Asamblea General en diversas ocasiones entre 1981 y 1987. Vid. J. CODERCH PLANAS, "La financiación de Naciones Unidas: problemática actual" en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE y F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, p.78.

¹⁴¹ Véase el informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas*, de 2 de noviembre de 1993 (A/48/565, para.5 y 32-34). Pero esta última posibilidad era desaconsejada por el Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, pues la ONU no es una empresa comercial ni puede compararse con las entidades estatales, sino que es una organización internacional especialmente preocupada por el mantenimiento de la paz. Véase su informe *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, de 11 de octubre de 1993, para.43-46).

¹⁴² Ya algunos años antes, FRANCK había propuesto que la Asamblea General estableciera un fondo especial para iniciativas sobre mantenimiento de la paz. Th.M. FRANCK, "The Role and Future Prospects of the Secretary-General" en D. BARDONNET (ed.), *The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations*, Workshop of the Hague Academy of International Law 1985, Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp.88-89.

¹⁴³ Vid. B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.71; J-C. MARTINEZ, "Le financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies", RGDIP, vol.81, 1977, pp.121-129; E.B. STEINBERG, J.A. YAGER & M. BRANNON, *New Means of Financing International Needs*, The Brookings Institution, Washington, 1978; P. CARBAJOSA PÉREZ, "Focos de tensión internacional y pacifismo" en J.J. GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO (coord.), *El avance de la paz*,

adicionales de financiación, no gubernamentales e inevitablemente polémicas, no resulta recomendable en la época actual a pesar de su originalidad y audacia, pues como subrayaba en 1993 el Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas,

"... el sistema de cuotas y contribuciones voluntarias es el medio más lógico y apropiado de financiación de las Naciones Unidas, ya que permite a los gobiernos de los Estados miembros mantener un control apropiado sobre el presupuesto y el programa de las Naciones Unidas"¹⁴⁴,

por lo que el procedimiento vigente de financiación de la ONU debe servir para encarar las necesidades presentes y futuras de la Organización, radicando el problema precisamente en la capacidad y la voluntad de los Estados miembros para satisfacer sus obligaciones financieras con Naciones Unidas¹⁴⁵.

5. El informe titulado *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces*, presentado en abril de 1993 por el ya citado grupo consultivo independiente para esta cuestión, copresidido por Sh. Ogata y P. Volcker, y bajo el patrocinio de la Fundación Ford¹⁴⁶.

6. La Comisión sobre Gobierno Global, compuesta por un grupo independiente de personalidades con la función de presentar propuestas para mejorar la gestión global de la comunidad internacional, propulsó en 1995 la publicación de *Our Global Neighborhood*¹⁴⁷.

7. En 1997 el Secretario General de la ONU, K. ANNAN, propuso, dentro del extenso y complejo programa de reforma que planteó para toda la Organización universal¹⁴⁸, asegurar

Dykinson, Madrid, 1998, p.179; y el informe de la Dependencia de Análisis de Resultados del Departamento de OMPs de la Secretaría de Naciones Unidas, *Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), October 1993-April 1996* (Lecciones 20 y 21), en la siguiente dirección de Internet, <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/rwanda.htm>

¹⁴⁴ Vid. Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.98-99).

¹⁴⁵ Vid. R.L. GAINES, "On the Road to a Pax U.N.: Using the Peace Tools at our Disposal in a Post-Cold War World", N.Y. U. J. Int'l L. & Pol., vol.25, n°3, 1993, pp.558-559; J.A. CARRILLO SALCEDO, "Las Naciones Unidas entre 1945 y 1986" en *ONU. Año XL*, número monográfico de la Revista de la Facultad de Derecho de la UCM, vol.13, Madrid, 1987, pp.30-31; E.J. CÁRDENAS, "Financing the United Nations's Activities: a Matter of Commitment", University of Illinois Law Review, 1995, pp.159-160; y R.N. GARDNER, "Practical Internationalism: the United States and Collective Security", SAIS Review, vol.12, n°2, 1992, pp.35-36.

¹⁴⁶ Sobre este informe Volcker-Ogata puede verse D. DORMOY, "Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies", AFDI 1993, vol.39, p.132 y ss.

¹⁴⁷ Oxford UP, Londres, 1995.

¹⁴⁸ K. ANNAN, *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma* (A/51/959, de 14 de julio de 1997).

la solvencia financiera de Naciones Unidas mediante el establecimiento de un Fondo Giratorio de Crédito de hasta mil millones de dólares, sufragado por contribuciones voluntarias u otros medios que los Estados miembros desearan sugerir¹⁴⁹. Asimismo, se han integrado tres departamentos de la Secretaría de la Organización universal en un nuevo y más consolidado Departamento de Asuntos Económicos y Sociales¹⁵⁰. Pero, sobre todo, ANNAN pretendía la transformación del presupuesto por programas de la ONU desde un sistema de mera contabilidad de aportaciones hacia una responsabilidad basada en los resultados obtenidos, que se convertiría en el criterio decisivo tanto para determinar el volumen requerido de contribuciones financieras como para evaluar el nivel de éxito alcanzado en la ejecución de los programas onusianos¹⁵¹.

En general, puede indicarse que la mejor opción consiste en combinar distintas clases de iniciativas para solucionar la crisis financiera de las Naciones Unidas¹⁵²: algunas de tipo persuasivo, para conseguir el pago puntual por los Estados de sus cuotas, y así a los que paguen por adelantado se les puede bonificar o disminuir el importe de sus contribuciones, otorgarles certificados amortizables para el pago de las OMPs o darles preferencia en el reembolso de los costes de su participación en una misión de *casco azul*. Por el contrario, a los Estados que incumplan sus obligaciones financieras con la ONU puede aplicárseles el artículo 19 de la Carta, imponerles un interés de demora, congelar la contratación de personas nacionales de esos países miembros, etc. Y otras propuestas son de carácter administrativo, como concentrar, sanear y fortalecer las cuentas de los fondos para incrementar sus rendimientos, simplificar y acelerar el procedimiento presupuestario, etcétera¹⁵³. Algunos autores han sugerido incluso otorgar a la ONU capacidad tributaria sobre individuos, grupos y asociaciones¹⁵⁴, pero otros ponen en duda la viabilidad a corto o medio plazo de un sistema impositivo propio de Naciones Unidas¹⁵⁵.

¹⁴⁹ *Ibidem*, para.83.

¹⁵⁰ *Ibidem*, para.69.

