

## La organización de las Naciones Unidas

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. La Carta de la ONU: tratado interestatal y Constitución internacional

Cuando se ponen de acuerdo varios Estados en crear un instrumento de cooperación *permanente*, se constituye —por medio de un *tratado*— una organización internacional (OI), dotada de *órganos* con capacidad de adoptar actos jurídicos (*resoluciones*), según las reglas de votación establecidas en el *tratado constitutivo*. En virtud de su articulado, los Estados miembros *atribuyen* a la organización las *competencias* (tanto explícitas como *implícitas*, CIJ, dictamen de 11 de Abril de 1949, sobre *Reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*), necesarias para alcanzar los *finés* perseguidos utilizando como instrumento a la organización. Si los actos adoptados por los órganos de una organización fueran más allá de los fines atribuidos a ésta por los Estados, estaríamos ante actos *ultra vires* (SANJOSÉ GIL), cuya disconformidad con el tratado constitutivo podría acarrear la nulidad de los mismos. El *tratado constitutivo* de una OI es, pues, un instrumento polivalente pues, de un lado plasma un acuerdo de voluntades entre Estados, y de otro, actúa como regla básica —como *Constitución*— a la hora de regular el juego político a desarrollar por los Estados miembros (EE MM) en el interior de la organización, con arreglo a ese parámetro previamente acordado.

En la ONU (<http://www.un.org>) la ambivalencia tratado/constitución va más allá, pues la Carta de la ONU (COT, PELLET y FORTEAU; SIMMA), pretende ser una Constitución, no solo para la propia ONU, sino para la sociedad internacional en su conjunto (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA; CARRILLO SALCEDO). Una sociedad surgida de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial, con un nuevo orden jurídico impuesto por los vencedores y aceptado por los demás. La Carta, por un lado regula los órganos, competencias y fines de la organización así creada. Por otro, formula unos *principios básicos* de relación interestatal, en el artículo 2, que constituyen *principios estructurales del orden internacional* (GONZÁLEZ CAMPOS *et al.*) y fueron posteriormente completados en la declaración de los principios de derecho internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados conforme a la Carta, Resolución 2625 (XXV) AG, cuyo título suele compendiarse haciendo alusión a que constituyen los principios básicos de la coexistencia pacífica entre Estados pertenecientes a distintos bloques políticos. Esos principios están dirigidos a todos los Estados, sean o no miembros de la ONU, incluso a los (hasta el fin de la Segunda Guerra

BIBLIOTECA UIS

Mundial) "Estados enemigos". También los *privilegios* establecidos en el Consejo de Seguridad (CS) para las *cinco grandes potencias* han sido aceptados por todo el mundo. La manifestación residual del *principio democrático* de la igualdad soberana, se refugia entonces en la Asamblea General (AG), permitiendo un *juego político* limitado en su interior por las reglas de aquella Constitución. Ambos órganos constituyen un escenario de representación política de los Estados, siendo difundidas sus actuaciones y declaraciones en ellos a la opinión pública mundial a través de los medios de comunicación.

### 1.2. El sistema de las Naciones Unidas: una organización de fines generales y un conjunto de organizaciones de fines específicos

Suelen clasificarse las OI en dos grandes rúbricas: OI de fines *específicos* y OI de fines *generales* (DÍEZ DE VELASCO). En ocasiones, las administraciones públicas estatales gestionan mejor ciertas materias de necesaria proyección internacional atribuyendo competencias a un ente creado al efecto. Así nacieron las primeras OI, como la Unión Postal Universal (UPU) o la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), aún existentes, así como las "comisiones fluviales" que regulan la navegación por ríos internacionales como el Rin o el Danubio. La mayoría de las OI son de objeto específico y de ámbito geográfico regional y las finalidades que los Estados desarrollan a través de las mismas son concretas. Ello implica que tales OI no pueden actuar en esferas diferentes de las previstas en su tratado constitutivo, pues en tal caso, sus actos irían más allá de los fines previstos (*actos ultra vires*).

Por el contrario, existen otras organizaciones de *fines generales*, bien sean de ámbito universal (ONU), bien de ámbito regional (Organización de Estados Americanos, Consejo de Europa, Unión Africana). Para comprender su significado hay que tener en cuenta los intereses que los Estados pretendían satisfacer con su creación. En diferentes periodos de la historia contemporánea, especialmente en los posteriores a una guerra, funcionaron *conferencias internacionales* cuyo objetivo era regular la paz, establecer unas nuevas bases de convivencia e intentar sentar los cimientos de un nuevo orden capaz de evitar la repetición del drama. Algunas de esas conferencias agotaron su misión en un solo periodo de sesiones; otras en cambio originaron reuniones periódicas de las potencias de la época (Concierto Europeo). Tras la Primera Guerra Mundial, los Estados vencedores decidieron otorgar un estatuto permanente a la conferencia que establece la Paz de Versalles, creando la primera organización universal de fines generales, dándole sede en Ginebra para indicar su neutralidad y denominándola *Sociedad de Naciones* (SdN).

Esta organización fue la antecesora directa de la ONU, surgida al término de la Segunda Guerra Mundial, de una *conferencia* internacional celebrada en San Francisco, estableciéndose su sede en Nueva York. La ONU ya no es una organización neutral, sino una entidad capaz de intervenir, directa o indirectamente,

cuando se produzca un quebranto de la paz mundial. Fuera de estos graves supuestos, la ONU constituye un importante *foro de diálogo y debate* para los Estados y un mecanismo útil para la *acción colectiva* de los mismos. Es importante comprender las posibilidades de *actuación diplomática* que origina el poder reunir periódicamente a los representantes gubernamentales de todos los países del globo, sin necesidad de organizar cada vez una nueva conferencia internacional. Tales representantes, además de la exposición pública de sus problemas y propuestas de solución ante un foro mundial (*diplomacia parlamentaria*), efectúan una discreta pero eficaz labor de pasillos, que no trasciende a la opinión pública pero conduce al acuerdo entre los interesados.

Además, la ONU constituye el centro de *coordinación* de un auténtico *sistema* de OI independientes y de fines específicos (desde el Banco Mundial, a la Organización Internacional del Trabajo) aunque vinculadas a la propia ONU. Hay por tanto una red de organizaciones conectadas entre sí por medio de un centro que es la propia ONU. Para algunos, es la organización mundial (VIRALLY). De este modo, el sistema es capaz de poseer los fines *generales* de la ONU y los *específicos* de cada uno de los organismos especializados coordinados. Por si fuera poco, la creación de nuevos órganos subsidiarios por mera resolución de un órgano principal, permite a la organización mundial atender necesidades puntuales, desde gestionar un fondo para la infancia (UNICEF) hasta constituir una Operación para el Mantenimiento de la Paz en Yugoslavia (UNPROFOR), pasando por la creación de un programa para el desarrollo (PNUD), o de un Tribunal Penal Internacional como el de la antigua Yugoslavia (TPIY).

## 2. LA CREACIÓN Y LAS TRANSFORMACIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

### 2.1. La creación de la Organización de las Naciones Unidas

Las primeras reuniones entre las grandes potencias con el fin de crear la ONU tuvieron lugar durante la Segunda Guerra Mundial. Francia se encontraba ocupada por las tropas alemanas, por lo cual, fueron Roosevelt y Churchill quienes tuvieron una entrevista, en 1942, adoptándose en ella la *Declaración de las Naciones Unidas*, suscrita por 26 Estados aliados que luchaban contra las potencias del Eje. Fue a mediados de 1944, con la guerra ya inclinada del lado aliado, cuando los gobiernos fueron dando forma a la idea. En la Conferencia de Dumbarton Oaks, ya participaron la URSS y China, además de Estados Unidos y Gran Bretaña, diseñándose la estructura básica de la ONU. Pero fue en la Conferencia de Yalta, en febrero de 1945, cuando Roosevelt, Stalin y Churchill acordaron el modo de votación en el CS, que implicaba el derecho de veto de las grandes potencias, vencedoras de la guerra. Por último, en abril de 1945 fue convocada la *Conferencia de San Francisco*, durante la cual se perfiló definitiva-

mente el texto de la Carta de las Naciones Unidas, adoptado y firmado por los 51 Estados participantes, el 26 de junio de 1945.

La ONU pretende sentar las bases de un nuevo orden mundial surgido de la contienda. Las grandes potencias (Estados Unidos, la URSS, Francia, Gran Bretaña y China) tienen una especial consideración como miembros *permanentes* del CS, con capacidad para ejercitar el *veto*, esto es, para paralizar la actuación de la organización a la hora de actuar, incluso mediante el empleo de fuerza armada, frente a los actos de agresión llevados a cabo por otro Estado. En su origen, no forman parte de la organización más que los 50 Estados aliados, más Polonia, que se incorpora en el último momento a la Conferencia de San Francisco. En los años posteriores, el número de miembros de la organización crece hasta llegar a su actual composición, prácticamente universal.

