

39. CIERTOS GASTOS DE LAS NACIONES UNIDAS (PARRAFO 2 DEL ARTICULO 17 DE LA CARTA)

Opinión consultiva de 20 de julio de 1962

La cuestión de ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta) había sido planteada a la Corte para solicitar su opinión consultiva mediante una resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1961.

Por 9 votos contra 5, la Corte declaró que los gastos autorizados en ciertas resoluciones de la Asamblea General que se enumeraban en la solicitud de opinión consultiva, referentes a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo y en el Oriente Medio emprendidas en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General enumeradas igualmente en la solicitud, constituían "gastos de la Organización" en el sentido del párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas.

Los Magistrados Sir Percy Spender, Sir Gerald Fitzmaurice y Morelli agregaron a la opinión de la Corte exposiciones de sus opiniones separadas. El Presidente Winiarski y los Magistrados Basdevant, Moreno Quintana, Koretsky y Bustamante y Rivero adjuntaron a la opinión de la Corte las exposiciones de sus opiniones disidentes.

*
* *

El Presidente de la Corte, en cumplimiento del párrafo 2 del Artículo 66 del Estatuto, habiendo estimado que era probable que los Estados Miembros de las Naciones Unidas pudieran suministrar alguna información sobre la cuestión, fijó el 20 de febrero de 1962 como el plazo hasta el cual la Corte estaría lista para recibir exposiciones escritas de ellos. Los siguientes Miembros de las Naciones Unidas presentaron exposiciones, notas o cartas en las que manifestaban su opinión: Alto Volta, Australia, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Socialista Soviética de Bielorrusia, República Socialista Soviética de Ucrania, Rumania, Sudáfrica y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En las vistas celebradas del 14 al 21 de mayo, la Corte escuchó exposiciones orales de los representantes del Canadá, los Países Bajos, Italia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Noruega, Australia, Irlanda, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados Unidos de América.

*
* *

En su opinión, la Corte recordó en primer lugar que se había aducido que debía negarse a emitir una opinión por cuanto la pregunta formulada era de orden político, y declaró que no podía atribuir carácter político

co a la solicitud de que realizase una función esencialmente judicial, a saber, la interpretación de la disposición de un tratado. A ese respecto, la Corte recordó los principios que habían sido enunciados anteriormente por la Corte Permanente de Justicia Internacional en la opinión consultiva relativa al *Estatuto de la Carelia Oriental*, y por la Corte actual, en sus opiniones consultivas relativas a la *Interpretación de los Tratados de Paz con Bulgaria, Hungría y Rumania (primera fase)* y a los *Fallos del Tribunal Administrativo de la OIT con motivo de demandas interpuestas contra la UNESCO*, y no vio ninguna "razón decisiva" para abstenerse de emitir la opinión consultiva que le había solicitado la Asamblea General.

*
* *

A continuación, la Corte examinó la tesis según la cual había de tomar en cuenta el hecho de haber sido rechazada la enmienda presentada por Francia a la solicitud de opinión consultiva. En virtud de la enmienda, se habría pedido a la Corte que emitiese su opinión acerca de si los gastos relativos a las operaciones indicadas habían sido "decididos conforme a las disposiciones de la Carta".

Sobre este punto, la Corte señaló que el hecho de que la enmienda de Francia hubiese sido rechazada no constituía una instrucción a la Corte para que ésta excluyera de su examen la cuestión de si ciertos gastos habían sido "decididos conforme a las disposiciones de la Carta", en caso de que la Corte estimase oportuno examinarla. Tampoco admitió la Corte que el hecho de que la enmienda de Francia hubiese sido rechazada tuviese efecto alguno sobre la cuestión de saber si la Asamblea General habría querido impedir que la Corte interpretase el Artículo 17 a la vista de otros Artículos de la Carta, esto es, dentro del contexto general del tratado.

*
* *

Pasando luego a la cuestión planteada, la Corte estimó que suponía una interpretación del párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta, y que el primer punto que se suscitaba era el de identificar "los gastos de la Organización".

El párrafo 2 del Artículo 17 mencionaba "los gastos de la Organización" sin dar una definición más precisa. La interpretación de la palabra "gastos" había sido asociada a la palabra "presupuesto", contenida en el párrafo 1 de dicho Artículo, y se había afirmado que en ambos casos debían entenderse implícitos los adjetivos calificativos "ordinario" o "administrativo". Según la Corte, esto sólo sería posible si esa calificación

hubiese de desprenderse necesariamente de las disposiciones de la Carta consideradas en su conjunto.

