

## 68. OPINIÓN SOBRE CIERTOS GASTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

*Resolución de la Asamblea General 1731 (XVI) en solicitud de opinión consultiva.—Objeciones a la emisión de una opinión fundada en los trabajos de la Asamblea General.—Interpretación de la expresión «gastos de la Organización».—Artículo 17, párrafos 1 y 2, de la Carta.—Limitación no justificada de las palabras «presupuesto» y «gastos».—El artículo 17 en el contexto de la Carta.—Funciones respectivas del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General.—El artículo 11, párrafo 2, y las competencias de la Asamblea General en materia de presupuestos.—Papel de la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional.—Acuerdos en virtud del artículo 43.—Gastos contraídos por realización de los fines de las Naciones Unidas.—Obligaciones contraídas por el Secretario General actuando bajo la autoridad del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.—Carácter de las operaciones de la FUNU y de la ONUC.—Financiación de la FUNU y de la ONUC con base en el artículo 17, párrafo 2.—Aplicación por el Secretario General de las resoluciones del Consejo de Seguridad.—Los gastos de la FUNU y de la ONUC y el artículo 17, párrafo 2, de la Carta.*

### Opinión Consultiva.

*Presentes:* Winiarski, *Presidente*; Sr. Alfaro, *Vicepresidente*; Sres. Basdevant, Badawi, Moreno Quintana, Wellington Koo, Spiropoulos, Sir Percy Spender, Sir G. Fitzmaurice, Koretsky, Tanaka, Bustamante y Rivero, Jes-sup Morelli, *Jueces*, y Sr. Garnier-Coignet, *Secretario*.

Sobre la cuestión de determinar si ciertos gastos autorizados por la Asamblea General «constituyen gastos de la Organización» en el sentido del párrafo 2 del artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas,

El Tribunal,  
compuesto de la forma antedicha,  
*emite la siguiente opinión consultiva:*

La petición sometida al Tribunal, se ha formulado en una carta dirigida, el 21 de diciembre de 1961, por el Secretario General interino de las Naciones Unidas, al Presidente del Tribunal y recibida en la Secretaría el 27 de diciembre. Por medio de esta carta, el Secretario General interino pone en conocimiento del Presidente del Tribunal que, por resolución adoptada el 20 de diciembre de 1961, la Asamblea General decidió pedir al Tribunal Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre la siguiente cuestión:

“¿Los gastos autorizados por las resoluciones 1583 (XV) y 1590 (XV) de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1960, 1595 (XV) de 3 de abril de 1961, 1619 (XV) de 21 de abril de 1961 y 1633 (XVI) de 30 de octubre de 1961, relativos a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo emprendidas en ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad de fechas 14 de julio, 22 de julio y 9 de agosto de 1960 y a las de 21 de febrero y 24 de noviembre de 1961 así como de las resoluciones de la Asamblea General 1474 (ES-IV) de 20 de septiembre de 1960, 1599 (XV), 1600 (XV) y 1601 (XV) de 15 de abril de 1961, y los gastos autorizados por las resoluciones de la Asamblea General: 1122 (XI) de 20 de noviembre de 1956, 1089 (XI) de 21 de diciembre de 1956, 1090 (XI) de 27 de febrero de 1957, 1151 (XII) de 22 de noviembre de 1957, 1204 (XII) de 13 de diciembre de 1957, 1337 (XIII) de 13 de diciembre de 1958, 1441 (XIV) de 5 de diciembre de 1959 y 1575 (XV) de 20 de diciembre de 1960, relativos a las operaciones de la Fuerza de urgencia de las Naciones Unidas emprendidas en ejecución de las resoluciones de la Asamblea General 997 (ES-I) de 2 de noviembre de 1956, 998 (ES-I) y 999 (ES-I) de 4 de noviembre de 1956, 1000 (ES-I) de 5 de noviembre de 1956, 1001 (ES-I) de 7 de noviembre de 1956, 1121 (XI) de 24 de noviembre de 1956 y 1263 (XIII) de 14 de noviembre de 1958, constituyen “gastos de la Organización” en el sentido del párrafo 2 del artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas?”

A esta carta del Secretario General interino se adjunta un ejemplar certificado de la mencionada resolución de la Asamblea General. El Secretario General interino anuncia al mismo tiempo que transmitirá al Tribunal, conforme al artículo 65 del Estatuto, todos los documentos que puedan servir para dilucidar la cuestión. La resolución 1731 (XVI) por la que la Asamblea General ha decidido pedir al Tribunal una opinión consultiva, se expresa en los siguientes términos:

*“La Asamblea General,*

*Reconociendo* que tiene necesidad de una opinión jurídica autorizada respecto a las obligaciones de los Estados Miembros, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, en lo que se refiere a la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) y en el Oriente Medio (UNEF),

1. *Decide* someter dicha cuestión al Tribunal Internacional de Justicia para que emita una opinión consultiva sobre la siguiente cuestión:

“¿Los gastos autorizados por las resoluciones de la Asamblea General 1583 (XV) y 1590 (XV) de 20 de diciembre de 1960, 1595

(XV) de 3 de abril de 1961, 1619 (XV) de 21 de abril de 1961 y 1633 (XVI) de 30 de octubre de 1961, relativos a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, emprendidas en ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad de fechas 14 de julio, 22 de julio y 9 de agosto de 1960 y las de 21 de febrero y 24 de noviembre de 1961, así como de las resoluciones de la Asamblea General 1474 (ES-IV) de 20 de septiembre de 1960, 1599 (XV), 1600 (XV), 1601 (IV) de 15 de abril de 1961, y los gastos autorizados por las resoluciones de la Asamblea General: 1122 (XI) de 20 de noviembre de 1956, 1089 (XI) de 21 de diciembre de 1956, 1090 (XI) de 27 de febrero de 1957, 1151 (XII) de 22 de noviembre de 1957, 1204 (XII) de 13 de diciembre de 1957, 1337 (XIII) de 13 de diciembre de 1958, 1441 (XIV) de 5 de diciembre de 1959 y 1575 (XV) de 20 de diciembre de 1960, relativos a las operaciones de la Fuerza de urgencia de las Naciones Unidas emprendidas en ejecución de las resoluciones de la Asamblea General 997 (ES-I) de 2 de noviembre de 1956, 998 (ES-I) y 999 (ES-I) de 4 de noviembre de 1956, 100 (ES-I) de 5 de noviembre de 1956, 1001 (ES-I) de 7 de noviembre de 1956, 1121 (XI) de 24 de noviembre de 1956 y 1263 (XIII) de 14 de noviembre de 1958, constituyen "gastos de la Organización" en el sentido del párrafo 2 del artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas?

2. *Ruega* al Secretario General, de acuerdo con el artículo 65 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, que transmita la presente resolución al Tribunal adjuntando todos los documentos que puedan servir para hacer luz sobre la cuestión".

El 27 de diciembre de 1961, día en que la carta del Secretario General interino de las Naciones Unidas llegó a la Secretaría del Tribunal, el Presidente, en aplicación del artículo 66, párrafo 2, del Estatuto, estimó que los Miembros de las Naciones Unidas podían aportar datos sobre la cuestión, y dictó una disposición fijando el 20 de febrero de 1962 como fecha de terminación del plazo en el cual el Tribunal estaría dispuesto a recibir de ellos exposiciones escritas; el Secretario del Tribunal les envió la comunicación especial y directa prevista en dicho artículo, recordando que la resolución 1731 (XVI) así como las mencionadas en la pregunta sometida a dictamen obraban ya en su poder.

La notificación a todos los Estados con derecho a comparecer ante el Tribunal de la carta del Secretario General interino y de la resolución adjunta, prescrita por el artículo 66, párrafo 1 del Estatuto, fue efectuada por carta de 4 de enero de 1962.

Los Miembros de las Naciones Unidas cuyos nombres siguen a continuación, presentaron informes, notas o cartas expresando sus puntos de vista: Sud-Africa, Australia, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Alto-Volta, Irlanda, Italia, Japón,

Países Bajos, Portugal, República Socialista Soviética de Bielorrusia, República Socialista Soviética de Ucrania, Rumania, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Checoslovaquia, URSS.

Se transmitió copia de estas comunicaciones a todos los Miembros de las Naciones Unidas así como al Secretario General interino de las Naciones Unidas.

México, Filipinas y Polonia se refirieron, por carta, a los puntos de vista expuestos, en su nombre, en la sesión de la Asamblea General.

El Secretario General interino de las Naciones Unidas transmitió al Tribunal, en aplicación del artículo 65, párrafo 2, del Estatuto, un conjunto de documentos que podía servir para ilustrar la cuestión; adjuntó una Introducción y una nota del interventor en materias presupuestarias y financieras de la Organización de las Naciones Unidas. Estos documentos llegaron a la Secretaría del Tribunal el 21 de febrero y el 1 de marzo de 1962.

El 23 de marzo de 1962, se informó a los Miembros de las Naciones Unidas que el procedimiento oral de este asunto se abriría a principios del mes de mayo. El 16 de abril de 1962 se les notificó que la fecha de apertura estaba fijada para el 14 de mayo. Las audiencias se celebraron del 14 al 19 de mayo y el 21 del mismo mes, y en su curso usaron la palabra:

Por Canadá: Marcel Cadieux, Subsecretario adjunto y Consejo jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Por los Países Bajos: W. Riphagen, Jurisconsulto del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Por Italia: Riccardo Monaco, Profesor de la Universidad de Roma, Jefe del Contencioso diplomático del Ministerio de Asuntos Extranjeros.

Por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda: El Muy Honorable Sir Reginald Manningham-Buller, Q. C., Attorney-General.