## 2.2. Las transformaciones de la ONU. Las etapas de su evolución

La ONU, que contaba inicialmente con sólo 51 EE MM, ha pasado a tener 192 en 2010. De una composición mayoritariamente occidental, ha pasado a tener una mayoría tercermundista de miembros. De sentar las bases de una sociedad de posguerra, a contemplar la galopante evolución tecnológica de la sociedad contemporánea. Todo ello se ha asumido sin cambiar la letra de la Carta, más que en el número de miembros de algún órgano principal como el Consejo de Seguridad (CS) y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). No obstante, pese a la continuidad formal, la evolución interna de la organización ha sido notable en varias etapas. Al fraccionarla, necesariamente se esquematiza excesivamente la complejidad de la historia, de modo tal que sobresalgan los caracteres más distintivos de cada periodo histórico. Ello, sin embargo, no quiere decir que éstos sean los únicos rasgos característicos de una determinada época, pues, en mayor o menor medida, siguen estando presentes los que han predominado en las etapas anteriores que se solapan o superponen a los posteriores (CARRILLO SALCEDO).

*Primera etapa. Guerra fría (1945-1960).* Tras la puesta en funcionamiento de la ONU, pronto hay que cambiar los esquemas iniciales. El antagonismo entre occidentales y soviéticos, latente ya en 1945, se destapa tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, produciendo una peligrosa rivalidad armamentista en la que los progresos en la potencial letalidad de un bando tienen como finalidad teórica la de *disuadir* al adversario de usar primero sus propias armas nucleares, y que es denominada *guerra fría*. A consecuencia de ese antagonismo entre potencias capaces de ejercer el derecho de veto, el CS se paraliza y deja de ejercer las funciones que le habían sido encomendadas en la Carta en torno al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Por ello nacen la OTAN (1949) y el Pacto de Varsovia (1955), para favorecer la organización del fortalecimiento militar de cada bloque, amparándose en la coartada de la legítima defensa prevista en el artículo 51 de la Carta. Quizá el momento de máxima

tensión vino marcado por la Guerra de Corea, en 1950, a comienzo de la cual, la parálisis del CS fue solventada mediante la actuación de la AG, en virtud de la resolución 377 (V).

*Segunda etapa. Descolonización y distensión (1961-1973).* En una segunda etapa, el periodo álgido de la *guerra fría* deja paso a una distensión entre los bloques militares. Kruschev y Kennedy, tras superar la grave crisis generada por la instalación de misiles soviéticos en Cuba, inauguran la era de la *coexistencia pacífica*, que parece apaciguar la tensión entre el bloque occidental y el socialista. Durante los años cincuenta y comienzos de los sesenta se produce el derrumbamiento de los imperios coloniales británico y francés, con lo cual estas potencias se debilitan, mientras que la nueva situación favorece, en algunas zonas del globo, a la minoritaria URSS, cuya influencia aumenta a través de los partidos comunistas gobernantes en algunos países de Asia y África, así como en Cuba y Albania. La ONU dedica sus principales esfuerzos a consolidar la libre determinación de los pueblos coloniales, principalmente mediante sus resoluciones 1514 (XV) y 1541 (XV), de 1960. Admitidos los nuevos Estados en la organización universal, es necesario sentar las bases de la coexistencia en una nueva sociedad internacional multipolar, en la que se estabilizan tres bloques de Estados —occidentales, socialistas y tercermundistas (afroasiáticos y latinoamericanos)— que pactan unos principios básicos para sus recíprocas relaciones y la estabilidad de la sociedad internacional. La declaración 2625 (XXV) de la AG, en 1970, plasma esos principios.

*Tercera Etapa. El Nuevo Orden Económico Internacional (1974-1980).* Al mismo tiempo que los pueblos colonizados van logrando la independencia política, perciben su carencia de la correlativa *independencia económica*, sin la cual sus aspiraciones de desarrollo van a quedar en una vía muerta. Los intentos para establecer un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que cambie las arraigadas bases del sistema económico internacional, arrancan de 1960 cuando la AG proclamó el establecimiento del Primer Decenio para el Desarrollo, para fomentar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y prosiguen en 1962, año en el que la AG adopta la resolución 1803 (XVII) proclamando la soberanía permanente de los pueblos sobre sus riquezas y recursos naturales, base teórica bajo la cual se adoptaron en años posteriores muchas medidas de nacionalización y se construyó la noción de zona económica exclusiva (ZEE), capaz de ampliar el derecho exclusivo de pesca del Estado ribereño. Otro hito decisivo fue la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 1964 (MERLOZ). Esta etapa se solapa plenamente con la anterior en sus inicios, pero el punto de inflexión se produce cuando emerge la crisis del petróleo, en 1973, a consecuencia de la subida concertada de los precios por los países productores y exportadores del crudo, agrupados en la OPEP. Por primera vez parece que puede producirse un cambio en las reglas del juego económico internacional, de modo que los productores de materias primas se impongan a los países industrializados que las necesitan para su industria. La Declaración

sobre el Establecimiento de un NOEI (1974) y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974), suponen la manifestación de reivindicaciones de los países en desarrollo (PED), que componen la amplia mayoría de la sociedad internacional. Sin embargo, no logró consolidarse el NOEI proclamado.

*Cuarta etapa. Crisis de identidad (1981-1988).* En 1980 se produce una masiva crisis financiera que afecta incluso a los PED en mejor situados, al ser productores de petróleo. La brusca subida de los intereses bancarios del sistema financiero occidental provoca una generalizada *deuda externa*, dando al traste con la ilusión de un NOEI. Entre 1980 y 1990, la organización sufre una crisis de identidad. Las grandes potencias occidentales, no saben qué hacer con la formidable maquinaria política que, por un lado, no es capaz de actuar en situaciones de quebrantamiento de la paz debido al veto soviético —o al suyo propio— en el CS. Por otra parte, en temas económicos, los Países en Desarrollo (PED) se complacen en emplear una y otra vez su mayoría numérica en la AG para forzar la aprobación de resoluciones gratificantes para sus aspiraciones, pero de cumplimiento inviable a falta del necesario apoyo del grupo occidental, que controla el sistema financiero internacional. A ello hay que añadir el preocupante descubrimiento de que la ONU resulta cara de mantener, sobre todo a los países occidentales cuyo PIB es superior a la media mundial. España, por ejemplo, es el octavo contribuyente al presupuesto ordinario de la ONU, en virtud de la aplicación de un sistema de cuotas para cuya fijación se tiene en cuenta el PIB. La crisis económica de los ochenta repercute duramente en la organización, que tiene que sufrir que los Estados Unidos, presididos por Ronald Reagan, se retiren de la UNESCO y retrasen sistemáticamente el pago de su cuota —la mayor de la ONU, aproximadamente un 23%— como castigo a la actuación de sus órganos democráticos, que no favorece los intereses del bloque occidental. Los políticos y la opinión pública empiezan a preguntarse *¿para qué sirve la ONU?*

*Quinta etapa. El debilitamiento de Rusia y la revitalización del Consejo de Seguridad. (1989-1999).* A fines de los ochenta se producen una serie de inesperadas transformaciones internas en los países socialistas del centro y este de Europa y especialmente en la URSS, gráficamente representadas por la caída del muro de Berlín, que desembocan en el debilitamiento del imperio soviético. Paradójicamente, en una primera fase, la debilidad de una superpotencia ocasiona un reforzamiento de la principal estructura de cooperación entre ambas: el CS ONU. Así, en fecha tan tardía como agosto de 1990, tan sólo unos meses antes de la definitiva descomposición de la Unión Soviética, por primera vez es capaz de funcionar el Capítulo VII de la Carta hasta sus últimas consecuencias como instrumento de cooperación militar frente al agresor iraquí en la primera Guerra del Golfo (*infra*, lección 13.3.1.1). Parecía operarse entonces un renacimiento de la importancia atribuida por las grandes potencias a la ONU. El nuevo contexto geopolítico internacional de los noventa revitaliza al CS en una primera fase, durante la cual se emprenden diversas operaciones de mantenimiento de la paz (*infra* lección 13.3.1.2) a instancias de un nuevo Secretario

General de la ONU, Boutros Ghali. A mediados de los noventa, las Naciones Unidas tienen un número de efectivos militares desplegados por todo el mundo que supera los 50.000.

*Sexta etapa. La ONU en un escenario unipolar dominado por la superpotencia norteamericana (1999-2010).* El acuerdo ruso-americano en el CS se rompe en la antigua Yugoslavia a finales de los noventa. Prescindiendo del Consejo de Seguridad, frente ante una Rusia débil gobernada por Yeltsin y partidaria de no actuar, la OTAN decide intervenir en *Kosovo* en la primavera de 1999, a instancias del gobierno Clinton, sin previa autorización del CS, iniciando así un nuevo declive de la organización mundial, pues el Consejo se limita a convalidar *a posteriori* la intervención. El abandono del marco multilateral por la superpotencia ha continuado tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, con la intervención angloamericana en Afganistán, lejos del recurso al CS y lejos también de la puesta en marcha del artículo 5 del Tratado de Washington en el marco de la OTAN. Para evitar la impresión de una actuación unilateral, los Estados Unidos han recurrido al expediente de formar coaliciones *ad hoc* para cada intervención, basadas prioritariamente en la presencia de otros países anglosajones.