¹⁵¹ *Ibidem*, para.46.

¹⁵² J. CODERCH PLANAS, "La financiación de Naciones Unidas: problemática actual" en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE y F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, pp.77-78; asimismo J.M. LEE, R. von PAGENHARDT & T.W. STANLEY, *To Unite Our Strength. Enhancing the United Nations Peace and Security System*, University Press of America, Lanham, 1992, pp.117-122.

¹⁵³ Sobre las distintas medidas que se pueden tomar para paliar el déficit financiero de Naciones Unidas véase, entre otros, N.J. PADEL FORD, "Financial Crisis and the Future of the United Nations" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ, *The Strategy of World Order. vol.3 The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, p.757 y ss.

¹⁵⁴ G. CLARK & L. SOHN, *World Peace through World Law*, Harvard UP, Cambridge, 1962, pp.349-358.

¹⁵⁵ N.J. PADEL FORD, "Financial Crisis and the Future of the United Nations" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ, *The Strategy of World Order. vol.3 The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, pp.768-769.

También se ha propuesto instaurar un sistema de voto ponderado en el seno de la Asamblea General, otorgando más peso específico a los votos de los Estados que más contribuyan a los gastos de las Naciones Unidas, de modo que se fomentaría una mayor consolidación del mecanismo financiador actualmente vigente¹⁵⁶. Pero tal proposición exigiría una enmienda de la Carta de difícil aceptación para la mayor parte de los Estados miembros de la ONU. En todo caso, es evidente que el consenso de todos los miembros, y sobre todo de los principales contribuyentes, resulta esencial para asentar un sistema de financiación sólido y estable.

B) El carácter peculiar del financiamiento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU

No puede decirse que exista un único sistema generalizado de financiación común a todas las OMPs de Naciones Unidas, y precisamente la carencia de esa uniformidad dimana de su naturaleza peculiar como recurso improvisado para la pacificación de conflictos armados. Estas misiones de paz son financiadas de forma combinada por los Estados que aportan los contingentes a las OMPs (quienes pagan el entrenamiento, los sueldos y los equipos de los *cascos azules*) y por la Organización universal (que sufraga una dieta diaria a tales soldados, reembolsa los gastos extraordinarios de los contingentes, afronta los costes de infraestructura de la misión, etcétera)¹⁵⁷. La práctica general de que los gastos de las OMPs fueran sufragados en parte por los países participantes en las mismas -gastos de salario y equipo de las unidades militares intervinientes-, y el resto por todos los Estados miembros de Naciones Unidas sobre la base de la escala regular de contribuciones, y depositados tales fondos en una cuenta especial al margen del presupuesto regular de la ONU, tuvo su origen en una sugerencia del entonces Secretario General de Naciones Unidas, D. HAMMARSKJOLD, con ocasión del establecimiento de la UNEF I¹⁵⁸, idea que

¹⁵⁶ Vid. J.R. COTTON, "Financing Peacekeeping - Trouble Again", *Cornell Int'l L.J.*, vol.11, n°1, 1978, pp.119-120; J.H. JACKSON, "The Legal Framework of United Nations Financing: Peacekeeping and Penury", *California Law Review*, vol.51, 1963, p.127; I.L. CLAUDE jr., "The Political Framework of the United Nations' Financial Problems", *International Organization*, vol.17, n°4, 1963, p.849.

¹⁵⁷ Sobre la financiación de las OMPs de las Naciones Unidas pueden consultarse en general M. BOTHE, "Peacekeeping" en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.594-596; H. HONSOWITZ, "Friedenssicherung: auch eine Kostenfrage: die Finanzierung der Friedenstruppen der Vereinten Nationen", *Vereinte Nationen*, vol.37, n°1, 1989, pp.6-12; F. PAGANI, "Financing Peace-keeping and Peace-related Operations. The UN and OSCE Practice" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, pp.316-327.

¹⁵⁸ Informe segundo y final del Secretario General sobre el plan de una fuerza internacional de emergencia solicitada por la resolución 998 (ES-I), adoptada por la Asamblea General el 4 de noviembre de 1956 (doc.A/3302, de 6 de noviembre de 1956, para.15); y su informe de 21 de noviembre de 1956 (A/3383, para.6). Las razones que llevaron al Secretario General a recomendar el establecimiento de una cuenta especial eran diversas: la incertidumbre del alcance y duración de la UNEF I; la imposibilidad de precisar las estimaciones de sus costes iniciales; la existencia de diversas ofertas de asistencia a la ONU libre de cargo; la

fue aceptada por la Asamblea General -resoluciones 1122 (XI) de 26 de noviembre de 1956, y 1089 (XI) de 21 de diciembre de 1956-: de esta manera quedaba instaurado el principio de responsabilidad colectiva de las Naciones Unidas en la financiación de sus operaciones de mantenimiento de la paz. Lo cierto es que una gran parte de los costes de cualquier OMP es soportada por los Estados contribuyentes de las tropas¹⁵⁹.

Puede señalarse que un 42% del presupuesto de cada misión se destina a gastos operacionales (costes del personal civil, acomodación y aprovisionamiento para los *cascos azules*, etc.), y un 58% se dedica a reembolsar a los Estados participantes los gastos generados por las tropas y los equipamientos de los contingentes que aportan¹⁶⁰. Desde luego, la mayor parte de los costes de las OMPs se originan por el personal militar enviado por los países participantes.

Por lo general, cada una de estas operaciones dispone de una cuenta especial que abre Naciones Unidas para su financiación específica; así, la Asamblea General adopta resoluciones concretas para sufragar los gastos de cada operación de *peacekeeping*. Pero han existido diversas excepciones a la regla común: las dos primeras misiones, UNTSO y UNMOGIP, se han venido costeando desde su inicio a través del presupuesto regular de la Organización (bajo el apartado de "misiones especiales y actividades relacionadas"), al haber sido las primeras OMPs que se crearon -con anterioridad incluso al concepto y la estructura organizativa de los *cascos azules*-, y no resultar excesivos sus gastos¹⁶¹; también UNIPOM (India-Pakistán), UNOGIL (Líbano) y UNGOMAP (Afganistán) fueron financiadas por el presupuesto ordinario de Naciones Unidas. Todas ellas fueron Grupos militares de observación con un volumen de coste relativamente reducido. Otra excepción a la regla general de financiación de las OMPs se encuentra en aquellas operaciones (UNSF en Nueva Guinea Occidental, UNYOM en Yemen) cuyos gastos fueron sufragados directamente por los países implicados (Holanda e Indonesia en el primer caso, y Egipto y Arabia Saudita en el segundo)¹⁶²; y Kuwait viene sufragando desde noviembre de 1993 dos

insuficiencia del Fondo de Operaciones para encarar los gastos de UNEF I, etc. Vid. el *Estudio resumido* del Secretario General, de 9 de octubre de 1958 (A/3943, para.108).