Por Noruega: Jens Evensen, Director General, Ministerio de Asuntos Extranjeros.

Por Australia: Sir Kenneth Bailey, Solicitor-General.

Por Irlanda: Aindrias O'Caomh, S. C., Attorney-General.

Por la URSS: M. G. I. Tunkin, Profesor, Director del Servicio Jurídico y de Tratados del Ministerio de Asuntos Extranjeros.

Por los Estados Unidos de América: El honorable Abram Chayes, Consejero Jurídico del Departamento de Estado.

\* \* \*

Antes de dar su opinión sobre la cuestión que le ha sido planteada, el Tribunal estima necesario hacer las siguientes observaciones preliminares:

La competencia que corresponde al Tribunal de dar una opinión consultiva se basa en el artículo 65 del Estatuto. La competencia así atribuida

tiene carácter discrecional. En el ejercicio de su competencia discrecional, el Tribunal Internacional de Justicia, lo mismo que el TPJI, ha seguido siempre el principio enunciado el 23 de julio de 1923 por el Tribunal Permanente en el asunto del *Estatuto de Carelia Oriental*: «El Tribunal, al ser un Tribunal de Justicia, no puede apartarse de las reglas esenciales que rigen su actividad de Tribunal, aun cuando emita opiniones consultivas». (*C. P. J. I., serie B. n° 5, p. 29*). En consecuencia, y conforme al artículo 65 del Estatuto, el Tribunal no puede dar opinión consultiva más que sobre una cuestión jurídica. Si una cuestión no es jurídica, el Tribunal no tiene poder discrecional en la materia; debe negarse a emitir la opinión que se le pide. Pero, aunque se trate de una cuestión jurídica, respecto de la cual el Tribunal tiene indudablemente competencia para responder, sin embargo, puede negarse a hacerlo. Así, el Tribunal ha declarado en su opinión de 30 de marzo de 1950, que el carácter permisivo del artículo 65 «da al Tribunal la facultad de apreciar si las circunstancias del caso son tales que deban determinarle a no responder a una petición de dictamen». (*Interpretación de los tratados de paz, concluidos con Bulgaria, Hungría y Rumania (primera fase), C. I. J. Recueil 1950, p. 72*). Pero, como también el Tribunal ha afirmado en la misma opinión, «la respuesta constituye una participación del Tribunal, Órgano de las Naciones Unidas, en la actividad de la Organización, y, en principio, no debe ser negada». (*Ibid. p. 71*). El Tribunal ha indicado todavía más claramente en su opinión de 23 de octubre de 1956 que serían precisas «razones decisivas» para llevarle a negar la respuesta a una petición de opinión consultiva. (*Sentencia del Tribunal administrativo de la O.I.T. sobre denmandas contra la Unesco, C.I.J. Recueil 1956, p. 86*).

El Tribunal no ve ninguna «razón decisiva» para no emitir la opinión consultiva pedida por la Asamblea General en su resolución 1731 (XVI). Se ha hecho valer que la cuestión planteada al Tribunal afecta a materias de orden político, y que por este motivo, el Tribunal debe negarse a dar una opinión. Ciertamente, la mayor parte de las interpretaciones de la Carta de las Naciones Unidas tienen una importancia política más o menos grande. Por la naturaleza de las cosas, no podría ser de otra manera. Pero el Tribunal no podría atribuir un carácter político a una petición que le invita a ejercer una función esencialmente judicial, a saber, la interpretación de una disposición convencional.

En el preámbulo de la resolución por la que ha pedido la opinión presente, la Asamblea General ha reconocido «que tenía necesidad de un dictamen jurídico autorizado». Buscando tal dictamen, ha planteado al Tribunal una cuestión jurídica, una cuestión relativa a la interpretación del artículo 17, párrafo 2, de la Carta de las Naciones Unidas. En su opinión de 28 de mayo de 1948, el Tribunal ha señalado que «en tanto que órgano judicial principal de las Naciones Unidas» tiene base para

ejercer, respecto de un artículo de la Carta, «tratado multilateral, una función de interpretación que emana del ejercicio normal de sus atribuciones judiciales». (*Condiciones para la admisión de un Estado como Miembro de las Naciones Unidas (art. 4 de la Carta) C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61).

El Tribunal, pues, habiendo recibido una petición de opinión consultiva sobre una cuestión jurídica concreta, dará seguidamente su opinión.

\* \* \*

Se ha pedido al Tribunal determinar si ciertos gastos autorizados por la Asamblea General para cubrir los costes de las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo (en adelante designadas con la abreviatura ONUC) y de las operaciones de la Fuerza de urgencia de las Naciones Unidas en Oriente Medio (a continuación, designadas con la abreviatura FUNU) «constituyen... «gastos de la Organización» en el sentido del párrafo 2 del artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas».

Antes de examinar la cuestión en todos sus detalles, el Tribunal tomó en consideración la opinión según la cual es preciso tener en cuenta el hecho de que en la sesión plenaria 1086 de la Asamblea General, celebrada el 20 de diciembre de 1961, fue propuesta por el delegado de Francia una enmienda al proyecto de resolución de petición de opinión consultiva; fue rechazada; dicha enmienda pretendía que el Tribunal diese dictamen sobre si los gastos relativos a las operaciones en cuestión, habían sido «acordados de conformidad con las disposiciones de la Carta»; en caso de respuesta afirmativa, el Tribunal debería responder, a continuación, a la cuestión planteada en la resolución tal como se adoptó.

Si la enmienda se hubiera adoptado, el Tribunal hubiera debido investigar si las resoluciones que *autorizaron los gastos* se tomaron de acuerdo con la Carta; la enmienda francesa proponía que no se preguntase al Tribunal si las resoluciones *en ejecución de las cuales se habían emprendido las operaciones en el Oriente Medio y en el Congo* fueron adoptadas conforme a la Carta.

El Tribunal no estima necesario exponer en qué medida los trabajos de la Asamblea General anteriores a la adopción de una resolución deben tenerse en cuenta para la interpretación de esta resolución, pero hace las observaciones que siguen, referentes al argumento fundado sobre el rechazo de la enmienda francesa.

El rechazo de la enmienda francesa no obliga al Tribunal a descartar el examen de la cuestión de determinar si ciertos gastos han sido decididos de acuerdo con las disposiciones de la Carta, si el Tribunal cree oportuno abordarlo. No se debe suponer que la Asamblea General haya querido vincular o entorpecer al Tribunal en el ejercicio de sus funciones judiciales; el Tribunal debe tener plena libertad de examinar todos los elementos

pertinentes que estén a su disposición, para formarse criterio sobre una cuestión que le ha sido sometida a opinión consultiva. El Tribunal no podría admitir que el rechazo de la enmienda francesa tenga influencia alguna sobre la cuestión de saber si la Asamblea General ha querido impedirle la interpretación del artículo 17, a la luz de otros artículos de la Carta, es decir, en el contexto total del tratado. Si se quisieran sacar conclusiones de los debates habidos sobre este punto, resultaría una conclusión contraria de las declaraciones muy claras, según las cuales las delegaciones que presentaron el proyecto de resolución tenían la certeza de que el Tribunal examinaría la Carta en su conjunto.

\* \* \*

Para abordar la cuestión planteada, el Tribunal observa que la misma comporta una interpretación del párrafo 2, del artículo 17 de la Carta. En los asuntos anteriores en los que el Tribunal ha tenido que interpretar la Carta de las Naciones Unidas, ha seguido los principios y las reglas aplicables en general a la interpretación de los tratados, puesto que ha reconocido que la Carta es un tratado multilateral, aunque presenta ciertas características especiales. En su interpretación del artículo 4 de la Carta, se ha visto obligado a tomar en consideración «la economía de la Carta» y «las relaciones en ella establecidas entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad»; es un problema del mismo orden el que se plantea ahora ante el Tribunal. Para apoyar su interpretación del artículo 4, el Tribunal ha tomado en consideración el modo según el cual los órganos interesados «han interpretado constantemente este texto» en su práctica. (*Competencia de la Asamblea General para la admisión de un Estado en las Naciones Unidas, C.I.J. Recueil 1950*, pp. 8-9).

El texto del artículo 17 dice, en parte, como sigue:

«1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización.

2. Los gastos de la Organización serán sufragados por los Miembros según el reparto fijado por la Asamblea General».

El Tribunal se propone examinar el artículo 17 en sí mismo y en sus relaciones con el resto de la Carta, pero conviene notar que, al menos, se podrían proponer tres cuestiones distintas en lo concerniente a la interpretación del párrafo 2 de este artículo. La primera cuestión es la de la identificación de los «gastos de la Organización»; una segunda cuestión sería la referente al reparto de los gastos por la Asamblea General; y una tercera, versaría sobre la interpretación de las palabras «serán sufragados por los Miembros». La segunda y tercera cuestión se refieren directamente a las obligaciones financieras de los Miembros, si bien es únicamente la primera la que ha sido suscitada en la petición de opinión consultiva. La

cuestión sometida al Tribunal se refiere al momento que precede lógicamente al reparto de los gastos, de la misma manera que una cuestión relativa a este reparto sería anterior a una cuestión referente a la obligación de pagar de los Estados Miembros. Ciertamente, como se ha indicado, el preámbulo de la resolución que contiene la petición, se refiere a la «necesidad que tiene la Asamblea General, de un dictamen jurídico autorizado, en cuanto a las obligaciones de los Estados Miembros»; pero se debe suponer que la Asamblea General cree encontrar una indicación de este orden en la opinión consultiva que el Tribunal dé sobre la cuestión de determinar si ciertos gastos realizados «constituyen... «gastos de la Organización en el sentido del párrafo 2 del artículo 17 de la Carta».

