

ASAMBLEA GENERAL

DECIMOQUINTO PERIODO DE SESIONES
Documentos Oficiales



QUINTA COMISION, 831a.

SESION

Martes 4 de abril de 1961,
a las 15.35 horas

Nueva York

SUMARIO

Operaciones de las Naciones Unidas en el Congo: presupuesto y financiamiento de los gastos de 1961 (continuación)	Página 27
---	--------------

Presidente: Sr. Mario MAJOLI (Italia).

OPERACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CONGO: PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DE 1961 (A/4703, A/4713, A/C.5/ 860, A/C.5/L.658) (continuación)

1. El Sr. NOLAN (Irlanda) dice que dos fuerzas igualmente destructivas están despedazando a las Naciones Unidas. Por una parte, las fuerzas que tratan de destruir su misma estructura y, por otra, las de la indiferencia egoísta hacia sus decisiones financieras y de desinterés por las mismas.
2. Si las operaciones en el Congo fracasaran por no disponerse de recursos financieros suficientes, sea por indecisión de la Quinta Comisión o porque los Estados Miembros no cumplieren sus obligaciones, la Organización recibiría un duro golpe. Una organización insolvente tendría poca fuerza moral o persuasiva, y no se podría esperar que proporcionase asistencia económica o técnica. Los gobiernos tampoco querrían seguir haciendo aportaciones voluntarias de fondos, durante mucho tiempo, a una organización mundial cuyos miembros decidieran por sí mismos si habían de pagar sus cuotas, y la cuantía de éstas.
3. Un Estado Miembro que no acata las resoluciones financieras de la Asamblea General debilita la autoridad moral de la Organización tanto como un Miembro que hace caso omiso de las resoluciones de carácter político. Las obligaciones financieras que lleva aparejadas la condición de Miembro de la Organización resultan onerosas para países que, como Irlanda, tienen una economía en estado de desarrollo y necesitan todo el capital disponible para fomentar la expansión industrial. Sin embargo, el orador está convencido de que no es necesario que ningún Miembro abandone sus programas económicos nacionales para pagar su contribución a las Naciones Unidas; por el contrario, si no se pagan las contribuciones y debido a ello fracasan las Naciones Unidas, también se podrían hundir sus programas nacionales al volverse a un orden mundial en el que los pequeños y los débiles serían nuevamente dominados y explotados por las grandes Potencias.
4. Irlanda ha podido suministrar un contingente a la Fuerza de la ONUC, aportar una contribución al Fondo de las Naciones Unidas para el Congo, y pagar todas sus obligaciones unos seis meses antes del momento en que podía hacerlo siguiendo sus trámites parlamen-

tarios normales. El Sr. Nolan se atreve a sugerir que algunos Miembros deben hacer una nueva tentativa de cumplir, o de cumplir en forma más completa, las resoluciones de las Naciones Unidas sobre el Congo.

5. Los que sostienen que los asuntos de Africa no les afectan desde el punto de vista financiero deben reflexionar sobre el futuro de las Naciones Unidas, sometidas actualmente a ataques implacables de cierto sector. Como el Ministro de Relaciones Exteriores de Irlanda observó en la 969a. sesión plenaria de la Asamblea General, celebrada el 28 de marzo de 1961, sería más probable que disminuyesen estos ataques si los países que no toman parte en la guerra fría demostrasen su lealtad a la Organización pagando sus contribuciones. Lo que debe quedar en claro ante todo es que, sea cual fuere la decisión que se adopte sobre las contribuciones de los miembros a los gastos de la ONUC, los Estados Miembros han de pagarlas. Puede haber discrepancias en cuanto al método de prorrateo de los gastos, pero una vez aceptada una fórmula no cabe que los Estados se nieguen a pagar.

6. Su delegación apoya sin dificultad la primera conclusión a que llegan los países latinoamericanos, expuesta en la declaración del representante de Venezuela en la 826a. sesión. No obstante, de acuerdo con una interpretación que se ha dado a esa conclusión, los gastos de la ONUC no son gastos de la Organización conforme al sentido del Artículo 17 de la Carta. Si los gastos hechos en el Congo no son gastos de la Organización, ¿de quién son? Y si no están comprendidos en el Artículo 17, ¿en qué artículo están comprendidos? Ya se ha refutado la afirmación de que están comprendidos en el Artículo 43.