¹⁵⁹ P.V. BISHOP, "Canada's Policy on the Financing of U.N. Peace-keeping Operations", *International Journal* (Toronto), 1964-1965, p.480.

¹⁶⁰ Cf. S.R. MILLS, "The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: The Need for a Sound Financial Basis" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects; the Lessons of 40 Years of Experience*, Macmillan Press, Basingstoke, 1990, p.105. En 1985 la Asamblea General decidió que los niveles de los reembolsos efectuados a los países participantes en las OMPs deberían ser revisados por el Secretario General -resolución 40/247-.

¹⁶¹ M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, p.21.

¹⁶² Véanse sobre la UNSF los artículos 24 del Acuerdo entre Indonesia y los Países Bajos de 15 de agosto de 1962, y el artículo 10 del Memorandum de Entendimiento sobre la Cesación de las Hostilidades; y para la UNYOM véase el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 27 de mayo de 1963 (S/5321, para.4.g), y la resolución 179 (1963) del Consejo de Seguridad, de 11 de junio de 1963. En cierto sentido, el modo de financiación de UNSF y UNYOM puede encontrar un precedente en la Fuerza internacional del

tercios de los gastos de la UNIKOM¹⁶³. Además, la UNFICYP en Chipre se ha venido sufragando desde su surgimiento en 1964 fundamentalmente a través de contribuciones voluntarias de los Estados más interesados en su existencia¹⁶⁴; no obstante, el déficit que continuamente acarrea la financiación de esa operación obligó al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General a decidir en 1993 que el monto de los costes de dicha Fuerza de mantenimiento de la paz que no fuera cubierto por las contribuciones voluntarias debería ser considerado como gasto de la Organización, a ser prorrateado entre todos los Estados miembros según el artículo 17.2 de la Carta de las Naciones Unidas -resolución 831 (1993) del Consejo de Seguridad, de 27 de mayo de 1993, y resolución 47/236 de la Asamblea General, de 14 de septiembre de 1993, para.1 y 7-¹⁶⁵.

Asimismo, la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), cuando extendió su despliegue a Bosnia-Herzegovina -res.770 (1992), de 13 de agosto de 1992-, constituyó un ejemplo de autofinanciación por los países europeo-occidentales participantes en la ampliación de la Fuerza onusiana, que aceptaron sufragar durante meses -hasta abril de 1993- los gastos de sus propios contingentes, ante la presión financiera en la que se encontraba la ONU en esa época, que le imposibilitó temporalmente poder afrontar los costes de esa expansión de la UNPROFOR¹⁶⁶.

Desde el establecimiento de la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Suez (UNEF I) resultó evidente la imposibilidad de financiar operaciones de tal envergadura con el presupuesto ordinario de la Organización, y era necesario buscar un

Sarre de la Sociedad de Naciones, que también fue sufragada por los Estados involucrados. M.R. KAZIMI, *Financing The U.N. Peace-Keeping Operations*, Capital Publishing House, Delhi, 1988, p.20.

¹⁶³ Vid. *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*, 3ª ed., Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, p.775.

¹⁶⁴ Vid. la resolución 186 (1964) del Consejo de Seguridad, de 4 de marzo de 1964, para.6.

¹⁶⁵ Véase también el informe del Secretario General de 30 de marzo de 1993 (doc.S/25492). En realidad, el Secretario General venía quejándose desde el principio de este método de financiación, pues la respuesta de los Estados era más bien escasa. Vid. los informes del Secretario General de 15 de junio de 1964 (S/5764, para.127), y de 27 de agosto de 1964 (S/5918, para.3). En realidad, la asignación presupuestaria de una OMP le corresponde en exclusiva a la Asamblea General, por lo que el Consejo de Seguridad, por medio de su resolución 831 (1993), se excedía de su competencia (acto *ultra vires*). M.C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Hespérides, Salamanca, 1995, p.136. Rusia, acuciada por sus recientes problemas presupuestarios, había vetado al comienzo el proyecto de esa resolución (doc.S/25693, de 23 de abril de 1993), porque no quería que se abandonase el método de las contribuciones voluntarias como criterio principal de financiación de la UNFICYP; y de hecho, el texto final de la resolución 831 (1993) compatibilizaba ambos sistemas de financiación, dando prioridad a las aportaciones voluntarias. Vid. R.C.R. SIEKMANN, "The Financing of UN Peacekeeping Operations", *Internationale Spectator*, vol.47, nº11, 1993, p.640.

¹⁶⁶ Véase R.C.R. SIEKMANN, "The Financing of UN Peacekeeping Operations", *Internationale Spectator*, vol.47, nº11, 1993, p.640. No obstante, esta solución de emergencia no es la ideal, porque sólo puede imaginarse en ciertas regiones y con Estados participantes en la OMP que sean capaces de afrontar los gastos de su intervención. R. HIGGINS, "The New UN and Former Yugoslavia", *International Affairs*, vol.69, nº3, 1993, p.478; y el ya citado informe del Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas titulado *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.69).

método alternativo. Además, debemos recordar que las OMPs suelen ser creadas para períodos irregulares de tiempo, comienzan y terminan en diferentes épocas, y todo ello dificulta efectuar un cálculo anual exacto de los gastos que genera el conjunto de misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. En general, Naciones Unidas fija separadamente las cuotas de los Estados miembros para cada OMP, con la consiguiente multiplicación de esfuerzos y gastos¹⁶⁷. Asimismo, la financiación de cada misión es reanudada con cada renovación del mandato de la operación, normalmente cada seis meses, y del empleo de ese procedimiento presupuestario se deriva otro problema: los Estados miembros reciben a lo largo del año diversas solicitudes de pago de las cuotas para las operaciones de mantenimiento de paz, sin que coincidan con sus propios ciclos presupuestarios nacionales, lo que impide que puedan hacer frente a todas ellas como consecuencia de la inseguridad intrínseca del sistema¹⁶⁸. En este sentido, el Secretario General recomendó desvincular el período presupuestario de las OMPs de la duración de su mandato, de tal manera que todas las operaciones que estuvieran actuando de modo estable fueran presupuestadas sobre una base anual¹⁶⁹, propuesta que sería aceptada por la Asamblea General¹⁷⁰.