Si el Tribunal juzga que los gastos indicados son «gastos de la Organización», no tendrá que examinar el método ni el baremo según los cuales pueden repartirse los mismos. El montante de los gastos que constituyen indudablemente «gastos de la Organización» en el sentido del párrafo 2 del artículo 17, no se reparte totalmente por la Asamblea General ni se paga con las contribuciones de los Estados Miembros, pues la Organización tiene otros ingresos. Un Estado Miembro no está, pues, obligado a pagar más que la cuota que le ha sido atribuida; los gastos de la Organización y el total de las obligaciones de los Miembros pueden, en la práctica, no ser necesariamente idénticos.

El texto del párrafo 2 del artículo 17 menciona los «gastos de la Organización» sin dar una definición más precisa de ellos. Sería posible establecer, en principio, la proposición general de que los gastos de cualquier organización son las cantidades pagadas para cubrir los costes relativos a la realización de sus fines, el conjunto de los fines políticos, económicos, sociales, humanitarios y otros de las Naciones Unidas. Será preciso considerar, a continuación, como lo hará el Tribunal, si las resoluciones que autorizan las operaciones en cuestión, se refieren a la realización de los fines de las Naciones Unidas y si dichos gastos se han empleado en la realización de estas operaciones. O bien, se podría decir simplemente que los «gastos» de una organización son los que están previstos en su presupuesto. Pero no se ha pedido al Tribunal que dé una definición abstracta de las palabras «gastos de la Organización». Se le ha pedido responder a una cuestión precisa, relativa a ciertos gastos determinados que han sido efectivamente hechos; pero el Tribunal no ejercería, de manera adecuada, la obligación que le incumbe si no examinara con detalle los diferentes problemas suscitados por la cuestión propuesta por la Asamblea General. Puede ser simplemente que la identificación del vocablo «gastos» con las partidas incluidas en su presupuesto, haya conducido a ciertos argumentos a unir la interpretación de la palabra «gastos» del párrafo 2, del artículo 17, que en los dos casos, el adjetivo calificativo «ordinario» o «administrativo» debería ser sobreentendido. Siendo

así, que este adjetivo calificativo no figura en forma alguna en el texto de la Carta, no se le podría sobreentender más que si esta calificación se dedujera necesariamente de las disposiciones de la Carta considerada en su conjunto, o de una disposición particular de la misma que obligara a introducirlo para dar sentido a la Carta.

En primer lugar, en lo que se refiere a la expresión «presupuesto» del párrafo 1, del artículo 17, es claro que la existencia de una distinción entre los «presupuestos administrativos» y los «presupuestos operacionales» no ha escapado a los redactores de la Carta, y que ello no ha sido extraño a las concepciones de la Organización, incluso al comienzo de su historia. Al formular el artículo 17, los redactores estimaron conveniente prever en el párrafo 1 que la «Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización». Pero al tratar de las funciones de la Asamblea General respecto de las instituciones especializadas, los redactores han previsto, en el párrafo 3, que la Asamblea General, «examinará los *presupuestos administrativos* de dichas instituciones». Si su intención hubiera sido limitar la aplicación del párrafo 1 al presupuesto administrativo de las Naciones Unidas, la palabra «administrativo» habría estado incluida en el párrafo 1, tanto como en el párrafo 3. Además si se hubiese pensado que la Organización tuviera también otro presupuesto, diferente del que debe ser aprobado por la Asamblea General, se hubiera hecho mención de ese otro presupuesto en la Carta, así como del órgano que debiera aprobarlo.

De la misma manera, en su primera sesión, la Asamblea General, al redactar y aprobar la constitución de la Organización internacional para los Refugiados, previó que el presupuesto de esta Organización se dividirá en tres apartados: «administración», «ejecución» y «proyectos de reasentamiento»; pero semejante distinción no se ha introducido en el reglamento financiero de las Naciones Unidas, adoptado por unanimidad en 1950, y que permanece sin cambios sobre esta cuestión. Este reglamento hace alusión solamente a «presupuesto» y no establece distinción alguna entre «administración» y «ejecución».

En posteriores sesiones de la Asamblea General, incluida la sexta, se ha hablado, en reiteradas ocasiones, de establecer una distinción en lo concerniente al presupuesto operacional; ciertos oradores recomendaban la adopción de esta distinción a título de método contable práctico; algunos lo consideraban como un medio de diferenciar los baremos de cuotas o de reparto; otros pensaban que así se diferenciaban las actividades a financiar mediante contribuciones voluntarias. Pero estas discusiones no han supuesto la adopción de dos presupuestos separados según la distinción examinada.

De hecho, la práctica de la Organización está completamente de acuerdo con el sentido ordinario de estos términos. Desde el comienzo, el

presupuesto de la Organización ha comprendido apartados que no recogían ninguna de las definiciones de «presupuesto administrativo» propuestas en el caso. Así, por ejemplo antes de la creación del «Programa ampliado de asistencia técnica» y del «Fondo especial», financiados ambos mediante contribuciones voluntarias, el presupuesto anual de la Organización asignó créditos para asistencia técnica, que se añaden ahora a los fondos arriba mencionados; en el presupuesto del ejercicio de 1962 figura una suma de 6 400 000 dólares para los programas técnicos de desarrollo económico, actividades sociales, actividades referentes a los derechos del hombre, administración pública y control de estupefacientes. Si es cierto que en el curso de los debates de la Quinta Comisión se ha propuesto suprimir del presupuesto ordinario todos los gastos ocasionados por asistencia técnica, todas las partidas dependientes de estos apartados se han adoptado, en segunda lectura, por la Quinta Comisión, sin votos en contra. La naturaleza operacional de las actividades así inscritas en el presupuesto, resulta de las explicaciones referentes a las previsiones presupuestarias, como, por ejemplo, las peticiones relativas a «la prosecución del programa de acción en materia de desarrollo económico que la Asamblea General ha examinado en sus resoluciones 200 (III) de 4 de diciembre de 1948 y 304 (IV) de 16 de noviembre de 1949»; así como «la ejecución del programa de acción relativo a las funciones consultivas en materia de servicio social, tal como la Asamblea General la ha examinado en su resolución 418 (V) de 1 de diciembre de 1950».

La práctica constante de la Asamblea General es incluir en las resoluciones sobre el presupuesto anual, las disposiciones referentes a los gastos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad. En una nota sobre las prácticas presupuestarias y financieras de la Organización de las Naciones Unidas sometida al Tribunal por el interventor financiero, los gastos extraordinarios se definen como obligaciones de gastos y gastos provenientes de la aprobación de un consejo, una comisión, u otro órgano competente de las Naciones Unidas referentes a nuevos programas o actividades que no hayan sido examinados en el momento en que los créditos presupuestarios estuvieran abiertos».

La resolución anual sobre la apertura de créditos destinados a cubrir los gastos extraordinarios, autoriza al Secretario General a contraer gastos en tal concepto, con el consentimiento previo del Comité consultivo para materias administrativas y presupuestarias; pero este consentimiento no es necesario si el Secretario General certifica que estas obligaciones de pago versan sobre las materias mencionadas y que el total no excede de dos millones de dólares. En sus sesiones quince y dieciséis, la Asamblea General decidió que en el caso de que fuera preciso, como consecuencia de una decisión del Consejo de Seguridad, destinar fondos para el mantenimiento de la paz y la seguridad cuyo costo estimativo excediera de 10

millones de dólares, antes de que la Asamblea General se reuniera de nuevo, el Secretario General convocaría una sesión extraordinaria para examinar la cuestión. El Secretario General está ordinariamente autorizado a deducir del Fondo de desarrollo las cantidades necesarias para estos gastos, si bien debe presentar previsiones presupuestarias suplementarias, para cubrir las sumas adelantadas. Estas resoluciones anuales referentes a gastos imprevistos y extraordinarios se han adoptado todos los años desde 1947 a 1959, sin votos en contra, salvo en 1952, 1953 y 1954 en que hubo votos en contra porque la resolución se refería a un asunto controvertido: las condecoraciones a los combatientes de las Naciones Unidas en Corea.

Es de observar que el informe presentado en 1961 por el grupo de trabajo de los Quince sobre el Examen de los procedimientos administrativos y presupuestarios de la Organización de las Naciones Unidas, al mostrar divergencias de opinión muy amplias respecto a un gran número de propuestas diversas, constata que se adoptó sin oposición la siguiente declaración:

*«22. Las investigaciones y las operaciones de observación que la Organización emprende en orden a evitar una eventual agresión deberán ser financiados con cargo al presupuesto ordinario de la ONU.»*

En razón de lo que queda dicho, el Tribunal concluyó que nada permite sobreentender en el párrafo 1 del artículo 17 una palabra que limite o califique la expresión «presupuesto».

\* \* \*

Pasando al párrafo 2, del artículo 17, el Tribunal hace notar que, a primera vista, el término «gastos de la Organización» significa todos los gastos y no sólo un cierto tipo de gastos que podrían llamarse «gastos ordinarios». El estudio de otras secciones de la Carta muestra la variedad de gastos que, inevitablemente, deben incluirse en la categoría de «gastos de la Organización», tales como las asignaciones de los funcionarios y el mantenimiento de los edificios.

Por ejemplo, el texto de los capítulos IX y X de la Carta que trata de la cooperación económica y social internacional, y particularmente el de los artículos que determinan las funciones y poderes del Consejo Económico y Social, ha previsto las numerosas y variadas circunstancias en las que la Organización puede incurrir en gastos, previsiones que se han cumplido, efectivamente, en la práctica.