7. La segunda conclusión a que llegan los países latinoamericanos contiene elementos que convendría que fueran tenidos en cuenta por un grupo de expertos al revisar la actual escala de cuotas y preparar, quizás, una nueva escala para actividades relacionadas con la paz y la seguridad, como sugirió el representante del Canadá en la 826a. sesión. Sin embargo, el problema no se puede resolver limitándose a establecer porcentajes arbitrarios para ciertas categorías de Miembros. La segunda categoría mencionada por los países latinoamericanos parece difícil de definir, y sería interesante saber qué Miembros deberían ser incluidos en ella, tanto en el caso de los gastos de la FENU como en los de la ONUC. Además, la categoría en que se ha incluido a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad sería inútil si no aceptasen esta solución los cinco Miembros interesados. La característica más importante de la tercera categoría es el porcentaje de gastos que se le atribuye: un 5% parece muy poco realista, dada la actual situación financiera de la Organización.

8. La delegación de Irlanda apoyará toda propuesta razonable que se base en las posibilidades de los Miembros para aportar contribuciones, y preferiría que se

adoptase un procedimiento más normal en vez de los acuerdos especiales por que se caracterizan las últimas resoluciones sobre el financiamiento de la FENU y de la ONUC. Quizás se necesite algún tiempo para encontrar una solución justa y universalmente aceptable. Se podría resolver el problema aplicando una nueva escala de cuotas que en sus efectos difiriese poco del de la propuesta latinoamericana. La actual escala de cuotas ha de ser revisada durante el año en curso, y se podría pedir a la Comisión de Cuotas que estudiase esa revisión teniendo en cuenta criterios distintos de los aplicados hasta ahora. Aunque no se puede esperar que evalúe el grado de responsabilidad de ciertos Miembros en una operación relacionada con la paz y la seguridad, se puede pedir a la Comisión que prepare una escala que refleje plenamente las posibilidades que tienen los distintos Miembros de aportar fondos a la Organización. Entre tanto, el orador estima que pocos Miembros se verán en la imposibilidad de pagar la parte de los gastos de la ONUC que les corresponde al aplicar la actual escala. Si algún Miembro se viese verdaderamente imposibilitado de hacerlo, todos los Miembros, asesados por la Comisión de Cuotas, tendrían que estudiar la modificación de su porcentaje. El no adherirse a este principio en 1958 ha puesto hoy a las Naciones Unidas al borde de la ruina. Sólo se puede conseguir la solvencia volviendo a una actitud más responsable con respecto al financiamiento de las actividades de la Organización.

9. El Sr. GANEM (Francia) dice que, en relación con el presupuesto de la ONUC para 1961, su delegación mantiene la posición que adoptó acerca del presupuesto de la ONUC para 1960 que fue definida en dos declaraciones hechas durante la primera parte del decimoquinto período de sesiones (813a. sesión de la Quinta Comisión y 960a. sesión plenaria de la Asamblea General). El curso de los acontecimientos desde que se hicieron esas declaraciones ha justificado los recelos y la aprensión expresados por la delegación francesa, y Francia no ha podido apoyar la resolución aprobada por el Consejo de Seguridad el 21 de febrero de 1961¹. Consecuente en esta posición, Francia no puede aprobar el cálculo de los gastos de 1961 de las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo que han presentado el Secretario General (A/4703) y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/4713).

10. El representante del Canadá señaló en la 826a. sesión que la crisis financiera de las Naciones Unidas no había empezado con la ONUC. Es un hecho que durante los primeros 10 años el financiamiento de las Naciones Unidas se ha llevado a cabo sin dificultades. El presupuesto ha ido aumentando a medida que la Organización ha crecido, pero dentro de límites convenientes muchos Estados Miembros, en gran parte por razones constitucionales, se han demorado en el pago de sus contribuciones, pero esta dificultad ha sido superada recurriendo al Fondo de Operaciones. En 1953-1954 el nuevo Secretario General consiguió reducir un tanto los gastos. La asignación, anulada posteriormente, de 8.000.000 de dólares hecha en virtud de la resolución 356 (IV) de la Asamblea General con objeto de establecer un Régimen internacional permanente para la región de Jerusalén y para proteger los Lugares Sagrados, ya constituyó un presagio, en mucho menor

escala, de los problemas que habían de venir; y cuando 16 Estados Miembros, respondiendo a un llamamiento del Consejo de Seguridad, resistieron la agresión cometida en Corea en 1950, estas operaciones sólo se reflejaron en el presupuesto de las Naciones Unidas mediante asignaciones simbólicas.

