

LA CRISIS FINANCIERA DE LAS NACIONES UNIDAS

STANLEY RYAN *

EN LO MÁS ÁLGIDO de la Gran Depresión, en 1930, un anciano empresario norteamericano me dijo en Nueva York: "Jovencito, déjeme darle un consejo gratuito. Si le debe usted al banco mil dólares, su vida no valdrá la pena. El banco lo perseguirá cada semana, cada día, cada hora, exigiéndole el pago. En cambio —agregó con una sonrisa de gran conocedor—, si le debe usted varios millones de dólares, el banco lo cuidará muy bien, le ayudará a pagar la renta y otros gastos, le dará un subsidio mensual, y le permitirá seguir en los negocios para poder recuperar eventualmente su dinero."

Sin tratar de ser cínico o gracioso, esta es la situación financiera actual de las Naciones Unidas. La crisis monetaria que se presenta cada dos meses dentro de esta organización, se ha convertido virtualmente en un estilo de vida para las Naciones Unidas. Simplemente, la comunidad mundial no puede permitir que las Naciones Unidas quiebren y se declaren en bancarota. En el último cuarto de siglo se ha invertido demasiado en ella, no sólo en términos financieros, sino también en términos políticos y emocionales, para dejarla morir de desnutrición financiera.

El problema de la crisis financiera de las Naciones Unidas es extremadamente complejo. La administración de la ONU ha hablado y escrito en términos muy vagos de sus dificultades financieras durante más de una década. La "cortesía" diplomática —muchos se sienten completamente incómodos en este terreno— ha impedido toda mención de cifras de cuánto y quién le debe a la ONU, aunque los nombres de las naciones "morosas" son bien conocidos de todos. Una de las razones de toda esta vaguedad y "delicadeza" es que el problema no es tanto financiero como profundamente político. El nuevo secretario general de la ONU, Kurt Waldheim, lo reconoció así con toda franqueza por primera vez en una entrevista con la British Broadcasting Corporation (BBC), el 6 de enero de 1972. "Seamos francos, expresó, sesenta y cinco millones de dólares¹ no es una enorme suma de dinero. Creo que se trata de un problema político. Ustedes saben lo que está detrás de esto. Algunas potencias no quieren pagar por anteriores operaciones

* El autor trabajó durante 20 años en la Secretaría de las Naciones Unidas como Funcionario Principal de Información. Este artículo fue terminado el 30 de septiembre de 1972.

¹ Esta es la primera cifra oficial que se conoce de la deuda de la ONU, aunque muchos expertos creen que es demasiado baja, y que la de 150 millones de dólares se acercaría más a la realidad.

de mantenimiento de la paz, por ejemplo en el Congo y en el Medio Oriente.² Dicen estas potencias: 'no hemos apoyado estas operaciones y por lo tanto no queremos pagar por ellas.'³ En otra entrevista concedida a la National Broadcasting Corporation (NBC), el 9 de enero de 1972 en Nueva York, el doctor Waldheim hizo notar la naturaleza eminentemente política de la crisis financiera de la ONU: "Me propongo separar completamente los aspectos políticos del aspecto puramente financiero... y pedir a los estados miembros que paguen las deudas... porque no son tan enormes como algunos creen."⁴ En ninguna de las entrevistas, ni en ninguna otra parte, ha expresado el secretario general, o sugerido siquiera, como se hará esta separación. En el mundo actual —como lo sabe muy bien el experimentado diplomático que es Waldheim— los problemas y aspectos políticos, económicos y financieros están tan estrechamente interrelacionados e interconectados que no se pueden considerar aisladamente. Además, si durante todos estos años ha habido razones de alta política tras de la resistencia de ciertas potencias a pagar, resulta muy improbable que se las pueda persuadir fácilmente a que violen sus principios y convicciones sólo porque las "deudas" no son muy elevadas. Las potencias "morosas" saben mejor que nadie cuán grandes o pequeñas son las cantidades que ellas y otros deben a la organización.

Durante muchos años, la inercia y la pasividad han constituido la reacción de la Asamblea General de la ONU, de sus comités y de otros organismos ante la crisis financiera que agobia a la organización. Año tras año, la Asamblea recibe con aire pesaroso las sombrías advertencias del secretario general en el sentido de que la situación financiera de la organización se está volviendo rápidamente intolerable y que pronto se llegará a un punto de donde no se podrá dar marcha atrás.

Sólo una vez, en la sesión de la Asamblea General de 1964, se hizo un intento —muy poco hábil, por cierto— de cortar el nudo gordiano. Estados Unidos y algunos de sus amigos y aliados más cercanos, a excepción de la siempre pragmática Gran Bretaña, pidieron a la Asamblea que aplicara el artículo 19 de la Carta. Este artículo establece que "El miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la organización, no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos."

La aprobación de la moción norteamericana habría privado del voto a la Unión Soviética y a sus aliados, y también a Francia en una etapa posterior de la sesión.

El torpe esfuerzo de Washington, que semejaba una táctica de la

2 La ONU debe todavía 38.8 millones de dólares de las operaciones de la Fuerza de Emergencia de la ONU en Palestina (UNEF) y en el Congo, de cuya suma se deben 30.1 millones de dólares a gobiernos que proporcionaron contingentes de tropas y apoyo logístico.