Por otra parte, el Secretario General, en virtud del artículo 98 de la Carta, está obligado a cumplir todas las funciones que le encomienden la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Tutela. La cuestión de saber si los gastos originados para cumplir esta obligación son o no «gastos de la Organización»,

no puede depender del hecho de que estos gastos sean de carácter administrativo o de cualquier otra clase.

El Tribunal no ve ningún motivo por el que se pueda discutir la legalidad de la práctica constante que consiste en incluir tales gastos en las sumas comprendidas en el presupuesto que la Asamblea General reparte entre los Miembros, conforme a la competencia que le atribuye el artículo 17, párrafo 2.

\* \* \*

Tras haber estudiado el texto del artículo 17, y pasando al examen del lugar que ocupa en la estructura general y en la economía de la Carta, el Tribunal investigará si, en este amplio contexto, se encuentra alguna razón que permitiera admitir un límite implícito a la autoridad presupuestaria de la Asamblea General, que, a su vez, pudiera limitar el significado de la palabra «gastos» en el párrafo 2 de este artículo.

El fin general del artículo 17 es atribuir el poder de control sobre las fianzas de la Organización y el reparto de las cuotas de los gastos de la misma, para que pueda cumplir las funciones de la Organización, en su conjunto, actuando a través de sus órganos principales y subsidiarios, creados en virtud del artículo 22 o del artículo 29.

Fuera de los artículos 33 y 35, párrafo 3, del Estatuto del Tribunal que no tienen ninguna relación con la cuestión debatida aquí, el artículo 17 es el único de la Carta que hace mención de la competencia presupuestaria o del poder de repartir los gastos o de percibir ingresos por otros medios. Sin embargo, se ha sostenido ante el Tribunal que un tipo de gastos, particularmente los que resultan de las operaciones para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, no son «gastos de la Organización» en el sentido del artículo 17, párrafo 2, de la Carta, puesto que dependen exclusivamente del Consejo de Seguridad y más concretamente de los acuerdos negociados en virtud del artículo 43 de la Carta.

Este argumento se apoya en parte en la idea de que, en los casos en los que se trata del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, sólo el Consejo de Seguridad está autorizado a tomar una decisión que ordene una acción. Se ha sostenido también que, limitándose la competencia de la Asamblea General a discutir, examinar, estudiar y recomendar, no puede imponer la obligación de cubrir los gastos resultantes de la puesta en práctica de sus propias recomendaciones. Este argumento conduce a la consideración de las funciones respectivas de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad según la Carta, en particular en lo que concierne al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El artículo 24 de la Carta dispone:

*«A fin de asegurar la acción rápida y eficaz de la Organización, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad prin-*

*cial del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales...».*

La responsabilidad así conferida es «principal» y no exclusiva. Según el artículo 24, esta responsabilidad principal se confiere al Consejo de Seguridad «a fin de asegurar la acción rápida y eficaz de la Organización». Por lo tanto, al Consejo de Seguridad le corresponde la competencia de imponer la obligación explícita de obedecer las órdenes que pueda emitir en virtud del capítulo VII, por ejemplo contra un agresor. Solamente el Consejo de Seguridad puede ordenar medidas de ejecución mediante una acción coercitiva contra un agresor. Sin embargo, la Carta indica muy claramente que la Asamblea General debe también ocuparse de la paz y de la seguridad internacionales. El artículo 14 autoriza a la Asamblea General a «recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que, a su juicio, puedan perjudiciar el bienestar 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». La palabra «medidas» supone cualquier forma de acción y la única restricción que el artículo 14 impone a la Asamblea General es la que figura en el artículo 12, es decir, que la Asamblea no puede recomendar medidas mientras el Consejo de Seguridad esté tratando la misma cuestión, a no ser que el Consejo de Seguridad se lo pida. Así pues, aunque el Consejo de Seguridad es quien posee el derecho exclusivo de ordenar una acción coercitiva, las funciones y poderes de la Asamblea General, según la Carta, no están limitadas a la discusión, examen, estudio y recomendación; sus atribuciones no son simplemente de carácter exhortativo. El artículo 18 trata de las «decisiones» de la Asamblea General «sobre las cuestiones importantes». Estas decisiones comprenden, en efecto, ciertas recomendaciones, pero otras tienen valor y efecto de carácter imperativo. Entre estas últimas decisiones el artículo 18 comprende la suspensión de derechos y privilegios de los Miembros, la exclusión de los Miembros y las «cuestiones presupuestarias». En lo que se refiere a la suspensión de derechos y privilegios de los Miembros y a la exclusión de los mismos en el marco de los artículos 5 y 6, el Consejo de Seguridad se limita a hacer recomendaciones, y a la Asamblea General corresponde decidir y su decisión fija el estatuto de los Estados en cuestión; pero hay una colaboración estrecha entre estos dos órganos. Además, el poder de decisión que los artículos 5 y 6 atribuyen a la Asamblea General se refiere expresamente a las medidas preventivas o coercitivas.

El párrafo 1 del artículo 17 da a la Asamblea General la facultad no solamente de examinar el presupuesto de la Organización, sino también de «aprobarlo». La decisión de «aprobar» el presupuesto está estrechamen-

te relacionada con el párrafo 2, del artículo 17, pues en virtud de este párrafo, la Asamblea General tiene igualmente la facultad de repartir los gastos entre los Miembros, y el ejercicio de la competencia de repartición crea para todos los Miembros la obligación enunciada expresamente en el artículo 17, párrafo 2, de aportar la cuota de gastos que les corresponda según el reparto fijado por la Asamblea General. Cuando estos gastos, comprenden desembolsos para el mantenimiento de la paz y la seguridad que no están cubiertos por otros recursos, la Asamblea General es quien tiene la competencia para repartir estos costes entre los Miembros. No se encuentra en las disposiciones de la Carta que distribuyen las funciones y poderes entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, justificación alguna a la idea de que este reparto excluye de las facultades de la Asamblea General el de prever la financiación de las medidas destinadas al mantenimiento de la paz y la seguridad.

El argumento que sostiene que el poder presupuestario de la Asamblea General está limitado a lo referente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se funda especialmente en la referencia hecha a una «acción» en la última frase del párrafo 2, del artículo 11. Este párrafo dice lo siguiente:

*«La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y de 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 aquellos. 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».*

El Tribunal estima que la clase de acción de la que se trata en el artículo 11, párrafo 2, es una acción coercitiva. Este párrafo, que no se refiere solamente a las cuestiones de orden general referentes a la paz y a la seguridad, sino también a cuestiones particulares sometidas, en virtud del artículo 35, a la Asamblea por los Estados, habilita, en su primera fase, a la Asamblea General para organizar, por medio de recomendaciones dirigidas a los Miembros, al Consejo de Seguridad, o a ambos, y a petición o con consentimiento de los países interesados, operaciones tendentes al mantenimiento de la paz. Esta facultad conferida a la Asamblea General, es una competencia especial que no disminuye, en absoluto, sus facultades generales según el artículo 10 o el artículo 14, excepción hecha de la restricción indicada en la última frase del párrafo 2,

del artículo 11. Esta última frase dispone que cuando una acción es necesaria la Asamblea General debe remitir la cuestión al Consejo de Seguridad. La palabra «acción» debe significar una acción que corresponde únicamente a la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad. No se trata, pues, de las recomendaciones que el Consejo de Seguridad pudiera hacer, como por ejemplo, en los términos del artículo 38, porque la Asamblea General tiene el mismo poder en virtud del artículo 11. La acción que es de competencia exclusiva del Consejo de Seguridad es la mencionada en el título del capítulo VII de la Carta, a saber: «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión. Si se interpretase la palabra «acción» del párrafo 2 del artículo 11, en el sentido de que la Asamblea General no puede hacer más que recomendaciones de carácter general referentes, en abstracto, a la paz y a la seguridad, y no relativas a casos particulares, este párrafo no hubiera previsto que la Asamblea General pudiera hacer recomendaciones sobre cuestiones sometidas a ella por un Estado o por el Consejo de Seguridad. En consecuencia, la última fase del párrafo 2, del artículo 11 no es aplicable cuando la acción de que se trata no es coercitiva.

La práctica de la Organización, a lo largo de su historia, confirma las aclaraciones que se acaban de hacer sobre el término «acción» que figura en la última frase del párrafo 2, del artículo 11. Que la Asamblea General proceda en virtud del artículo 11 o del artículo 14, a la ejecución de sus recomendaciones referentes a la creación de comisiones o de otros organismos entraña una actividad de la Organización —una acción— en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La ejecución de estas recomendaciones representa un aspecto normal del funcionamiento de las Naciones Unidas. Estos comités, comisiones u otros organismos o individuos constituyen, en ciertos casos, órganos subsidiarios creados en virtud del artículo 22 de la Carta. Las funciones de la Asamblea General para las que puede crear órganos subsidiarios comprenden, por ejemplo, las investigaciones, la observación y el control, pero la manera de utilizar estos órganos subsidiarios depende del consentimiento del Estado o de los Estados interesados. Por consiguiente, el Tribunal estima que el argumento que pretende, mediante una referencia al párrafo 2, del artículo 11, limitar la autoridad presupuestaria de la Asamblea General en lo referente al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, carece de fundamento.