Dos años más tarde, la “guerra preventiva” emprendida contra Irak, justificada alegando inexistentes arsenales químicos y bacteriológicos que podrían constituir una amenaza a la paz y, una vez más, (al margen de las decisiones del CS (en el que se anunciaban los vetos de Rusia y Francia), ha despertado el más amplio rechazo en opiniones públicas y gobiernos. El propio SG de la ONU declaró que la guerra de Irak no era una guerra de las Naciones Unidas, o sea, no era conforme a los parámetros establecidos por el DIP para un excepcional uso de la fuerza entre los Estados. Ello no obstante, si la organización mundial no quiere verse marginada, debe hacer esfuerzos por revalidar su papel en el ámbito de la seguridad. Al fin y al cabo, las Naciones Unidas fueron creadas para librar al mundo del flagelo de la guerra. Y ciertamente, desde 1945 ha habido muchas más guerras civiles que guerras entre Estados, lo cual demuestra que la ONU ha servido para algo. Las nuevas líneas directrices intentan que la ONU se adapte a las nuevas amenazas globales en materia de seguridad, desde el terrorismo a la proliferación de armas nucleares. (Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas los desafíos y el cambio, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, A/59/565 ([www.un.org/secureworld](http://www.un.org/secureworld)). Pero, si estos objetivos interesan a los países ricos, a los países pobres les interesa que la pobreza, el SIDA, la degradación medioambiental y los conflictos internos, no socaven el papel del Estado hasta destruir su capacidad de controlar lo que ocurre dentro de sus fronteras. La existencia de Estados fallidos genera actividades incontroladas en esos territorios que repercuten desfavorablemente en la seguridad de los países desarrollados. Existe por tanto un interés mutuo en el fortalecimiento de los Estados débiles, y eso no puede lograrse más que favoreciendo su desarrollo a todos los niveles, pero especialmente en el terreno

económico y sanitario. Este es el reto actual al que se enfrenta la Organización de las Naciones Unidas.

### 3. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA

Está compuesta de órganos principales y órganos subsidiarios. La Carta recoge la existencia de seis órganos *principales* (artículo 7.1), a saber: Consejo de Seguridad (CS), Asamblea General (AG), Consejo Económico y Social (ECOSOC), Consejo de Administración Fiduciaria (CAF), Secretaría General (SG) y Corte Internacional de Justicia (CIJ). Habiendo culminado sus funciones el CAF, cabe considerarlo materialmente extinto, aunque figure en la Carta. Por otra parte, el estudio de la Corte Internacional de Justicia se llevará a cabo en la lección 14. Por ello, sólo la Asamblea, los dos Consejos y la Secretaría serán examinados aquí. Respecto a los órganos *subsidiarios*, es necesario referirse a la cláusula genérica contenida en el artículo 7.2, en virtud de la cual, podrán establecerse (por mera resolución de un órgano principal) los órganos subsidiarios "que se estimen necesarios". Dicha facultad es reiterada en el artículo 22 respecto a la AG y en el artículo 29 respecto al CS, afirmando el artículo 68 respecto al ECOSOC, que éste podrá establecer "comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones".

#### 3.1. El órgano plenario: composición, modo de votación y competencias de la Asamblea General

##### 3.1.1. Composición

La Asamblea General (AG) es el órgano plenario de la organización. Ello quiere decir que todos los EE MM están representados en ella (artículo 9) y como reflejo del principio democrático, cada representación estatal, independientemente del número de personas que la compongan (máximo 5, artículo 9.2), tiene un voto (artículo 18.1). No funciona con carácter permanente, sino que los representantes estatales se reúnen dos veces al año en el correspondiente periodo ordinario de sesiones. Además, la AG podrá convocar periodos extraordinarios de sesiones "cada vez que las circunstancias lo exijan" (artículo. 20). Gracias a este órgano, la ONU puede dar una imagen pública de funcionamiento democrático. Sin embargo, son los Estados más poderosos quienes, en última instancia, mueven los hilos dentro de los órganos de la organización mundial.

El órgano en el que mejor se aprecian los cambios acaecidos en el panorama internacional a lo largo de la historia contemporánea es la AG. En su origen, el *bloque occidental*, unido al grupo latinoamericano, poseía una holgada mayoría frente al *bloque socialista*. Ello permitió, por ejemplo, en 1950, durante la gue-

rra de Corea, ensayar un modelo de funcionamiento en virtud del cual, paralizando el CS por el veto soviético, la AG —resolución 377 (V) (*infra* lección 13.3.1)— podría autorizar a los EE MM una intervención militar para restablecer la paz. Pero dicha posibilidad se vio luego bloqueada por la mayoritaria afluencia de nuevos Estados miembros que, en rechazo al desafío militar entre rusos y americanos, se declaran "países no alineados", siendo liderados por la India y Yugoslavia. Hacia 1960, con 100 Estados en la organización, la fusión del grupo Afroasiático y del grupo Latinoamericano forma el denominado "*Grupo de los 77*" o bloque tercermundista, que reúne los dos tercios de la AG, consagrándose desde entonces la existencia de tres bloques de Estados en ese órgano. A partir de ahí, el principio democrático y el manejo de sucesivas alianzas han permitido un interesante juego político orientado a dejar en minoría al bloque (occidental) que inicialmente ostentaba la mayoría en su seno. Sin embargo, tras la crisis de la deuda externa la virulencia de las reivindicaciones tercermundistas decae. Finalmente, la disolución de la URSS y la desaparición del bloque socialista, con la paulatina integración en el bloque occidental de muchos de sus antiguos miembros (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania), ha mitigado el antagonismo Este-Oeste. Hay una vuelta a los orígenes, con un bloque occidental escaso en cifras, pero poderoso en armamento y finanzas, y capaz de influir en el voto de muchos países tercermundistas.

##### 3.1.2. Modo de votación

El artículo 18 de la Carta contempla dos modos de votación, en función de la cuestión a decidir. De este modo, las decisiones sobre cuestiones *importantes* (paz y seguridad; elección de miembros del CS, ECOSOC y CAF; admisión, suspensión y expulsión de EE MM; aprobación del presupuesto), se adoptarán por mayoría de dos tercios de presentes y votantes (artículo 18.2). Por el contrario, las decisiones sobre *otras cuestiones*, se adoptarán por mayoría de miembros presentes y votantes (artículo 18.3). Ahora bien, la enumeración de cuestiones importantes llevada a cabo por el artículo 18.2 no constituye una lista cerrada; por el contrario, según el artículo 18.3, "las decisiones sobre otras cuestiones, incluso la determinación de categorías adicionales de cuestiones que deban resolverse por mayoría de dos tercios", se tomarán por mayoría de presentes y votantes. Ya veremos su aplicación, en materia de representación de miembros (*infra*, 4.3).

##### 3.1.3. Competencias

La Asamblea es un órgano con competencias de ámbito general, pudiendo por tanto discutir "cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta" (artículo 10). Sin perjuicio de ello, el texto constitutivo regula los ámbitos más importantes, a saber: paz y seguridad, con carácter subsidiario respecto al CS (artículos 10, 11 y 12); descolonización (artículo 16); arreglo pacífico de

controversias (artículo 14); cooperación internacional en los ámbitos económico, cultural, educativo y sanitario, así como promoción de los derechos humanos (artículo 13.1.b y Capítulo IX); aprobación de presupuesto y gastos, tanto ordinarios como extraordinarios (artículo 17); o codificación y desarrollo progresivo del DIP (a través de la Sexta Comisión y de la CDI, artículo 13.1. a).

No obstante, una competencia material tan amplia no debe inducirnos a error, pues la AG, como órgano deliberante y parlamentario que es, posee amplias competencias de debate y discusión, pero carece de un "poder legislativo", a imagen y semejanza de un parlamento interno y posee escasas atribuciones en orden a la adopción de decisiones que supongan una actividad de ejecución exterior. Como consecuencia de ello, la mayor parte de sus actos jurídicos son de alcance meramente recomendatorio (*resoluciones*), siendo escasas las *decisiones* obligatorias para los EE MM, centradas en torno a la admisión de nuevos miembros y la aprobación del presupuesto y el gasto. Incluso estas decisiones obligatorias han sido a veces desobedecidas por los Estados más poderosos, generando una deuda respecto al pago de sus cuotas sin que la AG se atreviese a poner en marcha el mecanismo de suspensión cualificada de los morosos previsto en el artículo 19 (*infra*, 5.1).

Mención aparte merecen las *Declaraciones* de la AG, la más conocida de las cuales quizá sea la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se trata aquí de actos jurídicos formalmente recomendatorios, pero adoptados por consenso, con lo cual —en la medida en que el acto integra la voluntad unánime de los EE MM— su valor jurídico es superior al recomendatorio (CARRILLO SALCEDO), dato que reconoce nuestra Constitución, en su artículo 10.2, si bien solo respecto de la Declaración Universal (*supra*, lección 10.3.3.3).

### 3.2. Los órganos de composición restringida

Los órganos de composición restringida están compuestos por un número reducido de los Estados miembros de la organización. En algunos casos, como el ECOSOC, ningún Estado es miembro fijo, sino que sus miembros son elegidos por la AG por periodos de tres años. En otro —el CS— unos son elegidos cada dos años —los no permanentes— y otros —los cinco miembros *permanentes*— son fijos y poseen derecho de veto.