Por lo que toca a la palabra "presupuesto", contenida en el párrafo 1 del Artículo 17, la Corte estimó que los redactores de la Carta habían tenido presente la distinción entre los "presupuestos administrativos" y los "presupuestos de operaciones", puesto que en el párrafo 3 de dicho Artículo se señalaba que la Asamblea General "examinará los presupuestos administrativos" de los organismos especializados: si hubieran tenido la intención de que el párrafo 1 se limitase al presupuesto administrativo de las Naciones Unidas, se habría insertado la palabra "administrativo" en ese párrafo, lo mismo que en el párrafo 3. En realidad, la práctica de la Organización había consistido desde el principio en incluir en el presupuesto partidas que no entraban dentro de ninguna de las definiciones del "presupuesto administrativo" que se habían propuesto. La Asamblea General había incluido sistemáticamente en sus resoluciones relativas al presupuesto anual partidas para "gastos imprevistos y extraordinarios" derivados de obligaciones relacionadas con el "mantenimiento de la paz y la seguridad". Cada año, desde 1947 hasta 1959, inclusive, se habían aprobado resoluciones relativas a esos gastos imprevistos y extraordinarios sin ningún voto en contra, salvo los años 1952, 1953 y 1954, en los que la resolución incluía un punto controvertido: las condecoraciones para los combatientes de las Naciones Unidas en Corea. Por último, en el informe presentado en 1961 por el Grupo de Trabajo para el examen de los procedimientos administrativos y presupuestarios de las Naciones Unidas, constaba que se había aprobado sin objeción una declaración según la cual "las investigaciones y las operaciones de observación que emprende la Organización para impedir posibles agresiones deberán financiarse como parte del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas". Tomando en consideración esos hechos, la Corte decidió que nada permitía sobrentender en el párrafo 1 del Artículo 17 ninguna palabra que limitase o calificase el término "presupuesto".

*
* *

Refiriéndose al párrafo 2 del Artículo 17, la Corte señaló que, a primera vista, la expresión "gastos de la Organización" denotaba todos los gastos, y no solamente determinados tipos de gastos que pudieran calificarse de gastos ordinarios. Observando que el examen de otras partes de la Carta mostraba la variedad de gastos que habían de incluirse inevitablemente dentro del concepto "gastos de la Organización", la Corte no vio base alguna para impugnar la legalidad de la práctica establecida de incluir dichos gastos entre las sumas consignadas en el presupuesto que la Asamblea General prorratea entre los Miembros en virtud de las facultades a ella conferidas en el párrafo 2 del Artículo 17.

*
* *

Pasando luego a considerar el Artículo 17 desde el punto de vista del lugar que ocupe dentro de la estructura general y el plan de la Carta, la Corte estimó que el objeto general de ese Artículo era la asignación de la facultad de fiscalización sobre las finanzas de la Organización y el prorrato de sus gastos. Respondiendo al argumento según el cual los gastos de las operaciones destinadas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no eran "gastos de la Organización" en

el sentido del párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta, por cuanto debían decidirse exclusivamente en el Consejo de Seguridad y, más especialmente, en los convenios negociados de acuerdo con el Artículo 43 de la Carta, la Corte estimó que, en virtud del Artículo 24, el Consejo de Seguridad tenía en esta materia una responsabilidad "primordial", pero no exclusiva. La Carta indicaba muy claramente que también la Asamblea General debía ocuparse de los asuntos relativos a la paz y la seguridad internacionales. En virtud del párrafo 2 del Artículo 17, la Asamblea General tenía facultades para determinar la proporción en que los Miembros habían de sufragar los gastos de la Organización, lo cual creaba para todos los Miembros la obligación de sufragar la parte de gastos que les correspondiera en el prorrateo. Cuando entre esos gastos había desembolsos para el mantenimiento de la paz y la seguridad que no estaban cubiertos con otros recursos, la Asamblea General era el órgano facultado para prorratear su importe entre los Miembros. En ninguna de las disposiciones que distribuían las funciones y facultades respectivas del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General se encontraba justificación para la tesis de que esa distribución excluía de los poderes de la Asamblea General el de disponer lo oportuno para financiar las medidas destinadas a mantener la paz y la seguridad.

En respuesta al argumento según el cual, con respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, las facultades presupuestarias de la Asamblea General estaban limitadas por el párrafo 2 del Artículo 11, en virtud del cual "toda cuestión de esta naturaleza [relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales] con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla", la Corte estimó que las acciones a que se refería dicha disposición eran las coercitivas. En ese contexto, la palabra "acción" significaba la acción que era de competencia exclusiva del Consejo de Seguridad, esto es, la indicada en el título del Capítulo VII de la Carta: "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión". Si el término "acción" del párrafo 2 del Artículo 11 se interpretara en el sentido de que la Asamblea General únicamente podía hacer recomendaciones de carácter general relativas a la paz y la seguridad en abstracto, y no en relación con casos particulares, ese párrafo no hubiera previsto que la Asamblea General podía hacer recomendaciones sobre cuestiones planteadas ante la misma por los Estados o por el Consejo de Seguridad. En consecuencia, la última frase del párrafo 2 del Artículo 11 no era aplicable cuando la acción necesaria no fuese una acción coercitiva.