\* . \* \*

Se ha sostenido igualmente ante el Tribunal que el artículo 43 de la Carta constituye una regla particular, una *lex specialis*, que deroga la regla general del artículo 17 cuando se trata de gastos para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional. El artículo 43 prevé que los

Miembros negociarán acuerdos con el Consejo de Seguridad bajo la iniciativa de este último, estipulando cuáles serán las «fuerzas armadas, la asistencia y las facilidades, incluido el derecho de paso, necesarias para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales «que el Estado Miembro pondrá a disposición del Consejo de Seguridad a invitación de este último». Según el párrafo 2 de este artículo:

*«El acuerdo o acuerdos antes mencionados, fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse».*

Se aduce el argumento de que estos acuerdos tenían por objeto precisar el reparto de los costes de las acciones coercitivas que el Consejo de Seguridad podría ordenar, y que sólo el Consejo de Seguridad tiene la facultad de tomar medidas en orden a la financiación de estos gastos.

Por lo que se refiere a este argumento, el Tribunal declara desde ahora que, por razones que serán plenamente expuestas a lo largo del presente dictamen, las operaciones de la FUNU y de la ONUC no son acciones coercitivas de las comprendidas en el cuadro del capítulo VII de la Carta, y que, por lo tanto, el artículo 43 no puede aplicarse al caso sometido actualmente al Tribunal. No obstante, aunque se aplicara el artículo 43, el Tribunal no podría aceptar tal interpretación por las siguientes razones:

En el texto del artículo 43 nada restringe el poder discrecional del Consejo de Seguridad para negociar tales acuerdos. No se puede presumir que, en todos estos acuerdos el Consejo de Seguridad exija que un Estado Miembro soporte la totalidad de los gastos de la asistencia que preste, comprendidos, por ejemplo, el transporte de tropas hacia el lugar de la operación, su total subsistencia logística en el lugar, el aprovisionamiento, las armas y municiones, etc . . . o que se obligue a este Estado a consentir en ello. Si, en el curso de las negociaciones efectuadas en virtud del artículo 43, un Estado Miembro tuviera el derecho (como lo tiene) de exigir que cierta parte de los gastos sea soportada por la Organización, y si el Consejo de Seguridad tuviera el derecho (como lo tiene) de consentirlo, entonces esta parte de los gastos estaría comprendida en los de la Organización y debería repartirse por la Asamblea General según el artículo 17. Es difícil pensar que todos estos gastos, eventuales, se pueden prever en los acuerdos de este género, concluidos quizá mucho tiempo antes. La dificultad o la imposibilidad de prever todas las consecuencias financieras para los Estados Miembros, por las medidas coercitivas, está también recogida en el artículo 50 donde se establece que un Estado, sea o no Miembro de las Naciones Unidas, «si se encuentra en dificultades económicas particulares debidas a la ejecución de dichas medidas (preventivas o coercitivas), tiene derecho a consultar al Consejo de Seguridad»

respecto a la solución de estas dificultades». Parece, pues, que en tal caso, el Consejo de Seguridad podría decidir que el Estado que haya de sopor-tar gastos excesivamente pesados tenga derecho a una ayuda financiera; esta ayuda financiera, se fuera prestada por la Organización, como pudiera ser el caso, constituiría, sin duda, una parte de los «gastos de la Organi-zación». Los problemas económicos no podrían ser objeto, de antemano, de un acuerdo negociado, puesto que no se conocerán hasta después de pasado el evento, y en el caso de Estados no miembros, que están igual-mente contemplados en el artículo 50, no se podría negociar ningún acue-rdo, en virtud del artículo 43.

Además, un argumento que insista en el hecho de que todas las medidas tomadas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, deberían financiarse por medio de acuerdos concluidos en virtud del artículo 43, parecería quitar al Consejo de Seguridad la posibilidad de actuar según otro artículo de la Carta. No se puede decir que la Carta haya dejado al Consejo de Seguridad impotente, ante una situación de urgencia, en ausencia de acuerdos concluidos en virtud de lartículo 43.

Los artículos del capítulo VII hablan de «situaciones» tanto como de controversias, y debe incluirse en la competencia del Consejo de Seguri-dad controlar una situación, aunque no recurra a una acción coercitiva contra un Estado. Los costes de las medidas que el Consejo de Seguridad está autorizado a tomar constituyen «gastos de la Organización, en el sentido del párrafo 2, del artículo 17».

\* \* \*

El Tribunal ha examinado el problema general de la interpretación del artículo 17, párrafo 2, a la luz de la estructura de conjunto de la Carta y de las funciones respectivas asignadas por ella a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, en orden a determinar el sentido de la frase «gastos de la Organización». El Tribunal no estima necesario ir más lejos en la definición detallada de estos gastos. Pasa, pues, al examen de los gastos enumerados en la petición de opinión consultiva. Al deter-minar si los gastos efectivamente autorizados constituyen «gastos de la Organización, en el sentido del párrafo 2, del artículo 17 de la Carta», el Tribunal admite que estos gastos deben ser apreciados según su relación con los fines de las Naciones Unidas, en el sentido de que si un gasto que se ha hecho con un fin que no corresponde a los de las Naciones Unidas no podrá ser considerado «gasto de la Organización».

Los fines de las Naciones Unidas están enunciados en el artículo 1 de la Carta. Los dos primeros, tal como figuran en los párrafos 1 y 2 pueden describirse, someramente, como pertenecientes al establecimiento de la paz, de la seguridad internacionales y al desarrollo de las relaciones amis-

tosas entre las Naciones. El tercero tiene como fin resolver los problemas internacionales de orden económico, social o humanitario y desarrollar el respeto de los derechos del hombre. El cuarto y último es el «ser un centro donde se armonicen los esfuerzos de las Naciones hacia los fines comunes».

Es natural conceder el rango más elevado a la paz y seguridad internacionales, pues no se puede atender a los otros fines más que si se ha conseguido esta condición fundamental. Ciertamente, estos fines son muy amplios, si bien no son más ilimitados que los poderes conferidos para atenderlos. Salvo en la medida en que han confiado a la Organización la misión de atender a estos fines comunes, los Estados Miembros conservan su libertad de acción. Mas, cuando la Organización toma medidas de las que se puede decir con justo título que son apropiadas al cumplimiento de los fines explícitos de las Naciones Unidas, se debe presumir que esta acción no excede los poderes de la Organización.

Si se admite que la acción en cuestión corresponde a las funciones de la Organización, pero se alega que ha sido emprendida o conducida de manera no conforme al reparto de funciones de los diversos órganos, tal como la Carta lo prescribe, se toca el plano interno, la economía interna de la Organización. Si la acción ha sido tomada por un órgano no autorizado para ello, se trata de una irregularidad concerniente a la economía interna, pero de ello no se deduce necesariamente que el gasto originado no sea un gasto de la Organización. El derecho nacional y el derecho internacional contemplan casos en los que una persona moral, o un ente político, pueden estar obligados, frente a terceros, por un acto realizado por un agente, «ultra vires».

En los sistemas jurídicos de los Estados, se encuentran con frecuencia un procedimiento para determinar la validez de un acto, incluso legislativo o gubernamental, pero en la estructura de las Naciones Unidas no existe un procedimiento análogo. Ciertas proposiciones presentadas durante la redacción de la Carta que pretendían atribuir al Tribunal Internacional de Justicia la autoridad suprema para interpretar la Carta, no fueron adoptadas; la opinión que el Tribunal se dispone a dar aquí es una opinión consultiva. Como se previó en 1945, cada órgano debe, pues, en primer término, determinar su propia competencia. Si el Consejo de Seguridad, por ejemplo, adopta una resolución referente al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y si, conforme a un mandato o a una autorización comprendida en esta resolución, el Secretario General contrae obligaciones financieras, se ha de presumir que los montantes en cuestión constituyen «gastos de la Organización».

El reglamento financiero de las Naciones Unidas adoptado por la Asamblea General dispone:

*Artículo 4, 1. Mediante el voto de créditos, la Asamblea General autoriza al Secretario General en el límite de los créditos abiertos a comprometer gastos y a efectuar pagos, con destino a los fines para los cuales se abrieron estos créditos».*

Así, por ejemplo, cuando la Asamblea General, en la resolución 1961 (XV), insertó el párrafo siguiente:

“3. *Decide* abrir un crédito de cien millones de dólares para las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo durante el período que va del 1 de enero al 31 de octubre de 1961”,

autorizó al Secretario General a contraer ciertas obligaciones por cuenta de las Naciones Unidas de forma tan clara como cuando, en la resolución 1590 (XV), estableció:

“3. *Autoriza* al Secretario General... a comprometer gastos en 1961, en concepto de las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, hasta un total de 24 millones de dólares...”.

Cuando el Tribunal, en una ocasión, fue llamado a examinar el artículo 17 de la Carta dijo que las decisiones del Tribunal administrativo de las Naciones Unidas engendran una obligación para la Organización, y declara al respecto:

“La función de aprobar el presupuesto no significa que la Asamblea General tenga un poder absoluto para aprobar o no aprobar los gastos que le son propuestos; pues ciertos elementos de estos gastos provienen de obligaciones ya contraídas por la Organización y en esta medida, la Asamblea General no tiene otra alternativa que la de hacer honor a sus compromisos”. (*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, C.I.J. Recueil 1954*, p. 59.)

De la misma manera, ciertas obligaciones de la Organización pueden ser contraídas por el Secretario General actuando bajo la autoridad del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, y la Asamblea General «no tiene otra alternativa que la de hacer honor a sus compromisos».