11. En los años 1956 y 1957 se inició una nueva era al crearse un fondo especial de 20.000.000 de dólares para cubrir los gastos de la FENU. Algunos Estados Miembros se negaron desde el principio a compartir la nueva carga; el número de contribuyentes a la Cuenta Especial había quedado reducido a 30 en 1960. El Fondo de Operaciones había aumentado, pero no lo suficiente para compensar el déficit; y en 1958, en su resolución 1341 (XIII), la Asamblea General consideró necesario autorizar al Secretario General a obtener préstamos de los fondos y cuentas especiales que están bajo su custodia, para los fines normales relacionados con el Fondo de Operaciones. Entre tanto, como las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas se habían extendido, y como el costo de vida se había elevado, sobre todo en Nueva York, el presupuesto ordinario de la Organización había aumentado continuamente, pasando de 65.000.000 de dólares en 1960 y llegando ya a alrededor de 73.000.000 de dólares en 1961. La admisión de unos 20 Miembros, por bienvenidos que sean, no mejorará la situación financiera de las Naciones Unidas. La carga impuesta por los sucesos del Congo ha complicado aún más esta situación.

12. Evidentemente, es necesario hallar una solución completa de todos los problemas financieros de las Naciones Unidas. De las dos formas posibles de enfocar el problema, una presupone una situación en la que las resoluciones que requieren una mayoría de dos tercios para ser aprobadas sólo la obtendrían ante abstenciones en masa que las privarían de toda fuerza moral. La otra forma, más lógica, de abordar el problema consiste en guiarse por lo factible, y la mayoría de los oradores que han intervenido en el debate se han declarado partidarios de esta última. Los autores del proyecto de resolución A/C.5/L.658 tratan de modificar la escala normal de cuotas para aplicarla a los gastos de la ONUC. El Sr. Ganem puede recordar dos casos en los que ocurrió algo similar: mediante generosas contribuciones de los Estados Unidos, el Reino Unido y otros países, se modificó en la práctica la escala de cuotas en el caso de la Cuenta Especial de la FENU, y en virtud de la resolución 62 (I) de la Asamblea General, por la que se creó la Organización Internacional de Refugiados, también se implantó un sistema especial de contribuciones. Con la propuesta latinoamericana se trata de relacionar las cuotas con los intereses económicos de los Estados Miembros; la resolución 1212 (XII), sobre el despejo del Canal de Suez, constituye hasta cierto punto un precedente de esa solución. Indudablemente, los gobiernos estudiarán atentamente la propuesta latinoamericana, pero no se puede esperar que den instrucciones definitivas a sus delegaciones antes del decimosexto período de sesiones, por lo menos. Además, como señaló el representante del Reino Unido en la 828a. sesión, la actual escala de cuotas tiene por finalidad aliviar la carga de los países cuyos ingresos por persona son menores. La Comisión de Cuotas ha de reunirse en mayo de 1961 para preparar una nueva escala de cuotas. Hasta ahora el Comité ha conseguido estadísticas fidedignas de los ingresos nacionales de sólo tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad; en adelante dispondrá de tales estadísticas

¹ *Actas Oficiales del Consejo de Seguridad, decimosexto año, Suplemento de enero, febrero y marzo de 1961, documento S/4741.*

sobre cuatro de ellos, por lo menos, y es de esperar que se produzcan cambios en sus respectivas cuotas. El éxito conseguido anteriormente por el primer Presidente de la Comisión de Cuotas en sus negociaciones con los Estados Miembros sobre el prorrateo de los gastos de las Naciones Unidas induce a la delegación de Francia a creer que en el decimosexto período de sesiones convendría estudiar atentamente la propuesta canadiense de crear un sistema de negociación para mejorar la situación financiera de las Naciones Unidas.