En los primeros años noventa, el crecimiento cuantitativo y cualitativo experimentado en las OMPs al haberse emprendido las mayores y más complejas misiones de mantenimiento de la paz de la historia de Naciones Unidas vino acompañado de un fuerte incremento en los gastos para el mantenimiento de la paz, de tal forma que el volumen financiero de estas misiones sobrepasó con claridad la cuantía del presupuesto ordinario de la Organización universal. La eclosión de misiones de *cascos azules* de Naciones Unidas producida desde finales de la década de los ochenta conllevó, como no podía ser menos, una enorme progresión en los costes del *peacekeeping*, que pasaron de 230 millones de dólares en 1988, a llegar en 1991 a los 582 millones de dólares, y en 1992 a casi 3.000 millones de dólares, al tiempo que el presupuesto regular de Naciones Unidas en ese mismo período rondaba los mil millones de dólares. En 1993 los gastos de las OMPs alcanzaron los 3.800 millones de dólares¹⁷¹. No obstante, desde 1995 las operaciones de *cascos azules* han ido disminuyendo su volumen cuantitativo, de tal forma que se ha

¹⁶⁷ Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.64).

¹⁶⁸ W.J. DURCH, "Paying the Tab: Financial Crises" en ídem (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.40.

¹⁶⁹ Cf. informes del Secretario General de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (S/26450, para.56); y de 25 de mayo de 1994 (A/48/945 y corr.1).

¹⁷⁰ Resolución 49/233 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1994, parte I.

¹⁷¹ Cf. D. DORMOY, "Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies", AFDI 1993, vol.39, p.134; A. ABRASZEWSKI, "Financing of the Peace-keeping Operations of the United Nations", *International Geneva Yearbook*, vol.7, 1993, p.79. En general, sobre las dificultades financieras añadidas que supuso la proliferación de las OMPs véase A. McDERMOTT, *United Nations Financing Problems and the New Generation of Peacekeeping and Peace Enforcement*, Watson Institute of International Studies, Brown University, Providence, 1994. En septiembre de 1997, las cuotas pendientes de pago a las operaciones de mantenimiento de la paz alcanzaban un volumen total de 1.849 millones de dólares.

reducido en gran medida el coste del mecanismo del mantenimiento de la paz¹⁷². Asimismo, el Secretario General comenzó a emprender una serie de pasos concretos para reducir el gasto: proyectar un presupuesto de crecimiento cero, incrementar la eficiencia de todo el sistema operativo, reestructurar los departamentos administrativos de la Secretaría con competencias en OMPs, y reducir o finalizar aquellas misiones más costosas que no resultaran excesivamente eficaces, como UNOSOM II en Somalia, UNAMIR en Ruanda o UNFICYP en Chipre¹⁷³.

El procedimiento de tramitación en Naciones Unidas del presupuesto de una operación de *cascos azules* es el siguiente: cuando el Secretario General sugiere la creación de una nueva OMP, normalmente presenta una primera estimación del posible coste de la misma en un añadido financiero de su propio informe; después, una vez autorizado el establecimiento de la operación por el Consejo de Seguridad, el Departamento de OMPs de la Secretaría onusiana prepara el presupuesto de la misión, sometiéndolo luego a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, que es la unidad permanente de revisión presupuestaria de la Comisión Financiera -o Quinta Comisión- de la Asamblea General, y que suele aprobarlo con bastante premura. Hasta esa primera aprobación de la Comisión Consultiva, el Secretario General está autorizado a sufragar gastos "imprevistos y extraordinarios" hasta un límite máximo anual de 3 millones de dólares para cada operación; y, tras ella, ese permiso del que disfruta el Secretario General aumenta hasta el tope máximo de 10 millones de dólares anuales por misión¹⁷⁴. Más tarde, el proyecto de presupuesto debe ser aceptado oficialmente por la Quinta Comisión, que, tras consensuarlo, envía dicha propuesta a la Asamblea General para su aprobación definitiva. A partir de entonces, el Secretario General comunica por carta a los Estados miembros las cuotas que les corresponde costear, y éstos disponen desde entonces de un plazo de 30 días para abonarlas; mientras tanto, Naciones Unidas puede efectuar desembolsos monetarios para cubrir todos los gastos de cada OMP¹⁷⁵. Por lo tanto, y de la

¹⁷² Mientras la cifra de integrantes de las OMPs de la ONU era 11.000 en enero de 1988, alcanzó los 77.000 en diciembre de 1994, pero en junio de 1996 se había de nuevo reducido a 28.000 personas. Y de un presupuesto de mantenimiento de la paz de 3.000 millones de dólares en 1995, se redujo en 1996 a la mitad, y se estabilizó en los años posteriores en unos 1.500 millones de dólares (B. MENON, "Beyond Peacekeeping" en J. TESSITORE & S. WOOLFSON (eds.), *A Global Agenda. Issues Before the 51st General Assembly of the United Nations*, UNA-USA, Rowman & Littlefield, Lanham, 1996, p.4), si bien ha vuelto a incrementarse desde 1999 a partir del establecimiento de amplias operaciones en Kosovo (UNMIK), Sierra Leona (UNAMSIL), Timor Oriental (UNTAET) y la República Democrática del Congo (MONUC).

¹⁷³ Vid. T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1997*, p.48.

¹⁷⁴ No hace muchos años, la Asamblea General aceptó la recomendación de BOUTROS-GHALI -informe de 25 de mayo de 1994 (A/48/945 y corr.1)-, en el sentido de que si una decisión del Consejo de Seguridad sobre el comienzo o expansión de una OMP presenta necesidades de gasto, el Secretario General está autorizado, con el acuerdo de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, a compromisos financieros de hasta 50 millones de dólares por cada decisión del Consejo -res.49/233, de 23 de diciembre de 1994, parte IV-.

¹⁷⁵ Vid. Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.65-66); W.J. DURCH, "Paying the Tab: Financial Crises" en ídem (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L.

misma forma que en el presupuesto ordinario de la ONU, los Estados miembros deben sufragar sus cuotas a las cuentas especiales de las operaciones de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días siguientes a que reciban la comunicación de cuál es el monto de sus respectivas cuotas¹⁷⁶.