La obligación es una cosa; la manera como se cumple esta obligación —es decir, la fuente de donde provienen los fondos— es otra. La Asamblea General puede elegir entre diversas soluciones: puede repartir los gastos contraídos siguiendo el baremo normal de reparto, puede repartir este coste según un baremo especial de reparto; puede utilizar fondos proporcionados a título voluntario a la Organización; o, incluso, puede encontrar otro método o combinación de métodos, para reunir los fondos necesarios. En este contexto, poco importa jurídicamente si, por razones de la teneduría de libros o de la contabilidad, la Asamblea General elige

incluir los gastos en cuestión en una de las secciones normales y establecidas del presupuesto «ordinario», o si prefiere imputarlos separadamente a una cuenta o a un fondo especial. Lo que importa, es que se trate de un gasto de la Organización y que la Asamblea General tenga competencia para proceder al reparto, según los términos del párrafo 2, del artículo 17.

El razonamiento que acaba de exponerse, aplicado a las resoluciones mencionadas en la petición de opinión consultiva, bastaría para fundamentar el dictamen del Tribunal. Éste estima, no obstante, que conviene tomar en consideración otros argumentos que se han esgrimido.

\* \* \*

Para facilitar el examen de los gastos enumerados en la petición de opinión consultiva, el Tribunal considerará en primer término los que conciernen a la FUNU, y, a continuación, los referentes a la ONUC. En cada caso, se ocupará primeramente de las operaciones y, a continuación, de la financiación de estas operaciones.

Al examinar las operaciones en el Oriente Medio, el Tribunal debe analizar las funciones de la FUNU, tal y como están definidas en las resoluciones de la Asamblea General. La resolución 998 (ES-I), de 4 de noviembre de 1956, solicitó al Secretario General que formulara un plan «en orden a constituir, con el consentimiento de las Naciones interesadas, una Fuerza internacional de urgencia de las Naciones Unidas, encargada de asegurar y supervisar el cese de hostilidades, conforme a las disposiciones de «la precedente resolución de la Asamblea General 997 (ES-I), de 2 de noviembre de 1956». El verbo «asegurar», al aplicarse a cuestiones tales como la supervisión de la entrada de fuerzas militares y armas en la región y la conclusión de un acuerdo de alto el fuego, podría dar lugar a pensar que se trata de medidas coercitivas, si la Fuerza no debiera crearse con el consentimiento de las naciones interesadas.

En su primer informe, relativo al plan para una Fuerza internacional de urgencia, el Secretario General formuló sus proposiciones en los términos de la resolución 998 (ES-I). Los mismos términos son utilizados en la resolución de la Asamblea General 1 000 (ES-I), de 5 de noviembre, cuya parte dispositiva, en el párrafo 1, establece:

“*Crea un Mando de las Naciones Unidas para una Fuerza internacional de urgencia encargada de asegurar y supervisar el cese de hostilidades conforme a las disposiciones de la resolución 997 (ES-I) de la Asamblea General, de fecha 2 de noviembre de 1956*”.

Esta resolución se adoptó sin votos en contra. En su segunda y última comunicación de 6 de noviembre, relativa al plan para una Fuerza internacional de urgencia, el Secretario General manifestó, en los párrafos 9 y 10:

“Aunque la Asamblea General esté autorizada para *constituir* la Fuerza con el consentimiento de las Partes que aportarán las unidades, no podría exigir que la Fuerza se *estacione* u *opere* en el territorio de un país determinado, sin el consentimiento del Gobierno de este país. Esto no excluye la posibilidad de que el Consejo de Seguridad pueda utilizar esta Fuerza dentro de los límites más amplios previstos en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. De momento, no creo necesario desarrollar más esta idea, puesto que no se ha pensado utilizar esta fuerza en virtud del capítulo VII, con los derechos que ésto implicaría respecto de los Estados Miembros.

10. Esta última observación permite concluir que la constitución de la fuerza no debiera determinarse por las necesidades que habrían existido si la medida hubiera sido considerada como parte de una acción coercitiva dirigida contra un Estado Miembro.

Existe una diferencia clara entre la creación de la Fuerza, en orden a asegurar el cese de las hostilidades, acompañada de una retirada de fuerzas armadas, y la creación de esta fuerza con el fin de imponer una retirada de las fuerzas armadas”.

El párrafo 12 del informe es especialmente importante por el hecho de que, en la resolución 1.001 (ES-I), la Asamblea General, una vez más sin votos en contra, «*suscribe* la definición de las funciones de la Fuerza mencionada en el párrafo 12 del informe del Secretario General». El párrafo 12 está redactado, en parte, como sigue:

“Las funciones de la Fuerza de las Naciones Unidas consistirían, al establecerse un alto el fuego, en entrar en territorio egipcio, con el consentimiento del Gobierno del país, con el fin de ayudar al mantenimiento de la calma durante y después de la retirada de las tropas no egipcias y de asegurar el respeto a las otras disposiciones de la resolución de 2 de noviembre de 1956. Es claro que la Fuerza no debería tener otros derechos más que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones en cooperación con las autoridades locales. Sería más que un cuerpo de observadores, pero de ninguna manera una fuerza militar que controle temporalmente el territorio en que esté estacionada; mucho menos debería tener funciones militares superiores a las estrictamente necesarias para asegurar las condiciones de paz, caso de que las partes en el conflicto tomaran las medidas necesarias para cumplir las recomendaciones de la Asamblea General”.

En esta exposición de las funciones de la FUNU presentada por el Secretario General y aprobada por la Asamblea General sin votos en contra, no se encuentra prueba alguna de que la Fuerza haya sido utilizada con fines coercitivos. Ninguna prueba similar resulta de las operaciones

posteriores de la Fuerza, operaciones que no han sobrepasado los objetivos de las funciones que se le atribuyeron.

No parece, pues, a primera vista, que la creación de la FUNU constituya de hecho una «acción coercitiva» de acuerdo con el capítulo VII, lo cual según la Carta no puede autorizarse más que por el Consejo de Seguridad.

Por otra parte, parece que las operaciones fueron emprendidas para atender uno de los fines principales de las Naciones Unidas, a saber, favorecer y asegurar el arreglo pacífico de la situación. Siendo así, el Secretario General ha ejercido debidamente la autoridad de la que fue investido para contraer ciertas obligaciones financieras de la Organización, y los gastos resultantes de estas obligaciones deben ser considerados como «gastos de la Organización» en el sentido del párrafo 2, del artículo 17.

En cuanto a lo ya dicho sobre el sentido del término «acción» en el artículo 11 de la Carta, conviene no olvidar el hecho de que la resolución 997 (ES-I), la primera, cronológicamente, de las resoluciones relativas a las operaciones en el Oriente Medio mencionadas en la petición de opinión consultiva, dispone su párrafo 5 que ella:

*“Encarga al Secretario General que vigile la aplicación de la presente resolución y que le dé cuenta sin tardanza al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General, en relación con las medidas posteriores que estos órganos estimen oportuno tomar, conforme a la Carta”.*

Las palabras en cursiva demuestran que se entiende que, en estas circunstancias, uno u otro de los dos órganos puede decidir sobre una «acción». De hecho, se sabe que la «acción» se decidió por la Asamblea General cuando adoptó, dos días más tarde sin votos en contra, la resolución 998 (ES-I) y siempre sin votos en contra, en los tres días siguientes, las resoluciones 1.000 (ES-I) y 1.001 (ES-I) referentes todas a la FUNU.

El Tribunal observa que estas acciones se pueden considerar como «medidas» recomendadas en aplicación del artículo 14 más que como una «acción» recomendada en virtud del artículo 11. Las facultades de la Asamblea General contenidas en el artículo 14 no están limitadas por las disposiciones del artículo 11, sino solamente por las del artículo 12. Además, como el Tribunal ya ha invadido, el término «medidas» implica cualquier forma de acción. En cuanto a la situación existente en el Oriente Medio en 1956, se la puede calificar más bien como susceptible «de comprometer las relaciones amistosas entre Naciones, que como relativa al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales». Puesto que las resoluciones en cuestión de la Asamblea General no mencionan el artículo en el que se fundamentan, y puesto que los términos que figuran en la mayor parte de ellas, pueden también implicar una referencia al

artículo 14 más bien que al artículo 11, no se puede excluir que se basen más en el primero que en el segundo de estos artículos.

\* \* \*

La financiación de la FUNU origina problemas delicados y, en los debates sobre este punto, se ha dicho también que la Asamblea General jamás ha considerado, ni directa ni indirectamente, los gastos de la FUNU como «gastos de la Organización en el sentido del párrafo 2, del artículo 17 de la Carta». El Tribunal no podría aceptar esta opinión. En el párrafo 15 de su segundo y último informe de 6 de noviembre de 1956, relativo al plan para una fuerza internacional de urgencia, el Secretario General declaraba que había que estudiar el problema más a fondo. A título provisional, ciertos gastos podrían ser asumidos por toda Nación que aportase una unidad, «mientras que los restantes gastos serán cubiertos por otras fuentes distintas a las del presupuesto ordinario de la Organización de las Naciones Unidas». Siendo «manifiestamente imposible hacer un cálculo de los gastos previsible antes de conocer la importancia numérica del cuerpo y la duración de la misión que tuviera que cumplir», «la única solución práctica sería... que la Asamblea General vote una autorización general permitiendo cubrir los gastos de la Fuerza según unos principios generales, tales como los arriba mencionados».

El párrafo 5 de la resolución 1.001 (ES-I) de 7 de noviembre de 1956, declaraba que la Asamblea General «*Aprueba, a título provisional, la regla fundamental referente a la financiación de la Fuerza, tal como está expuesta en el párrafo 15 del informe del Secretario General*».

En su exposición oral, en la sesión plenaria de la Asamblea General, el 26 de noviembre de 1956, el Secretario General declaraba:

“...deseo, igualmente, precisar que, si los fondos recibidos y los pagos efectuados por razón de la Fuerza deben ser considerados como no pertenecientes al presupuesto ordinario de la Organización, el funcionamiento de la Fuerza dispensa de responsabilidad a las Naciones Unidas, y la cuenta especial que se creará debe, en consecuencia, ser considerada como regulada por las disposiciones del artículo 17 de la Carta”.