#### 3.2.1. El Consejo de Seguridad

El CS es el órgano que consagra el predominio de los Estados más poderosos en el seno de la organización. Sin embargo, el poder en él representado es el de la época histórica correspondiente al término de la Segunda Guerra Mundial, planteándose con posterioridad una posible reforma que adecuara su composición a la evolución de la sociedad internacional actual y diera entrada a otros miembros, como Alemania, Japón o la India.

#### 3.2.1.1. Composición

El CS, inicialmente compuesto por 11 Estados, aumentó su número a 15 en 1965. Cinco de ellos son *permanentes*: Estados Unidos, Rusia, China, el Reino Unido y Francia. Los otros diez miembros, *no permanentes*, serán elegidos por la AG (artículo 23.1) por periodos bianuales, (artículo 23.2) atendiendo "a la contribución de los miembros al mantenimiento de la paz", así como a "una distribución geográfica equitativa". En la práctica, se intenta que los tres bloques de Estados a los que anteriormente se hizo referencia, estén representados con un número de miembros no permanentes estable para cada grupo, siendo las rotaciones de los diversos países efectuadas dentro de los pertenecientes a cada bloque.

El CS es un órgano de *carácter permanente*, o, si se prefiere, de *funcionamiento continuo* (artículo 28.1), exigencia lógica si se pretende que pueda actuar con urgencia en cualquier momento en el que se produzca un quebrantamiento de la paz. A tal efecto, si bien cada miembro del Consejo sólo tendrá un representante (artículo 23.3), dicho mandatario se encontrará "en todo momento" en la sede de la organización (artículo 28.1). El Consejo —además de las que lógicamente se convoquen por situaciones de urgencia— celebrará reuniones periódicas, en las que cada miembro podrá "hacerse representar por un miembro de su gobierno" (artículo 28.2). Estas "cumbres" políticas aprovechando el foro ofrecido por el Consejo —paralizadas durante la guerra fría— fueron relanzadas al más alto nivel en 1992 (TORRES BERNÁRDEZ), normalizando las relaciones entre sus miembros tras la disolución de la URSS.

#### 3.2.1.2. Modo de votación

Según el artículo 27. 1, todo miembro del Consejo tiene un voto. Ahora bien, en ciertas circunstancias, no todos los votos tienen el mismo valor. En efecto, aunque las decisiones del Consejo se tomen siempre por una mayoría de nueve votos sobre quince, el voto afirmativo de los miembros *permanentes* va a ser imprescindible para componer la mayoría exigida por el artículo 27.3. La oposición de uno cualquiera de los cinco grandes —el *veto*— impediría la aprobación de la propuesta de resolución presentada ante el órgano. Ello no obstante, incluso si un miembro permanente ejerce su derecho al veto, la mayoría de nueve o más votos en sentido contrario, aun inoperante jurídicamente, puede poseer un cierto valor político, como demuestran las gestiones diplomáticas anglo-norteamericanas para intentar conseguirla antes de su agresión a Irak, en 2003, pese al anunciado veto de Francia y Rusia ante la propuesta de resolución. Finalmente, la intervención en Irak, a diferencia de lo ocurrido en Kosovo cuatro años antes, se produjo sin el apoyo de esa "mayoría moral" de nueve votos en el CS.

Varias cuestiones merecen una matización. En primer lugar, no en todo tipo de cuestiones se privilegia el voto de los cinco miembros permanentes. En efecto,

siguiendo un método indirecto, el artículo 27 diferencia dos tipos de cuestiones, las *de procedimiento* (27.2), y las *demás cuestiones* (27.3). En las primeras, la decisión será adoptada por una mayoría de 9 sobre 15, teniendo el mismo valor cualquiera de los votos. Por el contrario, en las segundas, será preciso que la mayoría de 9 votos incorpore los correspondientes a los cinco miembros permanentes, según el tenor literal del artículo 27.3, es decir, será precisa una *doble condición*, la mayoría mencionada y el voto favorable de las cinco grandes potencias. En segundo lugar, sin embargo, desde 1950 se ha consolidado una práctica consuetudinaria que ha venido a reformar tácitamente este precepto. En virtud de la misma, ni la *ausencia* de un miembro permanente, ni su *abstención*, supondrán un veto, ni impedirán la adopción de la oportuna resolución. La CIJ, en su dictamen sobre las *Consecuencias jurídicas de la presencia continuada de África del Sur en Namibia* (1971), confirmó esta interpretación señalando que "La abstención de un miembro permanente del Consejo no significa que se oponga a la aprobación de lo que se ha propuesto; para impedir la adopción de una resolución que exige unanimidad de los miembros permanentes, un miembro permanente debe emitir un voto negativo. El procedimiento seguido por el Consejo de Seguridad no ha cambiado tras la enmienda al artículo 27 de la Carta en 1965, ha sido generalmente aceptado por los miembros de las Naciones Unidas y constituye la prueba de una práctica general de la Organización". Finalmente, cabe la posibilidad de que en algún momento se plantee el problema interpretativo de dónde (¿27.2 o 27.3?) encuadrar una concreta propuesta de resolución antes de someterla a votación. Para resolver el problema se ideó la fórmula llamada "*doble veto*". La propuesta dudosa será sometida a una votación preliminar con arreglo al 27.3 (con posible veto), para decidir si encaja en el 27.2 o en el 27.3, en cuyo caso, una segunda votación (doble veto posible) decidirá sobre la adopción de su contenido.

### 3.2.1.3. Competencias

El Consejo es capaz de adoptar *decisiones* obligatorias para los EE MM de las Naciones Unidas (artículo 25); también adopta recomendaciones y "declaraciones", aunque éstas no se hallen previstas en la Carta. Las decisiones del Consejo son especialmente importantes en materia de paz y seguridad internacionales (Capítulo VII), pues si bien existen competencias concurrentes de la AG y el CS en este campo, la Carta confiere al Consejo la responsabilidad primordial (artículo 24.1), frente a las competencias subsidiarias de la AG (artículos 10, 11 y 12). Asimismo, posee el CS competencias en materia de arreglo de las diferencias internacionales (Capítulo VI), y en la admisión, suspensión y expulsión de miembros (artículos 4, 5 y 6).

Es cuestión debatida la de los límites que puedan poseer las competencias del CS. Si la Carta fuera una auténtica Constitución, las competencias atribuidas por la Carta a los órganos principales (especialmente al CS), deberían poder

ser objeto de un control capaz de atestiguar el funcionamiento constitucional de esos órganos, esto es, su funcionamiento conforme a la Carta. Sin embargo, ninguno de los órganos, ni siquiera la propia CIJ, posee competencia *exclusiva* en la interpretación de la Carta, de manera que cada uno de ellos puede ser el intérprete de su propia competencia sin que, si existe un conflicto de competencias entre dos órganos, un tercero imparcial (la CIJ) pueda dirimirlo. Por añadidura, cuando el artículo 96.1 de la Carta contempla la posibilidad de que la CIJ emita una opinión consultiva sobre la interpretación de cualquier cuestión jurídica prevista en la Carta, a instancias de la AG o del CS, afirma que estos órganos principales "podrán" solicitarla, no que estén *obligados* a hacerlo. Y una opinión consultiva es un acto de cumplimiento no obligatorio para quien efectúa la consulta. Con lo cual, no hay solución jurídica posible si un órgano (el CS) se extralimita en una interpretación extensiva de sus propias competencias. Estas cuestiones fueron debatidas en la Conferencia de San Francisco, pero los Estados más poderosos no quisieron otorgar a la CIJ una capacidad de control jurídico de los órganos políticos.

La realidad contemporánea confirma lo expuesto. En la década de los noventa, el relanzamiento del CS ha hecho posible que este órgano adoptara un número de decisiones más elevado que en las cuatro décadas y media precedentes. Ello ha provocado un amplio debate sobre la extensión de los poderes del Consejo, en la medida en que alguna de sus decisiones puede haber ido más allá de las competencias que la Carta le atribuye. Así, tanto en las atribuciones que el CS se concedió en el asunto *Lockerbie* (1992, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA), como en el posterior de la *Aplicación de la Convención sobre el Genocidio* (Medidas provisionales, 1993, Bosnia c. R. F. de Yugoslavia; DUGARD) se ha puesto de relieve la ausencia de funciones similares a las de un tribunal constitucional por parte de la CIJ, desde el momento en que no hay ningún órgano con capacidad para controlar la conformidad con la Carta en la actuación del CS. Ello significa que las grandes potencias manejan desde su interior las decisiones de un órgano incontrolable desde cualquier poder independiente y externo.

Producido —en el asunto *Lockerbie*— un atentado terrorista contra un avión de pasajeros que la CIA imputaba a personas que actuaban por cuenta del gobierno libio, éste último procede a su detención, pero —como permite el Convenio de Montreal, de 1971— opta por no extraditarlos, sino por procesarlos ante sus tribunales. Dicha actuación parece insuficiente al gobierno norteamericano, el cual logra que el CS decida un embargo, como medida de sanción, contra Libia. Este país demanda a los Estados Unidos y al Reino Unido ante la CIJ, solicitando la adopción de medidas cautelares. El CS adoptó una nueva decisión contra Libia (Resolución 748, de 1992). Entonces la CIJ, asumiendo la primacía de la Carta de la ONU (artículo 103) y por tanto de las resoluciones de sus órganos (CS), sobre otros tratados internacionales (como el alegado por Libia), estimó prioritario el cumplimiento de la nueva resolución del CS respecto a la solicitud de medidas provisionales por Libia. Por tanto, la CIJ no controla la conformidad

de las decisiones del CS con la Carta. La falta de órganos de control en el sistema pone de relieve que no hay más límite jurídico a la actividad institucional de las grandes potencias que el que ellas mismas puedan imponerse.