Este procedimiento -que se repite en cada prórroga del mandato de una misión- requiere un tiempo precioso que en ocasiones puede demorar en exceso el despliegue de la operación, perjudicando de modo a veces irremediable las posibilidades de mantener la paz internacional ante un determinado conflicto¹⁷⁷. Por eso, la Secretaría ha desarrollado un calendario flexible de las misiones, que no empieza hasta que el presupuesto es aprobado, como por ejemplo en ONUCA en Centroamérica o MINURSO en el Sahara Occidental. Pero en ocasiones no se dispone de tanto tiempo, pues puede tratarse de una gran misión que deba desplegarse con urgencia y cuyos gastos iniciales superen la actual autonomía presupuestaria del Secretario General; en esas situaciones, ha de establecerse un procedimiento que permita a la Secretaría firmar contratos en el intervalo transcurrido entre la autorización de una OMP y la aprobación de su presupuesto¹⁷⁸. Las dificultades de un sistema tan lento se acrecientan cuando la mayoría de los Estados miembros no hacen frente a sus cuotas del mantenimiento de la paz con prontitud, a pesar de que la etapa inicial -de despliegue- de las OMPs es precisamente la más costosa, al tiempo que la más importante y peligrosa¹⁷⁹. De esta manera, la mayor parte de las operaciones comienzan con grandes insuficiencias genéricas, pues entre otras cosas Naciones Unidas ha carecido tradicionalmente de inventarios adecuados de los equipos disponibles¹⁸⁰. Ante la falta de liquidez financiera en las misiones de *casco azul*, Naciones Unidas ha tomado prestados en ocasiones, con el fin de financiar los gastos iniciales de las nuevas operaciones, diversos

Stimson Center, Washington, 1993, pp.47-48; y F. PAGANI, "Financing Peace-keeping and Peace-related Operations. The UN and OSCE Practice" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, p.323 y ss.

¹⁷⁶ Sin embargo, los Estados miembros se retrasan en el abono de sus cuotas, de tal forma que en los últimos años la ONU sólo ha recibido el 45% de las contribuciones debidas a los 90 días de realizada la comunicación, y a los 180 días ha recaudado el 68%. Cf. informe del Secretario General de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (S/26450, para.47).

¹⁷⁷ S.M. HILL & S.P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996, p.99.

¹⁷⁸ Cf. W.J. DURCH, "Paying the Tab: Financial Crises" en ídem (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.49.

¹⁷⁹ A. JAMES, "The principle of co-operation: United Nations peacekeeping" en V. LOWE & C. WARBRICK (eds.), *The United Nations and the Principles of International Law. Essays in Memory of Michael Akehurst*, Routledge, Londres, 1992, p.167.

¹⁸⁰ Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.68). Consciente de estos problemas logísticos, el Secretario General sugirió establecer un stock de reserva de material y equipamiento básico, y fue creado un Fondo Fiduciario sobre esta cuestión con el objeto de reunir 15 millones de dólares. Vid. los informes del Secretario General de 30 de octubre de 1990 (A/45/493/Add.1), y de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (S/26450, para.54).

fondos ya asignados para su programa ordinario de trabajo o de aquellas cuentas de OMPs ya consolidadas; sin embargo, esta práctica no resulta recomendable ni apropiada¹⁸¹.

Lo cierto es que el procedimiento de financiación de las OMPs es claramente mejorable, pues con el actual sistema es difícil que una operación pueda desplegarse con rapidez después de su aprobación por el Consejo de Seguridad¹⁸². La situación se hizo casi insostenible cuando en 1992 Naciones Unidas estableció cuatro grandes y complejas operaciones de mantenimiento de la paz en Camboya, Somalia, Mozambique y la antigua Yugoslavia¹⁸³; precisamente, cuando ésta última, UNPROFOR, amplió su mandato a Bosnia-Herzegovina, los Estados participantes europeo-occidentales convinieron en sufragar los gastos de sus contingentes en esta operación, ante la imposibilidad financiera sobrevenida de Naciones Unidas. Pero esta solución provisional no resultó satisfactoria por varias razones: la coordinación entre las diversas unidades se volvió más difícil, pues cada una aportaba sus propios equipos de transporte y comunicaciones, de modo que la Fuerza de *cascos azules* adolecía de la necesaria uniformidad de material y criterios de trabajo; y además, los contingentes recibían y obedecían instrucciones operativas de sus propios gobiernos nacionales, poniendo en solfa de esta forma el principio general del mando y control de la Organización universal sobre sus propias operaciones de mantenimiento de la paz, en este caso la UNPROFOR.

Por su parte, BOUTROS-GHALI, en calidad de Secretario General de la ONU, adelantaba en 1992 las siguientes recomendaciones¹⁸⁴:

1. Establecer de forma urgente un fondo rotatorio de reserva para el mantenimiento de la paz, con un volumen de 50 millones de dólares. A este respecto, la Asamblea General decidió crear ese Fondo de Reserva con 150 millones de dólares para encarar los gastos iniciales de las OMPs -resolución 47/217, de 23 de diciembre de 1992-, si bien el Secretario General ha llegado a proponer que tenga una base monetaria mucho mayor, de unos 800 millones de dólares, financiada mediante tres prorrateos anuales de cuotas¹⁸⁵. De esta

¹⁸¹ Vid. por ejemplo la Memoria anual del Secretario General de la ONU sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, para.295); y Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.71).

¹⁸² Vid. E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Montchrestien, París, 1999, p.126.

¹⁸³ K.P. SAKSENA, *Reforming the United Nations. The Challenge of Relevance*, Sage, Nueva Delhi, 1993, p.189.

¹⁸⁴ B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.73, repetidas en su Memoria sobre la labor de la Organización (A/47/1, septiembre de 1992, p.12), y recordando en parte las propuestas ya avanzadas por PÉREZ DE CUÉLLAR años antes, en 1991. Vid. el epígrafe III.A de este artículo de investigación, *supra*; también L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "Las operaciones de mantenimiento de la paz: aspectos actuales" en F.M. MARIÑO MENÉNDEZ (ed.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III, Madrid, 1996, pp.195 y 201.

¹⁸⁵ Informe del Secretario General de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (S/26450, parágrafo 53); E.C. LUCK, "Making Peace", *Foreign Policy*, n°89, 1992-93, p.151. Con base en ese Fondo de Reserva, el Secretario General puede solicitar a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto la extracción de hasta 50 millones de dólares del

manera, podría contarse con una base financiera sólida que permitiera costear sin problemas los gastos iniciales de cualquier nueva OMP, sin tener que esperar el pago -siempre tardío- de las cuotas por los Estados miembros ni tomar dinero prestado de otras cuentas de la Organización universal¹⁸⁶. En realidad, el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz tiene un objeto muy similar al Fondo de Operaciones, esto es, prever un mecanismo de financiación urgente de las necesidades operacionales que le puedan surgir a Naciones Unidas con anterioridad al abono de las cuotas de los Estados miembros, por lo que ambos fondos onusianos han de estar coordinados entre sí¹⁸⁷.