Por consiguiente, la Corte estimó que el argumento en virtud del cual se aducía el párrafo 2 del Artículo 11 para limitar las facultades presupuestarias de la Asamblea General con respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no estaba fundado.

*
* *

La Corte pasó a continuación a examinar el argumento basado en el Artículo 43 de la Carta, el cual dispone que los Miembros de las Naciones Unidas negociarían convenios a iniciativa del Consejo de Seguridad para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. Según ese argumento, tales convenios debían tener por objeto precisar la distribución de los gastos ocasionados por las acciones coercitivas que el Consejo de Seguridad pudiese prescribir, y el Consejo

de Seguridad era el único que estaba facultado para decidir acerca de la manera de sufragar dichos gastos.

Tras declarar que el Artículo 43 no era aplicable, la Corte señaló que, aun cuando lo hubiese sido, no podía aceptar tal interpretación de su texto por las razones siguientes: Cualquier Miembro de las Naciones Unidas tendría derecho, al negociar tales convenios, a pedir que la Organización sufragase parte de los gastos, y el Consejo de Seguridad estaría facultado para acceder a ello. En ese caso, las referidas sumas formarían parte de los gastos de la Organización y habrían de ser prorrateadas por la Asamblea General con arreglo al Artículo 17. Además, del Artículo 50 de la Carta se desprendía que el Consejo de Seguridad podía decidir que un Estado sobre el cual pesara una carga económica excesiva tenía derecho a cierta asistencia financiera. Tal asistencia, si la Organización la concediera, como podría ocurrir, constituiría claramente una parte de los "gastos de la Organización". Además, la Corte consideró que no podía decirse que la Carta hubiese dejado al Consejo de Seguridad en la imposibilidad de actuar ante una situación de urgencia, en caso de no concertarse los convenios mencionados en el Artículo 43. En la esfera de competencia del Consejo de Seguridad había de estar comprendida la facultad de resolver una situación, aunque no recurriera a una acción coercitiva contra un Estado. Por lo tanto, los gastos ocasionados por las medidas que el Consejo estaba autorizado a adoptar constituían "gastos de la Organización", en el sentido del párrafo 2 del Artículo 17".

*
* *

Después de examinado el problema general de la interpretación del párrafo 2 del Artículo 17 a la luz de la estructura general de la Carta y de las funciones respectivas de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, con miras a determinar el sentido de la frase "los gastos de la Organización", la Corte procedió a examinar los gastos enumerados en la solicitud de opinión consultiva. Admitió que esos gastos habían de enjuiciarse atendiendo a la relación que guardaran con los propósitos de las Naciones Unidas, en el sentido de que si unos gastos se hubieran hecho para un propósito que no fuese uno de los propósitos de las Naciones Unidas, no podrían considerarse "gastos de la Organización". Cuando la Organización tomaba medidas de las que podía afirmarse justificadamente que eran apropiadas para la realización de uno de los propósitos de las Naciones Unidas enunciados en el Artículo 1 de la Carta, cabía presumir que esa acción no rebasaba las facultades de la Organización. Si la acción había sido decidida por un órgano que no era competente para ello, se trataría de una irregularidad, pero eso no suponía necesariamente que los gastos en que se hubiera incurrido no fueran gastos de la Organización. Tanto el derecho nacional como el derecho internacional preveían casos en los que una persona jurídica o un cuerpo político podían quedar obligados por el acto *ultra vires* de uno de sus agentes. Como la Carta de las Naciones Unidas no preveía ningún procedimiento para determinar la validez de los actos de sus órganos, cada uno de ellos debía, por lo menos en primer lugar, determinar su propia competencia. Si el Consejo de Seguridad aprobaba una resolución con el objeto declarado de mantener la paz y la seguridad internacionales y si, con arreglo a dicha resolución, el Secretario General contraía obligaciones financieras, era de presumir que las sumas referidas constituían "gastos de la Orga-

nización". La Corte, recordando su opinión acerca de los *Efectos de los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en los que se fijan indemnizaciones*, declaró que el Secretario General podía contraer obligaciones en nombre de la Organización cuando actuara en virtud de facultades conferidas por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General, y que la Asamblea General "no tenía otra alternativa sino hacer honor a dichos compromisos".