### 3.2.2. El Consejo Económico y Social (ECOSOC)

#### 3.2.2.1. Composición y modo de votación

Compuesto inicialmente por 27 miembros, su número se duplicó a 54 tras la masiva entrada de países en desarrollo en la ONU (artículo 61.1). Sus miembros serán elegidos por periodos de tres años (artículo 61.2) y tendrán un representante en este órgano (artículo 61.4). Cada miembro tendrá un voto (artículo 67.1) y las decisiones del ECOSOC se adoptarán por mayoría de presentes y votantes (artículo 67.2).

#### 3.2.2.2. Competencias

Como la AG no es un órgano permanente, el ECOSOC se concibió como un órgano capaz de desarrollar las directrices señaladas por aquella durante el tiempo en que no estuviese reunida. Sin embargo, no es un órgano de carácter ejecutivo, poseyendo facultades de *coordinación* de la inmensa gama de órganos y organizaciones del sistema que llevan a cabo tareas en el ámbito de la cooperación económica, social, cultural, educativa o sanitaria y en materia de derechos humanos. Centra su tarea en las OI independientes (*organismos especializados*), vinculadas al sistema de Naciones Unidas mediante los acuerdos concertados al efecto por el ECOSOC (artículos 57 y 63). El problema es que el *centro* del sistema así formado (la AG y el ECOSOC) carece de las facultades necesarias para imponer sus decisiones a la *periferia* (los organismos especializados), puesto que tan sólo puede celebrar consultas y dirigirles recomendaciones (artículo 63.2). Especial agudeza tuvieron, en los años sesenta, las disensiones entre la AG y el Banco Mundial respecto a los criterios a seguir para la financiación del desarrollo económico de los nuevos Estados (CARRILLO SALCEDO). Para evitar el solapamiento de diversos organismos en torno a un mismo problema se creó el *Comité Administrativo de Coordinación* (LEWIN), en el cual, presididos por el SG de la ONU, toman asiento los responsables de todos los organismos especializados y entes autónomos del sistema, aunque su objetivo —coordinar las tareas de los distintos organismos independientes— es casi una misión imposible.

### 3.3. La Secretaría General

Es el órgano permanente que da una imagen pública de la organización. El órgano está constituido por el Secretario General (SG) y por el personal de la

Secretaría, conjunto de funcionarios internacionales que se ocupan de sostener el trabajo diario de la organización, nombrados por el SG, “de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea” (artículo 101.1). El más alto funcionario de la organización será nombrado “por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad” (artículo 97). Ello implica un necesario *acuerdo entre la mayoría tercermundista en la AG* (aunque las reglas de la organización no exigen más que una mayoría simple de presentes y votantes), por un lado, y *las grandes potencias con capacidad de veto*, por otro lado, pues cualquiera de los bloques podría impedir el nombramiento de un nuevo SG. De ahí que el único SG de un país occidental no neutral fuese el primero, el noruego Trigve Lie (1945-1953), siendo los restantes procedentes de países neutrales o del Tercer Mundo, siempre que contaran con el beneplácito occidental. Entre 1953 y 1961 fue elegido Dag Hammarskjöld (Suecia), siendo sucedido por el birmano U Thant (1961-1971). El austriaco Kurt Waldheim (1971-1982) ocupó el cargo durante la época de grandes cambios económicos internacionales y el peruano Javier Pérez de Cuéllar (1982-1992) fue el SG de la ONU que asistió a la distensión Este-Oeste. El mandato más breve fue el del egipcio Boutros Ghali (1992-1996), alma del relanzamiento de las operaciones para el mantenimiento de la paz en el marco de una nueva dinámica del CS. El ghanés Kofi Annan (1996-2006) ha llevado las riendas de la Secretaría durante el cambio de siglo y hoy está al frente de la misma el surcoreano Ban Ki Moon.

#### 3.3.1. Las funciones del Secretario General

Al margen de las meramente administrativas, el SG posee importante funciones políticas, desarrolladas mediante una labor diplomática centrada en la acción preventiva (SANZ CABALLERO), para evitar que los *asuntos*, tensiones y situaciones que puedan poner en peligro la paz, lleguen a desembocar en hostilidades entre Estados. Para fundamentar esta función, cuenta con dos preceptos. Por un lado, el artículo 99 afirma que el SG “podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”. Y, por otro lado, el artículo 98 establece que el SG, por delegación, “desempeñará las demás funciones” que le encomienden la AG, el CS, o el ECOSOC. Ambos preceptos merecen un comentario.

En materia de paz y seguridad, aun siendo el CS un órgano permanente, alguien tiene que introducir en la agenda las cuestiones a debatir y sobre las cuales puede adoptarse una decisión. Por supuesto, puede hacerlo un Estado miembro, pero ¿qué ocurre si ninguno de ellos tiene suficiente interés en frenar un conflicto real o potencial? Probablemente, que no se toma una decisión porque nadie lo ha introducido en la agenda del CS. Lugares como Darfur o la Región de los Grandes Lagos pueden no incentivar suficientemente el interés geoestratégico de las grandes potencias. El SG tiene capacidad para plantear



un asunto de este tipo en el seno del órgano. Lo malo es si haciéndolo lesiona el interés de alguna gran potencia que hubiera preferido un silencio cómplice, o si la operación fracasa (Somalia). La intervención de la ONU en el Congo (1960-1962) y la muerte de Dag Hammarskjöld, cuando había dejado de haber acuerdo entre las grandes potencias en el seno del CS, los errores de la ONUSOM en Somalia (1992-1993) y la salida de Boutros Ghali de la Secretaría (1996), originaron una serie de críticas a la labor del SG y condujeron a que la organización permaneciera inactiva, lamentablemente, durante el genocidio ruandés.

Por otra parte, la posibilidad de desempeñar *por delegación* (artículo 98) las funciones encomendadas por los órganos principales, puede tener importantes proyecciones en materia de paz y seguridad. En la época de antagonismo de las grandes potencias en el seno del CS, ocurrió en ocasiones que, iniciada una operación para el mantenimiento de la paz, acontecimientos posteriores provocaban que alguna de las grandes potencias dejaran de apoyarla. Así ocurrió con la URSS y Francia respecto al Congo entre 1960 y 1962. El uso de competencias delegadas por el SG (Hammarskjöld) permitió la continuación de las operaciones hasta su muerte, pero su manera de ejercer competencias fue puesta en tela de juicio por Francia y la URSS. Puede haber dos maneras diferentes de entender la función propia del SG de la ONU. Bien, como la mayoría, limitarse a actuar solo cuando se lo pidan las grandes potencias; o bien —como Hammarskjöld, Boutros Ghali y Kofi Annan— entender que el SG puede llevar a cabo una labor política independiente, en beneficio de la humanidad. Esta segunda opción es más arriesgada, pero concuerda más con los fines de la Carta.

### 3.3.2. La organización, sus funcionarios y sus agentes

No todas las personas que trabajan para la ONU son funcionarios. Por el contrario, especialmente a la hora de llevar a cabo una actuación sobre el terreno lejos de la sede central, existen *agentes* (como los expertos en misión, o los expertos de asistencia técnica), que actúan por cuenta de la OI, frecuentemente de modo temporal. Así, el funcionario vendría a ser un tipo de agente cuyas características serían la permanencia y la profesionalidad. Por otra parte, no existe un estatuto jurídico internacional estandarizado de funcionario internacional, sino que cada organización posee sus propias reglas, tanto para el reclutamiento como para el ejercicio de sus funciones.

#### 3.3.2.1. Las relaciones entre el funcionario y la organización. Los tribunales administrativos

Las relaciones entre la organización y sus agentes no siempre resultan armoniosas. Las diferencias de índole jurídica, a falta de acuerdo, pueden ser resueltas, bien en el marco de unos procedimientos internos de naturaleza no judicial, bien por unos órganos específicos denominados *tribunales administrativos*. Así,

en las Naciones Unidas funciona el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU) y en la Organización Internacional del Trabajo el TAOIT. En cualquier caso, la función pública internacional precisa garantías para quienes la ejercen. Dichas garantías pueden ser otorgadas, en primera instancia, por mecanismos de conciliación internos de carácter informal, o por las llamadas Juntas Mixtas de Apelación (PONS RAFOLS). Si pese a ello no se ha llegado a una solución satisfactoria para las partes, el funcionario podrá interponer un recurso ante el correspondiente tribunal administrativo. A partir de 1997, el TANU posee también competencia para solventar los litigios entre la CIJ y el personal de su Secretaría.