En la misma sesión, después de haber realizado esta declaración, la Asamblea General, por su resolución 1.122 (XI), observó que «había *aprobado provisionalmente* las recomendaciones hechas por el Secretario General respecto a la financiación de la Fuerza». A continuación autorizó al Secretario General «a crear una cuenta especial para la Fuerza de urgencia de las Naciones Unidas, acreditada con cargo a los fondos obteni-

dos por la Organización de las Naciones Unidas, fuera del presupuesto ordinario, para pagar los gastos de la Fuerza y cargar en cuenta los pagos correspondientes». Esta resolución determinaba a continuación que el montante inicial de la Cuenta especial sería de 10 millones de dólares y autorizaba al Secretario General, «a pasar fondos a la Cuenta especial, a girar, en concepto de adelanto, del fondo de desarrollo a la Cuenta especial, las cantidades necesarias para el pago de los gastos imputables a esta Cuenta». La creación de una Cuenta especial no significa necesariamente que los fondos asignados no puedan provenir de contribuciones de los Miembros según el reparto fijado por la Asamblea General.

La resolución de la Asamblea General que conviene examinar a continuación es la resolución 1.089 (XI), de 20 de diciembre de 1956, que refleja ciertas incertidumbres y opiniones contradictorias respecto a la financiación de la FUNU. Se han indicado debidamente estas divergencias y se han hecho toda clase de reservas respecto a una eventual acción futura, pero el párrafo 1 de la parte dispositiva se acomoda a la recomendación del Secretario General pidiendo «que los gastos relativos a la Fuerza se repartan del mismo modo que los gastos de la Organización».

Los términos del citado párrafo provienen evidentemente del artículo 17:

“I. *Decide* que, salvo lo referente a la remuneración, el material, las provisiones y los servicios que los Estados Miembros tomarán a su cargo o aportarán gratuitamente, los gastos de la fuerza de urgencia de las Naciones Unidas serán soportados por la Organización de las Naciones Unidas y repartidos entre los Estados Miembros, hasta la cantidad de 10 millones de dólares, conforme el baremo de contribuciones, adoptado por la Asamblea General en lo referente al presupuesto anual de la Organización para el ejercicio de 1957”.

Esta resolución, adoptada por la mayoría requerida de dos tercios, se fundaba, sin duda alguna, en la conclusión de que los gastos de la FUNU eran «gastos de la Organización», sin lo cual la Asamblea General no hubiera tenido autoridad para decidir que los mismos «fueran soportados por la Organización de las Naciones Unidas» ni para repartirlos entre sus Miembros.

Es significativo, por otra parte, que el párrafo 3 de esta resolución, que creó un comité de estudio, encargara a dicho comité «examinar la cuestión del *reparto* de los gastos de la Fuerza por encima de 10 millones de dólares... y el criterio o la determinación de los *baremos de contribuciones diferentes* del *baremo de contribuciones* de los Estados Miembros respecto al presupuesto ordinario de 1957». Los términos subrayados muestran que no se previó la responsabilidad de que el comité considerara otro

método que el del reparto para cubrir estos gastos, en una forma u otra, sin que esto fuera obstáculo a la posibilidad de proponer un baremo diferente.

El informe de este comité de estudio mostró el hecho de la existencia de ciertas divergencias de opinión, pero el proyecto de resolución recomendado autorizaba nuevos gastos y habilitaba al Secretario General a sacar ciertas cantidades del Fondo de desarrollo, e incluso, si hiciera falta, a tomar en préstamo de otros fondos; se trata de la resolución 1.090 (XI), adoptada el 27 de febrero de 1957 por la mayoría requerida de dos tercios. En el párrafo 4 de dicha resolución, la Asamblea General decidió estudiar, en su doceava sesión, un sistema para cubrir los gastos de la Fuerza por encima de 10 millones de dólares, que no serían cubiertos por contribuciones voluntarias». La resolución 1.151 (XII) de 22 de noviembre de 1957, al considerar nuevas contribuciones voluntarias, establecía en su párrafo 4 que los gastos autorizados serían «soportados por los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas conforme a los baremos de las cuotas adoptados por la Asamblea General para los ejercicios de 1957 y 1958 respectivamente».

Un año más tarde, en su resolución 1.263 (XIII), de 14 de noviembre de 1958, la Asamblea General, «al tomar nota con satisfacción de la eficaz manera en que la Fuerza continúa cumpliendo su misión», ruega a la Quinta Comisión «que recomiende las medidas pertinentes para cubrir los gastos necesarios para el mantenimiento de la Fuerza de urgencia de las Naciones Unidas».

Tras un nuevo examen, la disposición que figura en el párrafo 4, de la resolución de 22 de noviembre de 1957 fue adoptada en el párrafo 4, de la resolución 1337 (XIII), de 13 de diciembre de 1958. El párrafo 5 de esta resolución rogaba al Secretario General «que consultara con los Gobiernos de los Estados Miembros el modo de la financiación futura de la Fuerza y que presentara a la Asamblea General, en su sesión catorceava, un informe acompañado de sus respuestas».

A continuación de lo cual, se estableció un nuevo plan para la utilización de cualquier contribución voluntaria, pero la resolución 1.441 (XIV) de 5 de diciembre de 1959, párrafo 2, «Decide recaudar la suma de 20 millones de dólares entre todos los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, sobre la base del baremo ordinario de cuotas», bajo reserva del empleo de los créditos provenientes de contribuciones voluntarias. La resolución 1575 (XV), de 20 de diciembre de 1960, es casi idéntica.

El Tribunal concluye que, de año en año, los gastos de la FUNU han sido tratados por la Asamblea General como gastos de la Organización en el sentido del párrafo 2, artículo 17 de la Carta.

\* \* \*

Las operaciones en el Congo se autorizaron, en un principio, por el Consejo de Seguridad, por resolución 14 de julio de 1960, adoptada sin votos en contra. Esta resolución, habida cuenta de la petición del Gobierno del Congo, del informe del Secretario General y de los debates en el Consejo de Seguridad, se adoptó, evidentemente, en orden al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Se ha sostenido, no obstante, que dicha resolución fue aplicada en violación de las disposiciones de la Carta, porque según la Carta corresponde al Consejo de Seguridad la elección de los Estados que participarán en la puesta en práctica de las decisiones acordadas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, mientras que en el caso del Congo, el Secretario General es quien decidió qué Estados participarían en la operación, bien aportando contingentes armados, bien de otra forma.

Según el párrafo 2 de la resolución de 14 de julio de 1960, el Consejo de Seguridad «*Decide* autorizar al Secretario General a tomar, en consulta con el Gobierno de la República del Congo, las medidas necesarias para prestar a dicho gobierno la ayuda militar necesaria». El párrafo 3 pedía al Secretario General «que presentara un informe al Consejo de Seguridad a su debido tiempo». El Secretario General presentó el 18 de julio su primer informe, en el que indica al Consejo de Seguridad cuáles son los Estados a los que ha pedido que aporten contingentes o material, cuáles son los que han respondido a esta llamada, la importancia de las unidades ya llegadas al Congo (alrededor de 3.500 hombres en total) y añade algunos detalles relativos a otros contingentes esperados.

El 22 de julio, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad una nueva resolución, en cuyo preámbulo se decía que considerando el informe del Secretario General, el Consejo de Seguridad expresa su satisfacción «por la labor realizada por el Secretario General y por el apoyo que los Estados invitados por él a prestarle su colaboración le han aportado tan diligente como rápidamente». En el párrafo 3 de la parte dispositiva, el Consejo de Seguridad «*felicita* al Secretario General por la prontitud con que ha cumplido la resolución S/4387 del Consejo de Seguridad, y por su primer informe».

El 9 de agosto, el Consejo de Seguridad adoptó sin votos en contra, otra resolución en la que, habiendo tomado nota del segundo informe y de la exposición oral del Secretario General, en el párrafo 1 de la parte dispositiva, «*confirma* la autoridad dada al Secretario General por las resoluciones del Consejo de Seguridad de fecha de 14 y 22 de julio de 1960 y le ruega que continúe en el desempeño de la responsabilidad que se le ha conferido». Esta ratificación categórica es apoyada además por los párrafos 5 y 6 de la parte dispositiva, según la cual todos los Estados Miembros son invitados «a ofrecerse mutuamente ayuda» y se suplica al

Secretario General «aplique la presente resolución y envíe un nuevo informe al Consejo en cuanto pueda».

La Asamblea General tomó nota de las resoluciones del Consejo de Seguridad de 14 y 22 de julio y de 9 de agosto de 1960, en su resolución 1474 (ES-IV), de 20 de septiembre, adoptada sin votos en contra, en la que «se apoyan plenamente» las anteriores resoluciones. El 21 de febrero de 1961 el Consejo de Seguridad reafirmó de nuevo, sin votos en contra, sus tres resoluciones precedentes «y la resolución 1974 (ES-IV) de la Asamblea General de 20 de septiembre de 1960», y recordó «a todos los Estados sus obligaciones de acuerdo con dichas resoluciones».

El 24 de noviembre de 1961, el Consejo de Seguridad, al hacer de nuevo mención de las resoluciones precedentes, reafirmó, una vez más sin votos en contra, «los principios y los fines de la Organización de las Naciones Unidas en lo concerniente al Congo (Leopolville), tal como se contienen» en estas resoluciones. Los párrafos 4 y 5 de la parte dispositiva de la resolución renuevan los poderes dados al Secretario General para la prosecución de las actividades en el Congo.