13. El Sr. Ganem está de acuerdo con otros oradores en que la Comisión debe discutir, en todos sus aspectos, la estructura financiera de las Naciones Unidas, lo antes posible dentro de su decimosexto período de sesiones. Entre otras cosas, la Comisión debe estudiar, tal como lo sugirió hace algunos años la Comisión Consultiva, el restablecimiento de un puesto de Subsecretario que se encargue de las cuestiones administrativas y presupuestarias. Este cargo existió con anterioridad, pero desapareció en 1954 al reorganizarse la Secretaría. En muchos casos, las visitas personales de tal Subsecretario a los Estados Miembros resultarían más fructíferas que las comunicaciones ordinarias que dirigen las misiones permanentes en la Sede de las Naciones Unidas a sus gobiernos respectivos. La estructura financiera de las Naciones Unidas deriva de la que tenía la Sociedad de las Naciones, aunque el Pacto de la Sociedad era aún más vago que la Carta acerca de las cuestiones financieras; en la práctica, todas las facultades financieras estaban confiadas en definitiva a la Asamblea de la expresada Sociedad. La estructura financiera de las Naciones Unidas no ha sido objeto de ninguna revisión periódica, a pesar de que desde hacía mucho tiempo debía haberse examinado de nuevo. Surgen serias dudas respecto a si la Comisión tiene competencia para examinar la afirmación de la URSS de que el financiamiento de la ONUC debe ser estudiado por el Consejo de Seguridad y no por la Asamblea General. A primera vista parece que, para adoptar este principio, sería necesario modificar la Carta, pero en realidad se puede lograr un resultado positivo mediante una sencilla interpretación de la misma. Al Relator corresponde enumerar, para someterlas más adelante a los gobiernos, todas las sugerencias interesantes que se hagan en el Comité sobre la estructura financiera de las Naciones Unidas. A este respecto el orador pide a los gobiernos que mediten sobre las palabras de Abraham Lincoln en su segundo mensaje anual presentado al Congreso de los Estados Unidos en 1862: "Los dogmas del pasado tranquilo son inadecuados para el presente tormentoso. Este momento está erizado de grandes dificultades y debemos ponernos a la altura de las circunstancias". La Comisión tiene el deber de hacer comprender a los gobiernos la necesidad de introducir reformas para que las finanzas de las Naciones Unidas se apoyen sobre una base firme y realista, robusteciendo así a la propia Organización.

14. Le ha complacido ver que el 23 de marzo de 1961 ha vuelto a publicarse el estado mensual sobre el cobro de contribuciones (ST/ADM/SER.B/141), que dejó de publicarse en enero de 1961. Los Miembros verán en ese estado que, después de los Estados Unidos, Francia ha contribuido más que ningún otro Estado Miembro a las finanzas de las Naciones Unidas entre el 1° de enero y el 23 de marzo de 1961. Es de esperar que en los futuros estados se comparen las contribuciones pagadas durante el año en curso con las hechas

en años anteriores, dato que se ha omitido en el estado del 23 de marzo de 1961.

15. El Sr. TURNER (Contralor) informa al representante de Francia que las cifras a que se refiere han sido omitidas en el estado del 23 de marzo por una razón muy especial: aparecerán automáticamente en el estado sobre el cobro de contribuciones al 31 de marzo de 1961².

16. El Sr. ALVAREZ RESTREPO (Colombia) lamenta que el representante de Francia, en su interesantísima declaración, no haya hecho ninguna observación sobre el proyecto de resolución latinoamericano, y que no haya dado a la Comisión indicio alguno sobre las intenciones exactas de su Gobierno con respecto al pago de las nuevas contribuciones que se solicitan de todos los países para sufragar el gasto de las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo en 1961. Como otros representantes, ha sacado de ciertas informaciones de la prensa la impresión de que Francia desea desligarse de tales obligaciones. De ser así, la Organización se encontraría ante una nueva situación, que la Quinta Comisión debería estudiar seriamente. Sin embargo, las delegaciones latinoamericanas están plenamente de acuerdo con el representante de Francia en que ha llegado el momento de revisar totalmente la estructura financiera de las Naciones Unidas y, más particularmente, el método de determinar las contribuciones de los Estados Miembros a los gastos de la Organización. Sería conveniente iniciar tal revisión de conformidad con los principios expuestos en el proyecto de resolución latinoamericano.