La sentencia del TANU no pone fin al procedimiento, puesto que su decisión puede ser objeto de revisión por la CIJ. Ello plantea una serie de disfunciones pues, como sólo los Estados pueden ser parte ante la Corte por vía contenciosa (*infra*, lección 14.4.5.1), tal situación obliga en este caso a plantear a la Corte una impropia petición de opinión consultiva, bien por un Estado miembro, bien por el SG, o bien por el propio funcionario interesado. Excepcionalmente, la opinión emitida en estas circunstancias poseerá efectos obligatorios para los solicitantes. A su vez, a mediados de los cincuenta se planteó la duda de si las decisiones del TANU eran auténticas decisiones judiciales, obligatorias para los órganos principales de la ONU, teniendo en cuenta que el TANU había sido creado como un órgano subsidiario de la organización. Planteado el asunto ante la CIJ (Dictamen de 13 de julio de 1954, sobre los *Efectos de las sentencias indemnizatorias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas*), sus afirmaciones fueron claras respecto al carácter judicial del órgano y el efecto de cosa juzgada de sus decisiones, con independencia del procedimiento empleado para su creación.

#### 3.3.2.2. La independencia de los funcionarios respecto a su Estado nacional

La Carta, en su artículo 100, señala el principio de *independencia* que debería regir la función del SG, el cual “no solicitará ni recibirá instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la organización” (101.1). Dicho principio debería a su vez ser respetado por los EE MM (101.2), los cuales “no deberían tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones”. No obstante, el propio artículo 101.3 pone de relieve la falta de confianza entre los Estados respecto al respeto de dicho principio. Así, a modo de salvaguarda, se establece el principio de *representación geográfica equitativa*, con el fin de que la mayor parte de los EE MM pueda tener algún funcionario de su nacionalidad, en previsión de la influencia que pudiera ejercer cada uno en pro de los intereses de su Estado nacional. Por otra parte, ya en el dictamen de 11 de abril de 1949, la CIJ afirmaba que: “a fin de garantizar la independencia del agente y, en consecuencia, la acción independiente de la organización misma, es esencial que el agente, en el ejercicio de sus funciones, no precise contar con otra protección que

la de la organización. Particularmente, no debe tener que remitirse a la protección de su propio Estado. En tal caso su independencia podría verse comprometida, contrariamente al principio que incorpora el artículo 100 de la Carta”.

### 3.3.3. La protección especial de los agentes y funcionarios internacionales

*Los Estados* en los cuales un agente o funcionario internacional lleva a cabo una misión, pueden violar sus derechos. Para proteger a las personas que ejercen funciones públicas internacionales se han concertado privilegios e inmunidades entre la organización y sus EE MM. En la ONU existe la convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, de 1946, y la convención sobre privilegios e inmunidades de los Organismos Especializados, de 1947. La violación de los privilegios previstos en la primera convención dio lugar al dictamen de la CIJ, de 15 de diciembre de 1989, sobre la *Aplicabilidad de la sección 22 del artículo VI de la convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas*, o asunto *Mazilu*.

La protección de las personas que ejercen funciones internacionales ha perfilado un estatuto jurídico privilegiado, previsto en la convención sobre la prevención y castigo de *delitos contra las personas internacionalmente protegidas*, inclusive agentes diplomáticos, de 14 de diciembre de 1973, y en la convención, de 9 de diciembre de 1994, sobre la *seguridad del personal de Naciones Unidas y el personal asociado*. La convención de 1994, nace como respuesta a los atentados sufridos por los “casco azules”, o miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz (*infra*, lección 13.3.2), esto es “las personas contratadas o desplegadas por el SG de la ONU como miembros de los componentes militares, de policía y civiles de una operación de las Naciones Unidas”, si bien, la cobertura otorgada por la convención puede extenderse también a otros agentes que ejercen funciones oficiales por cuenta de la organización, incluido el personal proporcionado por las ONG, siempre que posean un contrato con las Naciones Unidas (URIOS MOLINER).

A su vez, el artículo 2.b.3 del Estatuto de la Corte Penal Internacional (ECPI), incluye dentro de los “crímenes de guerra”, ciertas violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales, entre los que se encuentran los ataques contra el personal “participante en una misión de mantenimiento de la paz o asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Tales instrumentos protegen a los agentes, funcionarios, o militares que ejercen funciones asignadas por la organización, contra los actos delictivos llevados a cabo contra ellos por particulares, de los cuales se deriva una responsabilidad *penal individual* de los autores de tales delitos. En estas tres convenciones se establece la obligación de incorporar los delitos correspondientes en la legislación interna de los Estados parte, así como unos mecanismos de atribución de jurisdicción, y en su defecto, de extradición (*aut dedere, aut iudicare*).

## 3.4. El sistema de las Naciones Unidas. Organismos especializados y entes autónomos

### 3.4.1. Los organismos especializados

El sistema de las Naciones Unidas está constituido por un conjunto de OI de fines específicos, coordinadas desde un centro constituido por el ECOSOC, y cuya idea-eje es la división del trabajo entre las distintas organizaciones, a cada una de las cuales se le atribuyen determinadas competencias. Con arreglo a las teorías *funcionalistas*, tan en boga en los años cuarenta, el sistema debería funcionar por sí sólo, sostenido por flexibles lazos de coordinación (VIRALLY). Las organizaciones que forman parte del sistema pueden ser anteriores en el tiempo a la propia ONU. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por ejemplo, fue creada en la época de la SdN, pero hoy día forma parte del sistema de las Naciones Unidas en virtud de su vinculación al mismo. Quizá los organismos más conocidos, además de la OIT, sean la UNESCO —con competencias sobre la educación, ciencia y cultura— la FAO —que las tiene sobre agricultura y alimentación— la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el grupo del Banco Mundial (BIRD o BM), compuesto por las llamadas organizaciones de Bretton Woods —el propio Banco y el Fondo Monetario Internacional (FMI)— y las “filiales” del Banco, a saber: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Para impulsar la cooperación y el desarrollo entre los EE MM del sistema se han creado dos modelos a lo largo de la evolución de la organización: en primer lugar, el originario, esto es, el de *los organismos especializados coordinados por el ECOSOC*, y, en segundo lugar, el de *los entes autónomos*, o si se prefiere órganos subsidiarios autónomos. El modelo originario está basado en dos premisas: *independencia y coordinación*. En virtud de la primera, cada uno de los organismos es una OI independiente, con su propio tratado constitutivo, su propio presupuesto, miembros y órganos. Dicha organización concierta después un acuerdo de vinculación con la ONU. En éste se reconoce el funcionamiento independiente del organismo especializado y, asimismo, que tal vinculación no implica subordinación del organismo especializado a la organización central. Las reglas de votación de cada una de estas organizaciones son diferentes. Así, por ejemplo, en el BIRD y el FMI los EE MM tienen una cantidad de votos proporcional al capital aportado a la organización, como en una sociedad anónima, rigiendo su actividad en base a la solvencia del deudor y la rentabilidad del crédito. En esas circunstancias, la AG y el ECOSOC son incapaces de imponerles directrices, esto es, no pueden coordinar su actividad. Por ello, la existencia de este aparato institucional no fue capaz de cumplir un objetivo añadido a la ONU a partir de 1960: promover el desarrollo económico y social en los países del Tercer Mundo.

### 3.4.2. Los entes autónomos

De ahí que, tras la descolonización, e intentando favorecer las aspiraciones de los PVD, se creara un *modelo alternativo: el de los entes autónomos*, también llamados órganos subsidiarios autónomos (PNUD, UNCTAD y ONUDI). Este nuevo modelo, pretendiendo evitar los inconvenientes del anterior de cara al desarrollo económico del Tercer Mundo, se basó en las premisas opuestas, esto es: dependencia de la AG y subordinación de los entes a las decisiones de aquella. Así, en 1964, por medio de la Resolución 1995 (XIX), se establece la UNCTAD “como órgano de la Asamblea General” (FISCHER), y al año siguiente se crea el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), siguiendo un modelo similar.

El nuevo modelo incluía procesos de adopción de decisiones regidos por el principio democrático, pero tenía su punto flaco en el diseño financiero. En lugar de poseer presupuesto independiente, dichos órganos cubrían sus gastos con el propio presupuesto de la organización central. El modelo alternativo contaba así con la UNCTAD, que era una “asamblea dentro de la Asamblea” (GOSOVIC) y cuya tarea era establecer nuevas reglas para un comercio internacional justo y equitativo, en respuesta a las conservadoras reglas arancelarias del GATT. Además de cambiar las reglas del intercambio, hacía falta un fondo específico para la financiación del desarrollo (PNUD) y una organización operativa capaz de desarrollar proyectos sobre el terreno (ONUDI). Lamentablemente, la decadencia posterior del Tercer Mundo como bloque político y la falta de financiación para el desarrollo (pues el PNUD se nutre de contribuciones voluntarias de los Estados), provocaron la crisis del modelo alternativo y el retorno al originario. Así, tras la transformación de la ONUDI en organismo especializado, el modelo originario coexiste actualmente con los restos (PNUD, UNCTAD) del modelo alternativo. En medio de una considerable protesta de sectores sociales desfavorecidos ha comenzado a funcionar a finales de los noventa la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuyas políticas parecen heredar más el espíritu del GATT que el de la UNCTAD. Se ha consumado así un retorno a la reglamentación internacional de la posguerra mundial, combinado con una desregulación internacional de las inversiones de capital que favorece los intereses de las empresas multinacionales y los países ricos frente a la necesidad de desarrollo de los pueblos pobres.