Este razonamiento, aplicado a las resoluciones mencionadas en la solicitud de opinión consultiva, bastaba para fundar la opinión de la Corte. Esta, no obstante, procedió a examinar por separado los gastos relativos a la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en el Oriente Medio (FENU) y los relativos a la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC).

En cuanto a la FENU, la Corte recordó que fue establecida con el consentimiento de las naciones interesadas, con lo que quedaba descartada la idea de que constituía una medida coercitiva. Por otra parte, era evidente que las operaciones de la FENU se habían llevado a cabo para cumplir uno de los propósitos principales de las Naciones Unidas: el de facilitar y mantener una solución pacífica de la situación. Por tanto, el Secretario General había ejercido debidamente las facultades que tenía conferidas para contraer obligaciones financieras, y los gastos correspondientes a tales obligaciones debían considerarse "gastos de la Organización". Replicando al argumento de que la Asamblea General nunca había considerado, ni directa ni indirectamente, los gastos de la FENU como "gastos de la Organización en el sentido del párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta", la Corte declaró que no podía admitir tal interpretación. Analizando las resoluciones relativas a la financiación de la FENU, la Corte estimó que el establecimiento de una cuenta especial no significaba necesariamente que los fondos de la misma no hubieran de proceder de las contribuciones de los Miembros, en la proporción decidida por la Asamblea General. Las resoluciones sobre esta materia, adoptadas por la necesaria mayoría de los dos tercios, se fundaban, sin duda, en la conclusión de que los gastos de la FENU eran "gastos de la Organización", puesto que, de no ser así, la Asamblea General habría carecido de autoridad para decidir que "serán sufragados por las Naciones Unidas" y para prorratearlos entre los Miembros. La Corte llegó, pues, a la conclusión de que, año tras año, los gastos de la FENU habían sido tratados por la Asamblea General como gastos de la Organización en el sentido del párrafo 2 del Artículo 17.

*
* *

Pasando a examinar a continuación las operaciones en el Congo, la Corte recordó que habían sido autorizadas inicialmente por el Consejo de Seguridad en su resolución de 14 de julio de 1960, que se había aprobado sin ningún voto en contra. Esa resolución, teniendo en cuenta el llamamiento que había dirigido el Gobierno del Congo, el informe del Secretario General y el debate en el Consejo de Seguridad, había sido aprobada evidentemente con miras a mantener la paz y la seguridad internacionales. Pasando revista a las resoluciones y a los informes del Secretario General relativos a las indicadas operaciones, la Corte estimó que, teniendo en cuenta esos antecedentes de reiterados exámenes, confirmaciones, aprobaciones y ratificaciones por el Consejo de Seguridad y por la Asamblea General de las actuaciones del Secretario General, no podía lle-

garse a la conclusión de que las operaciones en el Congo usurparan o vulneraran las prerrogativas conferidas al Consejo de Seguridad por la Carta. Esas operaciones no suponían “medidas preventivas o coercitivas” contra un Estado, como las previstas en el Capítulo VII, y, por tanto, no constituían una “acción” en el sentido que se daba a la palabra en el Artículo 11. Las obligaciones financieras que había contraído el Secretario General con la clara y reiterada autorización del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General constituían obligaciones de la Organización a cuya atención podía proveer la Asamblea General con arreglo al párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta.

En lo tocante a la financiación de las operaciones en el Congo, la Corte, recordando las resoluciones de la Asamblea General en las que se preveía el prorrateo de los gastos con arreglo a la escala de cuotas para sufragar el presupuesto ordinario, dedujo de ellas la conclusión de que la Asamblea General había decidido en dos ocasiones que, aunque ciertos gastos eran “extraordinarios y su naturaleza esencialmente distinta” de los gastos incluidos en el “presupuesto ordinario”, no por ello dejaban de ser “gastos de la Organización” que

debían prorratearse conforme a las facultades conferidas a la Asamblea General en el párrafo 2 del Artículo 17.

*
* * *

Habiendo señalado así, por una parte, que del texto del párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta podía llegarse a la conclusión de que los gastos de la Organización eran las sumas pagadas para sufragar los desembolsos relacionados con la realización de los propósitos de la Organización y, por otra parte, que el examen de las resoluciones por las que se autorizaban los gastos mencionados en la solicitud de opinión consultiva había llevado a la conclusión de que se habían contraído con ese fin; y habiendo, además, analizado y visto que carecían de fundamento los argumentos aducidos contra la conclusión de que los gastos de que se trataba debían considerarse gastos de la Organización en el sentido del párrafo 2 del Artículo 17, la Corte resolvió que debía darse una respuesta afirmativa a la cuestión que le había planteado la Asamblea General.