2. Convenir que la Asamblea General pueda consignar la tercera parte de la previsión de gastos de cada nueva OMP desde el mismo momento en que el Consejo de Seguridad decida establecerla, lo que permitiría al Secretario General contraer mayores compromisos financieros, y mejoraría sin duda el funcionamiento de la operación.

3. El reconocimiento por los Estados miembros de la facultad discrecional del Secretario General de otorgar contratos de forma directa en circunstancias excepcionales, sin tener que recurrir a licitaciones públicas.

4. Otra propuesta repetida en diversas ocasiones es la que se refiere a que los Estados miembros consignen el volumen de las cuotas que deben pagar a las cuentas de las OMPs de las Naciones Unidas en sus partidas presupuestarias nacionales de defensa y no en las de asuntos exteriores, pues las primeras son más cuantiosas que las segundas, y al fin y al cabo

Fondo para facilitar la puesta en marcha de una misión nueva o la ampliación de una ya existente, dinero que luego es repuesto con cargo a los presupuestos de las misiones, una vez aprobados o aumentados; pero para contraer compromisos superiores a los 50 millones de dólares se necesita la aprobación de la propia Asamblea General, que en algunas ocasiones recientes, excepcionales y para grandes operaciones multidimensionales (UNMIK, UNTAET y MONUC) ha concedido al Secretario General poder para comprometer hasta 200 millones de dólares en gastos. El problema es que todas estas posibilidades sólo se aplican tras la resolución del Consejo de Seguridad creadora de la propia operación -o de sus elementos de avanzada-, razón por la que el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas propuso en su informe de agosto de 2000 que el Secretario General sea facultado para poder emplear hasta 50 millones de dólares del Fondo de Reserva cuando esté clara la probabilidad de establecer una misión y antes de la aprobación por el Consejo de Seguridad de la resolución creadora de la OMP, contando eso sí con la autorización de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (doc.A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.164 y 169.c).

¹⁸⁶ Cf. Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.74-75). Sin embargo, ni la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ni la Quinta Comisión de la Asamblea General endosaron esta propuesta del Secretario General (doc.A/49/664), que fue rechazada por el órgano plenario de la ONU -res.49/233, de 23 de diciembre de 1994-. Vid. T. COKLAS, "Finance and Administration" en J. TESSITORE & S. WOOLFSON (eds.), *A Global Agenda. Issues Before the 50th General Assembly of the United Nations*, UNA-USA, University Press of America, Lanham, 1995, pp.341-343; y F. PAGANI, "Financing Peacekeeping and Peace-related Operations. The UN and OSCE Practice" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, p.326.

¹⁸⁷ Vid. el informe del Secretario General de 2 de noviembre de 1993, *Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas* (A/48/565, para.42).

los *cascos azules* de la ONU suponen una inversión en seguridad pues un sistema eficaz de mantenimiento de la paz debería tener como resultado una reducción de los costes de defensa¹⁸⁸.

Asimismo, BOUTROS-GHALI planteó poco después que la formulación y presentación de los presupuestos de estas operaciones se simplificara y realizara en virtud de patrones uniformes¹⁸⁹. Y también se ha propuesto que, una vez establecida una OMP por el Consejo de Seguridad, se autorice al Secretario General a efectuar desembolsos de hasta el 20% de la estimación inicial de costes de la operación, ya que eso permitiría a Naciones Unidas desplegar los *cascos azules* sin tener que esperar a la aprobación definitiva del presupuesto de esa misión por la Asamblea General¹⁹⁰.

Una iniciativa muy relevante y positiva se refiere a la posibilidad de establecer un presupuesto unificado de mantenimiento de la paz, con partidas separadas para las distintas operaciones, en lugar de la actual panoplia variada de presupuestos particulares para cada OMP, además de las contribuciones voluntarias y los recursos del presupuesto ordinario. Son obvias las ventajas que se derivarían de la instauración de un presupuesto único para las operaciones de *cascos azules*: Naciones Unidas podría predecir los gastos del año siguiente, tanto comunes a todo el mecanismo del *peacekeeping* -preparación, adiestramiento, comunicaciones, equipamiento, etc.- como de las distintas OMPs, y presentar un proyecto de presupuesto global a la Asamblea General, incluyendo un margen de créditos para operaciones nuevas no previstas; de este modo, se reduciría el volumen de trabajo y de tiempo que supone la preparación, examen y aprobación de tantos presupuestos como misiones de *cascos azules*¹⁹¹. En este sentido, existe desde hace algunos años una

¹⁸⁸ Cf. B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.48; Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.63); y P. CARBAJOSA PÉREZ, "Focos de tensión internacional y pacifismo" en J.J. GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO (coord.), *El avance de la paz*, Dykinson, Madrid, 1998, p.179.

¹⁸⁹ Véase el informe del Secretario General de 25 de mayo de 1994 (A/48/945 y corr.1).

¹⁹⁰ Vid. Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.83-84); y el anterior Secretario General de las Naciones Unidas, B. BOUTROS-GHALI, que en su informe de 2 de noviembre de 1993, *Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas*, recomendaba ampliar esa libertad discrecional hasta un tercio (33%) del costo inicial estimado de la OMP (A/48/565, para.49-50).