## 4. EL ESTATUTO DE MIEMBRO Y OTROS ESTATUTOS DE PARTICIPACIÓN

En la ONU existen tres posibles estatutos de participación. El más completo es, el de *miembro*, que incluye voz y voto. En segundo lugar, y aun sin estar

previsto en la Carta, la práctica de la organización generó el estatuto de *observador ante la AG*, para beneficiar a Suiza que, deseando conservar un estatuto de neutralidad no ha querido, hasta 2002, ser miembro de la ONU. Más tarde, dicho estatuto se ha concedido a entidades que, sin ser Estados, desarrollan una notoria actividad pública internacional. Beneficiarse del mismo implica la posibilidad de asistir y ser oído en las reuniones de la AG, aunque sin derecho a voto. Fue otorgado a la Santa Sede y posteriormente a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), en este último caso mediante la Resolución 3237 (XXIX) AG, de 1974. Dicho estatuto, sin embargo, no afecta a la presencia del ente representado en todos los órganos de la ONU, sino *sólo* en la AG y en las conferencias internacionales por ella patrocinadas. En tercer lugar, existe un *estatuto consultivo* que se concede, en virtud del artículo 71 de la Carta, a ciertas ONG “que se ocupen en asuntos de la competencia del ECOSOC”, esto es, en asuntos económicos, sociales o culturales. Dichas ONG podrán atender a consultas y elaborar informes a petición del ECOSOC, pero no poseen voz ni voto en sus reuniones.

### 4.1. La admisión de miembros

La Carta distingue entre miembros *originarios* de la ONU (Estados participantes en la Conferencia de San Francisco, artículo 3) y aquellos otros *admitidos* con posterioridad. Sin embargo, el contenido del estatuto de miembro es el mismo en ambos casos. La única diferencia existente entre unos y otros miembros es la condición de miembro *permanente* del CS. En virtud de la misma, Estados Unidos, Rusia, China, el Reino Unido y Francia poseen un derecho —el de *veto*— del cual carecen los demás miembros. Ello es una consecuencia derivada de su victoria en la Segunda Guerra Mundial. Hoy, sin embargo, es difícil de entender que “de los tres más importantes contribuyentes al sistema de Naciones Unidas, que comparten responsabilidades globales y cargan con más del 50% de la totalidad de gastos, únicamente Estados Unidos esté representado como miembro permanente”, como afirma la propuesta alemana acerca de una (hipotética) reforma del CS. No obstante, el criterio de la *potencialidad económica* es sólo uno de los posibles a la hora de adjudicar nuevos escaños, pues podría atenderse a la conveniencia de una *representación regional* suficiente, a la *capacidad demográfica* o, sobre todo, a la *posesión del arma nuclear* (RIQUELME CORTADO). Con arreglo al primer criterio podrían ser aspirantes Brasil o Nigeria, con arreglo a los dos últimos criterios debería estar representada la India, y si sólo se tienen en cuenta el último, Pakistán, e Israel. No obstante, como los cambios en la composición del Consejo implican una reforma de la Carta, y tanto el artículo 108 (Reformas) como el 109.2 (Conferencia General de Revisión) exigen el voto favorable de todos los miembros permanentes del CS, es poco realista pensar que, quienes tienen la llave del veto, estén dispuestos a sacar una copia para otros.

La admisión de miembros en la organización viene condicionada teóricamente por la exigencia de los *requisitos* enumerados en el artículo 4.1 de la Carta ("Estados amantes de la paz"), y debe seguir el *procedimiento* establecido en el artículo 4.2 (decisión de la AG a recomendación del CS). Ambas secciones del artículo dieron lugar a opiniones consultivas de la CIJ, estimando la Corte que el aspirante al ingreso debía cumplir todas las condiciones establecidas en el artículo 4.1 y que, tanto la AG como el CS debían pronunciarse afirmativamente respecto a la solicitud de un candidato para entender que se cumplían los requisitos exigidos por el artículo 4.2, pues cada uno de esos órganos representaba poderes distintos y sólo la conjunción de ambos satisfacía el necesario equilibrio de poderes en el seno de la organización. Con posterioridad a la guerra fría, en la que cualquiera de las superpotencias vetaba las candidaturas de Estados próximos a la otra, un acuerdo permitió desbloquear la admisión de nuevos miembros a mediados de los cincuenta. En 1955 ingresa España en la organización, entre otros Estados. Desde entonces no se ha negado la admisión a ningún Estado que la haya solicitado como nuevo miembro, restando problemas ligados a la representación de Estados divididos.

#### 4.2. Suspensión, expulsión y retirada de miembros

La Carta contiene, en sus artículos 5 y 6, previsiones sancionadoras que implican la pérdida, temporal o definitiva, del estatuto de miembro. En el primer caso (*suspensión*, artículo 5), para aquellos Estados que (debido a su conducta contraria a la paz) hayan sido objeto de acción preventiva o coercitiva por el CS. En el segundo caso (*expulsión*, artículo 6), para aquellos Estados que hayan violado repetidamente los principios de la Carta. No obstante, los reiterados intentos de sanción dirigidos contra Estados merecedores de tales sanciones (Israel), han chocado siempre contra el obstáculo infranqueable del procedimiento. Éste, al igual que en la admisión de nuevos miembros, exige una decisión de la AG y una recomendación del CS, siendo ésta última impedida por el veto de la gran potencia en cuya esfera de influencia se halla el infractor.

Ya que la falta de acuerdo entre los miembros permanentes ha impedido la aplicación de estos artículos, la práctica de la organización ha generado procedimientos indirectos para impedir el ejercicio de los derechos inherentes a la calidad de miembro en la AG. Así, mediante el curioso expediente jurídico de no reconocer las *credenciales* de los representantes enviados en nombre de un Estado a un determinado periodo de sesiones, se ha logrado una situación prácticamente equivalente a la suspensión de sus derechos en el órgano asambleario, como le ocurriera a Sudáfrica, durante el *apartheid*, en 1974.

Asimismo con eficacia limitada al ámbito de la AG, la Carta contempla, en su artículo 19, una *suspensión cualificada*, que podrá afectar al Estado incurrido en *mora* por el impago de sus cuotas financieras durante dos años. El último párrafo del precepto permite exceptuar al deudor de la sanción prevista cuando

la AG llegue a la conclusión de que la mora se debe a "circunstancias ajenas a la voluntad de dicho miembro". Durante los años noventa, especialmente durante el mandato de Boutros-Ghali, se planteó el problema de que el deudor más recalcitrante era precisamente Estados Unidos, cuyo incumplimiento deliberado durante la década de los noventa (1.500 millones de \$ en 1996) pretendía poner de relieve su disgusto debido al modo de funcionamiento de la organización, lejana a los intereses geopolíticos norteamericanos e involucrada en operaciones de mantenimiento de la paz en África y la antigua Yugoslavia generadoras de un elevado gasto. Este modo de presión produjo su fruto, pues Boutros-Ghali fue el único SG de la ONU que no se presentó a la reelección, dada la oposición a su candidatura del gobierno norteamericano. En cambio, la AG no se atrevió a aplicar el artículo 19 de la Carta a la superpotencia.

Ya en la etapa de Kofi Annan, los Estados Unidos regularizaron la deuda pendiente con la organización sobre la base de un reajuste a la baja de su contribución financiera. Con ello, a finales del siglo XX, los deudores eran países en desarrollo o nuevos Estados surgidos del desmembramiento soviético (Georgia, Moldova, Kirguizistán, Tayikistán), siendo las cifras más importantes los 12 millones de dólares debidos por la R. F. de Yugoslavia, o los 9 debidos por Irak, debido a las sanciones impuestas tras la Guerra del Golfo, que fueron levantadas tras la nueva guerra de 2003.

La *retirada* de un Estado miembro por su propia voluntad es algo no previsto en la Carta, a diferencia del Pacto de la SdN. Pese a ello, en la práctica de la organización se planteó el caso de Indonesia que, en 1965 y como protesta por la admisión de Malasia, abandonó su escaño en la AG. Su retorno en el siguiente periodo de sesiones no fue precedido de un nuevo procedimiento de admisión, por lo cual se considera más un supuesto de "silla vacía" (PÉREZ GONZÁLEZ), o sea, una suspensión temporal de su condición decidida por el Estado miembro, que una auténtica retirada del tratado.

La organización del sistema que cuenta con más retiradas (y retornos) en su haber es la UNESCO. Polonia y Hungría se retiraron en 1952 y Checoslovaquia en 1954, pero estos tres países volvieron en 1954. Indonesia también estuvo al margen durante el mismo periodo que en la organización central y Portugal lo hizo entre 1971 y 1974 (HAJNAL). A su vez, mediados los ochenta, los Estados Unidos y el Reino Unido se retiraron de la UNESCO en protesta por la política llevada a cabo por su director general, el Sr. M'Bow. Su retorno ha sido discreto.