17. El representante de Francia ha sugerido que no habría inconveniente alguno en esperar algún tiempo antes de adoptar una decisión sobre esta materia. El Sr. Alvarez Restrepo no está de acuerdo. En países como el suyo, las asignaciones para las contribuciones a las Naciones Unidas han de ser incluidas en el presupuesto correspondiente al año civil de que se trate. Por tanto, se causarían dificultades a sus gobiernos si, al iniciarse el decimosexto período de sesiones de la Asamblea General, en septiembre de 1961, se encontrasen con que las contribuciones que esperaban pagar conforme a la actual escala de cuotas, se habían triplicado. La Comisión no está sobrecargada de trabajo en el actual período de sesiones. No hay ninguna razón por la que no pueda empezar a estudiar ese problema y tratar de llegar a una solución.

18. Las delegaciones latinoamericanas han observado con sorpresa la acogida un tanto tibia de que ha sido objeto su proyecto de resolución en la Comisión. A su juicio, el problema no es secundario. Sus contribuciones a las Naciones Unidas cobran una importancia considerable habida cuenta de sus modestos presupuestos nacionales, y de que la cuantía cada vez mayor de esas contribuciones causa con frecuencia dificultades en sus parlamentos. Creen también que es importante que los países que reciben asistencia de las Naciones Unidas sepan durante cuanto tiempo van a seguir recibéndola, dadas las limitaciones presupuestarias de la Organización. Las delegaciones latinoamericanas están, asimismo, muy preocupadas por la posibilidad de que el tener que valerse continuamente de los recursos de la Organización para sufragar las operaciones del Congo redunde en perjuicio de las importantísimas actividades normales de las Naciones Unidas y de sus órganos y orga-

² Distribuido posteriormente como documento ST/ADM/SER.B/142.

nizaciones afiliadas en las esferas de asistencia técnica, nutrición, sanidad, educación y desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados.

19. El representante de Irlanda ha dicho que en el momento actual hay dos clases de fuerzas en juego: las que tratan de destruir la Organización privándola de los medios necesarios para su supervivencia y las que le crean dificultades por indiferencia hacia sus decisiones financieras o desinterés por las mismas. Las delegaciones latinoamericanas no pertenecen a ninguno de estos grupos. No hay la menor duda de que no tratan de ahogar a la Organización negándole sus contribuciones ni, ciertamente, de que no son indiferentes a sus problemas. Tienen conciencia de sus responsabilidades. Creen en las Naciones Unidas. Están dispuestas a apoyar, económica y financieramente, todas sus actividades, incluso las operaciones del Congo, tan discutidas, dentro de sus posibilidades. Son partidarios unánimes de que se cree un fondo especial de contribuciones para continuar esas operaciones en el Congo. Creen que sus contribuciones deben ser de una cuantía adecuada a sus posibilidades. El representante de Irlanda ha pedido a los Miembros que estudien nuevamente sus obligaciones. Los países latinoamericanos ya lo han hecho así, pero no han encontrado en ninguno de los estatutos de la Organización la obligación de contribuir a tales nuevas actividades de forma rigurosamente proporcional a sus cuotas para el presupuesto

ordinario de las Naciones Unidas. Así pues, su tesis es que debe haber dos presupuestos, un presupuesto ordinario para mantener las actividades normales de las Naciones Unidas, y un presupuesto extraordinario para financiar operaciones como la del Congo, y que la escala de cuotas para las contribuciones a ambos presupuestos debe ser completamente distinta. Ese es el principal objetivo del proyecto de resolución que han presentado. El Sr. Alvarez Restrepo pide a todas las delegaciones que lo consideren con la mayor atención. No se trata de una cuestión sencilla. Tiene graves consecuencias. El futuro éxito de la Organización dependerá en gran medida del prorrateo equitativo de los gastos. Muchos países, amenazados con la pérdida de sus votos en las Naciones Unidas por no pagar una contribución suplementaria, preferirían, por razones de orgullo nacional, no tomar parte en las actividades de la Organización en vez de aceptar aquella situación. Por lo tanto, hay que estudiar el problema con gran cuidado y con plena conciencia de los hechos.

20. El Sr. NOLAN (Irlanda) cree que la opinión de su delegación y la de la delegación colombiana no difieren tanto como parece suponer el representante de Colombia: también Irlanda cree que el prorrateo de los gastos hechos en el Congo debe basarse primordialmente en las posibilidades de pago de los distintos países.

Se levanta la sesión a las 17.10 horas.