¹⁹¹ Cf. Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.78-82); asimismo, el Secretario General de Naciones Unidas en su ya citado informe de 2 de noviembre de 1993, titulado *Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas*, señalaba que un presupuesto unificado podría incluir consignaciones para imprevistos, y en general resultaría altamente beneficioso (A/48/565, para.45-48). En 1990 la Quinta Comisión de la Asamblea General adoptó un proyecto de resolución para el establecimiento de una "cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz", previa recomendación del Secretario General (vid. su informe de 18 de septiembre de 1990 -A/45/493- y el informe de la Quinta Comisión de 21 de diciembre de 1990 -A/45/903-), pero la Asamblea General no lo llevó a efecto entonces (doc.A/45/PV.72), aunque si la aprobó con posterioridad -resolución 45/258, de 3 de mayo de 1991, párrafo 9-. Anteriormente ya habían propuesto esta medida J.R. COTTON, "Financing Peacekeeping - Trouble Again", Cornell Int'l L.J., vol.11,

Cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz, con el objeto de sufragar los gastos necesarios para la dirección, asistencia y control de los diversos departamentos con responsabilidades en las OMPs de Naciones Unidas¹⁹². Asimismo, la experiencia ha demostrado que debe producirse una mayor descentralización y delegación del poder financiero a la estructura de mando en el terreno de las operaciones, y además los presupuestos de las OMPs han de resultar lo más comprensivos posibles. Por el contrario, hasta ahora cada misión ha contado con una cuenta especial propia y su específico ciclo presupuestario, que, como ya hemos indicado, no suele coincidir con los de los Estados miembros de la ONU¹⁹³. De todas formas, debe indicarse que por lo general las OMPs no son abandonadas como consecuencia de su fragilidad financiera, pues la voluntad política de continuarlas se impone a sus dificultades económicas¹⁹⁴.

Por otro lado, diversos Estados suministran en ocasiones **contribuciones voluntarias gratuitas** -sin reembolso- de recursos monetarios, bienes y servicios a estas actividades operacionales de las Naciones Unidas, que por tanto pueden concretarse en desembolsos en dinero o en especie¹⁹⁵. Generalmente la Asamblea General hace un llamamiento general en favor de tales contribuciones voluntarias en la misma resolución que cubre los gastos de una OMP¹⁹⁶. Ya se trate de una aportación de bienes (por ejemplo, equipos y suministros médicos, medios de transporte terrestre, naval o aéreo) o un suministro de servicios (traslado de tropas y/o equipamiento a la zona de despliegue de la OMP¹⁹⁷), son normalmente materializadas por algunos Estados miembros en el momento de comienzo de una misión de esta clase, y a menudo, antes de la preparación de su

nº1, 1978, p.119; y R.I. FINE, "Peace-keeping Costs and Article 19 of the UN Charter: an Invitation to Responsibility", ICLQ, vol.15, 1966, pp.536-539.

¹⁹² Vid. el informe del Secretario General sobre esta materia de 29 de febrero de 1996 (A/50/876). Además del control de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, el Secretario General está obligado a rendir cuentas cada año a la Asamblea General de la gestión y el funcionamiento de esa cuenta de apoyo.

¹⁹³ W. J. DURCH, "Paying the Tab: Financial Crises" en ídem (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.40.

¹⁹⁴ Cf. A. JAMES, "The principle of co-operation: United Nations peacekeeping" en V. LOWE & C. WARBRICK (eds.), *The United Nations and the Principles of International Law. Essays in Memory of Michael Akehurst*, Routledge, Londres, 1992, p.168.

¹⁹⁵ Así por ejemplo, sobre las decisivas contribuciones voluntarias gratuitas estadounidenses a las primeras Fuerzas de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas puede verse N.J. PADEFORD, "Financial Crisis and the Future of the United Nations" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ, *The Strategy of World Order. vol.3 The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, p.744.

¹⁹⁶ La administración de tales contribuciones voluntarias corre a cargo del Secretario General con arreglo a las directrices establecidas por la Asamblea General en su resolución 44/192 A, de 21 de diciembre de 1989. Cf. F. PAGANI, "Financing Peace-keeping and Peace-related Operations. The UN and OSCE Practice" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, p.327.

¹⁹⁷ Acerca de las aportaciones voluntarias gratuitas de servicios aéreos a las OMPs onusianas por parte de algunos Estados véase J.O. JONAH, "Déficit de 300 millones de dólares en operaciones de mantenimiento de la paz", Crónica ONU, vol.19, nº5, 1982, p.55.

presupuesto; esto significa que tales contribuciones voluntarias quedan al margen del reparto de los gastos de la operación entre los Estados miembros de Naciones Unidas.

Esas contribuciones voluntarias no reembolsables, más habituales en operaciones con significativas actividades humanitarias o de reconstrucción estatal, permiten avanzar el pago de los costes iniciales de una concreta misión hasta que se reciban las cuotas de los Estados miembros en cantidad suficiente para poder mantenerla operativa. Y en este sentido, se ha propuesto en numerosas ocasiones el empleo de tales contribuciones voluntarias -en dinero o en especie- para cubrir algunos de los costes de estas operaciones, y reducir así el volumen de gastos que deben sufragar obligatoriamente todos los Estados miembros. Pero una eventual dependencia onusiana respecto a tales aportaciones voluntarias conllevaría diversos problemas políticos y financieros, pues por un lado debilitaría la legitimidad del principio de responsabilidad financiera colectiva que comparten todos los miembros de la ONU a la hora de sufragar las operaciones de mantenimiento de la paz, y por otro lado, si se mantiene indefinidamente el impago de las cuotas prorrateadas por los gastos de las OMPs, esa falta de liquidez acabará por amenazar la propia capacidad de la ONU para llevar a cabo misiones de paz; además, apoyarse en exceso en las contribuciones voluntarias generaría problemas en el control y mando onusiano sobre los *cascos azules*, y dificultaría la deseable consecución de una base financiera saneada en las Naciones Unidas en general, y en su mecanismo de mantenimiento de la paz en particular.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Podemos calificar en general el sistema de financiación de las OMPs como coherente, equilibrado y estable, y está basado en criterios acertados y equitativos¹⁹⁸. De hecho, tanto los países en vías de desarrollo como los Estados participantes en las OMPs están interesados en la preservación del actual mecanismo financiador de estas operaciones: los primeros, pues su contribución al *peacekeeping* es mucho menor que al presupuesto ordinario de la ONU, y, en segundo lugar, los países que aportan personal militar y civil a las OMPs (gastos que les son reembolsados por Naciones Unidas con arreglo a los porcentajes establecidos por la Asamblea General) se encuentran lógicamente preocupados por mejorar la condición financiera de estas misiones¹⁹⁹. Por otro lado, las contribuciones

¹⁹⁸ De la misma opinión eran R.C.R. SIEKMANN, "The Financing of UN Peacekeeping Operations", *Internationale Spectator*, vol.47, n°11, 1993, p.644; E.J. CÁRDENAS, "Financing the United Nations's Activities: a Matter of Commitment", *University of Illinois Law Review*, 1995, p.155; y A. ABRASZEWSKI, "Financing of the Peace-keeping Operations of the United Nations", *International Geneva Yearbook*, vol.7, 1993, p.92; contra E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Montchrestien, París, 1999, p.126.