#### 4.3. Representación de miembros

Más complejo jurídicamente ha sido el problema derivado de las representaciones concurrentes de diversos gobiernos con la pretensión de ocupar el lugar correspondiente a un solo Estado. Como consecuencia de hechos bélicos, algunos Estados (Corea, Vietnam, Alemania, Yemen, China) resultaron divididos. Cada

parte del antiguo Estado poseía su propio gobierno, el cual ejercía el control sobre el correspondiente territorio y población. *De facto* pues, se está ante dos Estados durante cierto periodo. Sin embargo, los gobernantes de ambas partes no abandonaban la pretensión unificadora que, tras muchos años, se ha hecho realidad en varios de ellos (Alemania, Vietnam, Yemen) eliminando el problema jurídico. Ante situaciones de ese tipo, o bien ambas mitades se reconocían recíprocamente y solicitaban independientemente su admisión como miembros (RFA y RDA), o bien, si ninguna de las partes en el conflicto era todavía miembro, la existencia de dos candidaturas para un solo escaño bloqueaba el proceso de admisión (Corea).

#### 4.3.1. La representación china

Donde el problema se planteó con más agudeza fue en un caso en el cual el gobierno que ostentaba el poder sobre el territorio en la época de la constitución de la ONU había quedado luego desplazado por fuerzas beligerantes a una fracción territorial minúscula. Eso es lo que ocurría en China, donde la revolución maoísta había desplazado al gobierno del general Chiang Kai Shek a la isla de Taiwán. El problema venía agravado porque China era miembro *permanente* del CS, con lo cual, una posible solución en términos de admisión de un nuevo Estado con un estatuto jurídico normal quedaba descartada al no poder incorporar la condición de miembro del CS, pues una de las dos partes del antiguo Estado chino no tendría nunca los mismos derechos que la otra.

Por otra parte, la Carta no regula los problemas de representación, por lo cual el procedimiento a seguir no permite el veto de las grandes potencias, como en el artículo 4 de la Carta, sino que transita por la AG con arreglo al artículo 18 y por el CS con arreglo al artículo 27.2 (que no permite el veto). No obstante, en la AG, la admisión de un nuevo miembro exige una mayoría de dos tercios (artículo 18.2), mientras que "otras cuestiones" (representación incluida) no exigen más que una "mayoría de presentes y votantes" (artículo 18.3). Cuando la propuesta China se planteó por primera vez, el grupo occidental gozaba de amplia mayoría en la AG (COLLIARD), pero a medida que pasaron los años y se reiteró la solicitud, los occidentales fueron perdiendo votos frente a la nueva mayoría tercermundista. Para retrasar la derrota, por mayoría de presentes y votantes (artículo 18.3), se adopta la decisión de integrar la representación china dentro de las "categorías adicionales de cuestiones que deban resolverse por mayoría de dos tercios". No obstante, en 1971, el bloque tercermundista alcanza la mayoría de dos tercios en la AG, adoptando ésta (por mayoría de dos tercios de presentes y votantes) la resolución 2758 (XXVI), por la que "se *restituyen* los legítimos derechos de la República Popular China" en la organización, incluida la condición de miembro permanente del CS.

#### 4.3.2. La representación de Serbia y Montenegro

Tras el desmembramiento de la antigua Yugoslavia se replantean los problemas de representación pues, si bien Croacia, Eslovenia, Bosnia y Macedonia han solicitado su admisión en la ONU como nuevos miembros, Serbia-Montenegro pretendió "asumir automáticamente el lugar de la antigua RFSY", autodenominándose República Federativa de Yugoslavia (RFY), con la pretensión de continuidad en la identidad de aquel Estado (*supra* lección 2.2.3.1). El rechazo general a la reivindicación de una "Gran Serbia" y a las atrocidades cometidas en Bosnia durante la guerra por los partidarios de Milosevic, influyeron en que las resoluciones 777 del CS y 47/1 de la AG, rechazaran la pretensión de la RFY. El gobierno de Milosevic quedó entonces *sin representación* en la ONU, en tanto en cuanto, ni se aceptaba su pretensión de continuidad respecto a un miembro ya admitido (RFSY), ni presentaba una solicitud de admisión como nuevo miembro. Conviene observar que, aunque el procedimiento empleado nada tenga que ver con el previsto en el artículo 5, los efectos derivados de la situación (carencia de representación de un Estado durante varios periodos de sesiones) eran semejantes a los de una suspensión. No obstante, en tanto en cuanto la posterior solicitud de admisión como nuevo miembro de Serbia/Montenegro (2002) —y posteriormente de Montenegro a título individual (2007)—, bastó para desbloquear la situación, no cabe hablar de similitud de efectos jurídicos entre suspensión y carencia de representación (ORTEGA TEROL).

### 5. EL PRESUPUESTO DE LA ORGANIZACIÓN

#### 5.1. La financiación de la ONU por los Estados miembros

Las organizaciones de cooperación no disponen de más ingresos previsibles que las aportaciones periódicas (*cuotas*) de los EE MM, siguiendo un reparto proporcional entre ellos, cuyo criterio suele estar en función de la *capacidad de pago* de cada Estado. Ésta, a su vez, suele medirse en base al Producto Interior Bruto (PIB), o bien a la renta *per capita*. Con el *presupuesto* recaudado deberían cubrirse los *gastos* que produce el funcionamiento de la organización. En la ONU, el planteamiento original y solidario consistía en que los Estados más ricos aportaran una porción mayor del dinero necesario para el funcionamiento del sistema. Así, en 1945 los Estados Unidos financiaban el 42% del presupuesto de la ONU. Dicha cifra fue decreciendo a medida que se recuperaban las economías estatales destrozadas por la Segunda Guerra Mundial, permitiendo un aporte progresivamente más elevado de otros países occidentales. En 1972, la Resolución 2961 (XXVII) AG, cifraba el porcentaje estatal máximo en un 25%. Diez años más tarde, lo reducía a un 23%.

En virtud del artículo 17 de la Carta, la AG "examinará y aprobará" el presupuesto de la organización (17.1). Asimismo, los miembros "sufragarán los gastos

en la proporción que determine la Asamblea" (17.2). En 1945, la AG estaba dominada por el bloque occidental, que era el mayor contribuyente financiero en la ONU. Había pues una coherencia entre quién tomaba las decisiones y quien pagaba los gastos de la ONU. Por el contrario, el principio democrático ha colocado la financiación de la ONU en una situación de cierta incongruencia, en tanto en cuanto es el mayoritario bloque tercermundista quien decide la aprobación de presupuesto y gastos, mientras que es el minoritario bloque occidental quien sufraga la mayoría de los mismos. Ello provocó dificultades en la financiación de la ONU —debido al retraso deliberado en el pago de su cuota por Estados Unidos y el Reino Unido— en los periodos en los que la organización actuó frente a los intereses de las potencias occidentales, como ocurrió cuando Boutros-Ghali puso en marcha su agenda para la paz (*supra*, 2.2, e *infra*, lección 13.3.2).

## 5.2. Los gastos de la organización

El mantenimiento de la maquinaria burocrática de una OI ocasiona unos gastos, que suelen calificarse como gastos estructurales u ordinarios, cuya previsión conforma el presupuesto *administrativo* de la misma. Pero además de los anteriores, la actuación ejecutiva en los diversos campos de actuación genera unos gastos *operativos*, cuyo importe, en ocasiones es totalmente imprevisible (gastos *extraordinarios*). Puede ocurrir, por ejemplo, que se decida la creación y actuación de una operación para el mantenimiento de la paz (ONUC, UNPROFOR), mediada la ejecución del presupuesto ordinario. Pero normalmente, el gasto extraordinario generado por los cascos azules deberá cubrirse mediante *contribuciones voluntarias* aportadas por los Estados cuyos efectivos participan en la operación.

En la práctica de la organización, la primera crisis financiera —y "constitucional" (CARRILLO SALCEDO) en tanto en cuanto se ponía en entredicho el reparto de competencias entre los órganos principales del sistema— fue originada por la negativa de Francia y la URSS a pagar los gastos originados por las operaciones para el mantenimiento de la paz (FENU y ONUC) en Suez y el Congo. Se manejaron diversos argumentos jurídicos (falta de competencia de la AG para la aprobación de gastos "operativos") y consiguientes actos *ultra vires* de la misma; interpretaciones maximalistas de sus propias competencias delegadas por parte del SG), ante un trasfondo político determinado por el hecho de que la intervención de la ONU, especialmente en el Congo, (evitando la secesión de la provincia minera de Katanga y contribuyendo indirectamente al derrocamiento del primer ministro Patricio Lumumba, ideológicamente marxista) había lesionado los intereses geopolíticos de estas dos grandes potencias en la zona.

Consultada la CIJ por la AG, emitió el dictamen de 20 de julio de 1962 sobre *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, en el cual se examinaron las competencias de los distintos órganos de las Naciones Unidas en torno al mantenimiento de la paz, para ver si su actuación era conforme a la Carta, y, si consecuen-

temente, los gastos generados por las operaciones para el mantenimiento de la paz podían considerarse gastos de la organización, existiendo la necesaria correspondencia entre tales gastos y los fines asignados a la propia ONU por los EE MM. La opinión de la CIJ fue que los gastos efectuados constituían "gastos de la organización". Por tanto, Francia y la URSS debían contribuir a los mismos "en la proporción que determine la Asamblea" (artículo 17.2 de la Carta). Posteriores negociaciones lograron un compromiso político: la actuación de la ONU en materia de mantenimiento de la paz no debería salir de las manos del CS, aunque la acción emprendida no fuera coercitiva. Por otro lado, los gastos de tales operaciones deberían financiarse caso por caso y, a ser posible, mediante contribuciones voluntarias de los Estados.