A la luz de un expediente conteniendo tan gran cantidad de exámenes, confirmaciones, aprobaciones y ratificaciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de la actuación del Secretario General en ejecución de la resolución de 14 de julio de 1960, no se podría concluir que las operaciones en cuestión invadan las prerrogativas conferidas al Consejo de Seguridad por la Carta o las usurpen. La Carta no impide al Consejo de Seguridad actuar mediante los instrumentos de su elección: de acuerdo con el artículo 29, «puede crear los órganos subsidiarios que juzgue necesarios para el ejercicio de sus funciones»; en virtud del artículo 98 puede encargarse al Secretario General «otras funciones».

No es necesario que el Tribunal indique en cual o en cuales artículos de la Carta se fundan las resoluciones del Consejo de Seguridad, pero se puede afirmar que las operaciones de la ONU no implicaron el empleo de la fuerza armada contra un Estado, juzgado por el Consejo de Seguridad, según el artículo 39, como culpable de un acto de agresión o de atentar contra la paz. Las fuerzas armadas empleadas en el Congo no fueron autorizadas a tomar medidas de carácter militar contra ningún Estado. Dicha operación no comportó «medidas perversivas o coercitivas» contra un Estado, como está previsto en el capítulo VII; no constituyó, pues, una «acción», en el sentido con que la palabra se emplea en el artículo 11.

Por las razones indicadas, las obligaciones financieras contraídas por el Secretario General, en nombre de las Naciones Unidas, con el consentimiento repetido y claramente expresado del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, constituyen obligaciones de la Organización a las que la Asamblea General está obligada a hacer frente según el artículo 17.

\* \* \*

En lo que concierne a la ONU, la primera acción referente a la financiación de la operación se tomó por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1960 después que el Consejo de Seguridad hubo adoptado sus resoluciones de 14 y 22 de julio y de 9 de agosto, y después que la Asamblea General adoptara una resolución en el mismo sentido el 20 de septiembre. Dicha resolución 1583 (XV), de 20 de diciembre, se refería al informe del Secretario General sobre los gastos previstos para las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo desde el 14 de julio hasta el 31 de diciembre de 1960 y a las recomendaciones del Comité consultivo para cuestiones administrativas y presupuestarias. Esta resolución decidía crear una cuenta ad hoc para los gastos de la Organización de las Naciones Unidas en el Congo. Tomaba igualmente nota de que los gobiernos habían renunciado al reembolso de ciertos gastos y decidía repartir la suma de 48.5 millones de dólares entre los Estados Miembros «sobre la base del bareno ordinario de cuotas», a reserva de ciertas excepciones. La Asamblea General tomó esta decisión porque ya había reconocido en el preámbulo:

“que los gastos ocasionados por las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo para 1960 constituían “gastos de la Organización”, en el sentido del párrafo 2, del artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas y que el reparto de dichos gastos entre los Estados Miembros impone a los Estados la obligación jurídica de pagar su parte”.

En la resolución 1590 (XV) del mismo día, la Asamblea General autorizó al Secretario General «a examinar los gastos de 1961 en concepto de operaciones de las Naciones Unidas en el Congo hasta un total de 24 millones de dólares para el período del 1 de enero al 31 de marzo de 1961». El tres de abril de 1961, la Asamblea General autorizó al Secretario General a continuar hasta el 21 de abril «contrayendo gastos a título de operaciones de las Naciones Unidas en el Congo hasta 8 millones de dólares por mes».

Se ha dado importancia a la declaración que figura en el preámbulo de la resolución 1619 (XV) de 21 de abril de 1961, de la Asamblea General, redactado como sigue:

“*Teniendo en cuenta* que la naturaleza de los gastos extraordinarios correspondientes a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo es esencialmente distinta de la de los gastos de la Organización contenidos en el presupuesto ordinario: si bien es preciso aplicar, para cubrirlos, un procedimiento distinto del que es aplicado en el caso de dicho presupuesto”.

Sin embargo, en el párrafo 4 de la parte dispositiva, la misma resolución:

“*Decide además* que la suma de 100 millones de dólares se repartirá entre los Estados Miembros como gasto de la Organización, sobre la base del baremo de cuotas adoptado para el presupuesto ordinario, a reserva de las disposiciones del párrafo 8 contenido más adelante (el párrafo 8 hacía ciertos reajustes para los Estados Miembros cuyas cuotas son las menos elevadas o para los que reciben cierta asistencia técnica), atendiendo al establecimiento de un baremo de cuotas diferente para hacer frente a los gastos extraordinarios de la Organización resultantes de estas operaciones”.

Aunque no se hace mención de ella, en la resolución que pide la opinión consultiva, porque fue adoptada en la misma sesión de la Asamblea General, se puede observar que la resolución 1732 (XVI) de 20 de diciembre de 1961, contiene un párrafo idéntico en su preámbulo y un párrafo 4 análogo en su parte dispositiva, referente al reparto de 80 millones de dólares.

La conclusión que se puede sacar de estos párrafos es que la Asamblea General decidió, por dos veces, que si bien algunos gastos son «extraordinarios» y «esencialmente distintos» de los que entran en el «presupuesto ordinario», son, no obstante, «gastos de la Organización», que deben repartirse de acuerdo con las competencias que el párrafo 2, del artículo 17 otorga a la Asamblea General. Esta conclusión es reforzada por la cláusula final del párrafo 4 de las dos resoluciones que acaban de ser mencionadas, según la cual la decisión, que figura en este párrafo, de utilizar el baremo de cuotas adoptado para el presupuesto ordinario, se toma atendiendo «al establecimiento de un baremo de cuotas distinto para hacer frente a los gastos extraordinarios». La otra solución contemplaba —y esto significa un «procedimiento diferente»— consistía en otro baremo de cuotas y no en un método diferente del reparto. «Reparto», y «recaudación» son términos que conciernen solamente a la competencia de la Asamblea General en el sentido del artículo 17.

\* \* \*

Al comienzo de la presente opinión consultiva, el Tribunal ha subrayado que el texto del párrafo 2, del artículo 17 de la Carta podía llevar a la simple conclusión de que «los gastos de la Organización» son las cantidades pagadas para cubrir los costes relativos a la realización de los fines de la Organización. Después se ha indicado que el Tribunal examinaría las resoluciones que autorizan los gastos mencionados en la petición de opinión consultiva para asegurarse que aquellos se adoptaron con tal fin. El Tribunal ha procedido a este examen y ha constatado que tal era el caso. El Tribunal ha analizado los principales argumentos esgri-

midos contra la conclusión de que los gastos en cuestión deben ser considerados como «gastos de la Organización en el sentido del párrafo, 2 del artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas» y ha hallado que dichos argumentos carecían de fundamento. El Tribunal llega, pues, a la conclusión de que debe responder afirmativamente a la pregunta que le fue formulada por la resolución 1731 (XV), de la Asamblea General.

Por tales motivos,  
El Tribunal opina  
por nueve votos contra cinco,

que los gastos autorizados por las resoluciones de la Asamblea General 1538 (XV) y 1590 (XV) de 20 de diciembre de 1960, 1595 (XV) de 3 de abril de 1961, 1619 (XV) de 21 de abril de 1961 y 1633 (XVI) de 30 de octubre de 1961, relativos a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, emprendidas en ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad de fechas 14 de julio, 22 de julio y 9 de agosto de 1960 y las de 21 de febrero y 24 de noviembre de 1961 así como de las resoluciones de la Asamblea General 1.474 (ES-IV) de 20 de septiembre de 1960, 1.599 (XV), 1.600 (XV), 1.601 (XV) de 15 de abril de 1961, y los gastos autorizados por las resoluciones de la Asamblea General: 1.122 (XI) de 20 de noviembre de 1956, 1.089 (XI) de 21 de diciembre de 1956, 1.090 (XI) de 27 de febrero de 1957, 1.151 (XII) de 22 de noviembre de 1957, 1.204 (XII) de 13 de diciembre de 1957, 1.337 (XIII) de 13 de diciembre de 1958, 1.441 (XIV) de 5 de diciembre de 1959, 1.575 (XV) de 20 de diciembre de 1960, relativos a las operaciones de la Fuerza de urgencia de las Naciones Unidas emprendidas en ejecución de las resoluciones de la Asamblea General, 997 (ES-I) de 2 de noviembre de 1956, 998 (ES-I) y 999 (ES-I) de 4 de noviembre de 1956, 1.000 (ES-I) de 5 de noviembre de 1956, 1.000 (ES-I) de 7 de noviembre de 1956, 1.121 (XI) de 24 de noviembre de 1956 y 1.263 (XIII) de 14 de noviembre de 1958, constituyen «gastos de la Organización» en el sentido del párrafo 2, del artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas.

\* \* \*

Hecho en inglés y en francés, dando fe el texto inglés, en el Palacio de la Paz, en La Haya, a veinte de julio de mil novecientos sesenta y dos, en dos ejemplares, uno de los cuales quedará depositado en los archivos del Tribunal y otro será enviado al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas.

El Presidente (*Firmado*) B. Winiarski  
El Secretario, (*Firmado*) Garnier-Coignet

*Nota:* Sigue una declaración del juez Spiropoulos aceptando la conclusión del Tribunal, pero no todos los criterios contenidos en el dictamen; los jueces Spender, Fitzmaurice y Morelli formulan opiniones individuales; y los jueces Winiarski, Basdevant, Moreno, Quintana, Koretsky y Bustamante y Rivero, formulan opiniones disidentes.