¹⁹⁹ Vid. A. ABRASZEWSKI, "Financing of the Peace-keeping Operations of the United Nations", *International Geneva Yearbook*, vol.7, 1993, p.89.

voluntarias pueden aprovecharse como un recurso complementario y *ad hoc*²⁰⁰, pero nunca deben constituirse en una alternativa, por ser esporádicas, difíciles de planificar y generalmente insuficientes, como puede comprobarse con los periódicos problemas de financiación de la UNFICYP en Chipre. En realidad, "la práctica ha demostrado que no es posible generar suficientes fondos voluntarios para cubrir todos los costes operacionales, especialmente en las grandes operaciones"²⁰¹.

Con todo, resulta recomendable ajustar mejor las cuotas que cada Estado miembro debe sufragar al presupuesto onusiano de mantenimiento de la paz por medio de un sistema más justo y apropiado; así, en lugar de repartirse todos los países en cuatro grupos (A, B, C y D), sería preferible que el montante económico correspondiente a cada Estado miembro fuese fijado de forma individualizada tomando en consideración su situación económica específica, según una serie de criterios orientativos como el Producto Interior Bruto (PIB), la renta per cápita y el nivel de población del país. No obstante, mientras se mantenga el procedimiento existente de cuatro categorías de países, sería recomendable la inclusión en el grupo B, correspondiente a los países desarrollados, de todos aquellos Estados miembros cuyo PIB per cápita sea superior a la media -exceptuando a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que pertenecen al grupo A-, con lo que pasarían de pagar a las OMPs un porcentaje del 20% de su cuota al presupuesto ordinario a un 100%, esto es, la misma tasa que sufragan al presupuesto regular. Comoquiera que esta medida les obligaría a quintuplicar su contribución a las operaciones onusianas de mantenimiento de la paz, el incremento porcentual debería practicarse de forma gradual durante un período transitorio; pero al mismo tiempo, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad podrían rebajar ligeramente sus cuotas a las OMPs, solución que consideramos conveniente para Naciones Unidas con el objeto de fomentar la independencia de criterio de la Organización universal frente a las presiones e influencias políticas de sus Estados miembros más poderosos²⁰². Además, debería expandirse la autoridad del Secretario General en esta materia, así como reestructurar el sistema financiero con el fin de establecer un presupuesto unificado para las OMPs y un mayor Fondo de Reserva para Operaciones de Paz²⁰³.

En conclusión, y a pesar de que Naciones Unidas viene demostrando en los últimos años una elogiada disciplina presupuestaria, algunos de los más importantes contribuyentes

²⁰⁰ Así por ejemplo, algunos de los componentes de la UNTAC en Camboya -repatriación y rehabilitación- fueron financiados por medio de aportaciones voluntarias, fundamentalmente procedentes de Japón.

²⁰¹ A. ABRASZEWSKI, "Financing of the Peace-keeping Operations of the United Nations", *International Geneva Yearbook*, vol.7, 1993, p.93.

²⁰² Véase también el informe del Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas, *Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo, para.87-88).

²⁰³ Cf. Informe de las Cortes Generales titulado *Los nuevos retos y la reforma institucional de las Naciones Unidas*, BOCG, V Legislatura, Congreso, Serie E, nº178, 22 de noviembre de 1995, p.12; y el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.159 y ss.). Véase la nota 184, *supra*.

estatales continúan sin pagar las sumas que adeudan²⁰⁴; ello nos permite afirmar que la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz constituye ante todo un problema político, dependiente de la buena voluntad de los Estados miembros para fijar las bases de un sistema consensuado, perdurable y asentado sobre los principios de transparencia, simplicidad, estabilidad y responsabilidad²⁰⁵. Como ha señalado el profesor SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "el carácter colectivo y solidario de las operaciones de mantenimiento de la paz reclama, a su vez, mecanismos igualmente colectivos y solidarios, es decir, institucionales, para la financiación de los mismos"²⁰⁶.

²⁰⁴ Memoria anual de 2001 del Secretario General de la ONU sobre la labor de la Organización (doc.A/56/1, de 6 de septiembre de 2001, para.235).

²⁰⁵ J.O. JONAH, "Déficit de 300 millones de dólares en operaciones de mantenimiento de la paz", *Crónica ONU*, vol.19, n°5, 1982, pp.61-62; J. CODERCH PLANAS, "La financiación de Naciones Unidas: problemática actual" en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE y F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, pp.82-84.

²⁰⁶ L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "Las operaciones de mantenimiento de la paz: aspectos actuales" en F.M. MARIÑO MENÉNDEZ (ed.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III, Madrid, 1996, p.202.

ABREVIATURAS

AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJIL	American Journal of International Law
AJNU	Anuario Jurídico de las Naciones Unidas
ASIL Proc.	Proceedings of the American Society of International Law
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
Brooklyn J. Int'l L.	Brooklyn Journal of International Law
Can. Yb. Int'l L.	The Canadian Yearbook of International Law
CIJ	Corte Internacional de Justicia
Colum. J. Transnat'l L.	Columbia Journal of Transnational Law
Cornell Int'l L. J.	Cornell International Law Journal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
G.A.O.R.	Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas
Harv. Int'l L. J.	Harvard International Law Journal
ICJ Reports	Memorias de la Corte Internacional de Justicia
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IJIL	Indian Journal of International Law
Keesing's	Keesing's Record of World Events
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental
MONUC	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo / Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
NILR	Netherlands International Law Review
N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.	New York University Journal of International Law and Politics
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMP	Operación de mantenimiento de paz
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUC	Operación de las Naciones Unidas en el Congo
ONUCA	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
R.B.D.I.	Revue Belge de Droit International
RDI	Rivista di Diritto Internazionale
R.E.D.I.	Revista Española de Derecho Internacional
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
SIPRI Yb.	Stockholm International Peace Research Institute Yearbook
UNAMIR	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda
UNAMSIL	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona
UNEF I/II	Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas
UNFICYP	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre
UNGOMAP	Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y el Pakistán
UNIKOM	Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait
UNIPOM	Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán
UNMIK	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

La espinosa cuestión de la financiación de las Operaciones...

UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán
UNOGIL	Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano
UNOSOM I/II	Operación de las Naciones Unidas en Somalia
UNPROFOR	Fuerza de Protección de las Naciones Unidas
UNSF	Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental
UNTAC	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya
UNTAET	Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental
UNTSO	Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua
UNYOM	Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen
UP	University Press