3 Comunicado de prensa de la ONU SG/SM/1615.

4 Comunicado de prensa de la ONU SG/SM/1617.

guerra fría, y que surgió en la Asamblea sin ningún aviso o consulta previa con miembros de la ONU, fracasó por completo. Mientras que tras bambalinas se desarrollaban frenéticas negociaciones, la Asamblea actuó como un contorsionista ejecutando maniobras a menudo infantiles, muy cercanas a suertes acrobáticas, para evitar una votación que pudiera llevar a algún aliado demasiado entusiasta de Estados Unidos a retar el voto soviético. En el transcurso de toda la sesión no se llegó a ninguna transacción sustancial; la Asamblea pudo aprobar el presupuesto de la ONU sólo gracias a que tanto Estados Unidos como la Unión Soviética cerraron los ojos al hecho de que debía votarse, y al final el eminente jurista norteamericano y antiguo Juez de la Suprema Corte de Estados Unidos Arthur J. Goldberg recibió de Washington la humillante misión de retirar formalmente toda la moción en una declaración ante la Asamblea General.

Más cómico parece el caso de la mora de Haití en el pago de sus contribuciones a la ONU. Virtualmente en cada uno de los años de la década de 1960, la delegación de Haití se ausentaba durante la primera o primeras dos semanas de sesiones de la Asamblea General para poder reunir entre tanto el dinero que debía a la organización. En esta forma el secretario general se libraba de la penosa y embarazosa necesidad de señalar en una reunión pública de la Asamblea que Haití no podría participar en la votación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 19 de la carta.

En los años sesenta circulaba en los corredores de la ONU la historia de un apenado contralor de la organización (el principal funcionario financiero de la ONU) que informó en una reunión del gabinete del secretario general que cierto pequeño país sudamericano debía todavía 5 centavos en sus pagos para poder votar. Tras de un breve silencio, se dice que el secretario general sacó 5 centavos de su bolsillo y se los entregó al contralor diciendo "Ahora el gobierno de... ya puede votar."

Cualesquiera que hayan sido los errores cometidos por el secretario general U Thant por aferrarse a estructuras y programas anacrónicos de la Secretaría de la ONU, no dejó nunca de informar cada año a la Asamblea General acerca de su situación financiera, aunque a menudo lo haya hecho en un lenguaje demasiado diplomático.

Por ejemplo, en su *Informe anual* a la Asamblea General en la sesión de 1969, y en su declaración ante el Comité Administrativo y Presupuestario de la Asamblea de 2 de octubre de 1969, U Thant expresó "su grave preocupación por la posición financiera de la organización". Hizo hincapié en que "ninguna organización, por grande que sea su prestigio, puede sobrevivir indefinidamente con una situación de caja que la obliga a tomar prestado de otros fondos o a depender de contribuciones voluntarias". U Thant pudo haber mencionado en este contexto que la ONU se había visto forzada muchas veces a tomar prestado aun del Fondo de Pensiones de sus propios empleados. A causa de esto, el Fondo de Pensiones de la ONU no pudo seguir el ejemplo de los Fondos de Pensiones de grandes empresas tales como

la IBM, la General Motors y otras, que invirtieron el dinero de los mismos y repartieron dividendos de tales inversiones a sus empleados.

Siguió diciendo U Thant que "para que la ONU pueda continuar cumpliendo sus obligaciones esenciales de programación y servicio, es necesario encontrar algún *modus vivendi* para disminuir o refinanciar la deuda de la organización y encontrar una solución a los renglones de gasto en disputa". Hizo saber que al 31 de agosto de 1969 las contribuciones al presupuesto regular no pagadas ascendían a 62.8 millones de dólares, sin contar 26.7 millones de dólares que ciertos estados miembros habían decidido retener por razones de principios y que para todos los fines prácticos debían considerarse como "incobrables".

U Thant advirtió que si no se aliviaba la "aflicción financiera" (de nuevo un término muy diplomático para una situación muy mala), "la misma reducirá más y más la capacidad de la ONU para satisfacer necesidades vitales". Hizo notar que "pidiendo prestado, posponiendo pagos y pidiendo contribuciones voluntarias, o contando con la paciencia y la indulgencia de los acreedores, la ONU ha podido hasta ahora continuar activamente sus actividades, pero ya esto ha durado demasiado tiempo".

Un año después, en su *Informe anual* a la Asamblea General de 1970 —la sesión del 25º aniversario—, declaró U Thant que "la situación financiera de la organización es peor que nunca y se deteriora constantemente". Para el 30 de junio de 1971, fecha de su siguiente *Informe anual*, la situación empeoró considerablemente. Las contribuciones no pagadas al presupuesto regular de la ONU ascendían a 164.5 millones de dólares, mientras que en la misma fecha de 1970 sólo sumaban 135.5. En su *Informe anual* de 1971, U Thant dijo que debía informar "con profunda pena, acerca del deterioro continuo (de la situación financiera), hasta el punto de que ya no se podían posponer responsablemente decisiones drásticas y desagradables". Dio a conocer que "hemos experimentado grandes dificultades para pagar varias de las nóminas durante el año pasado", y agregó que debían esperarse en este campo nuevas dificultades "graves y perturbadoras". No tuvo que mencionar que estas dificultades ya no eran un secreto para el personal de la ONU y que de allí resultó un grave daño para la moral del mismo.

"Lo que está aquí en juego —previno U Thant—, es la Organización en la que todos hemos depositado, y seguimos depositando, tan grandes esperanzas, a pesar de que su crédito y su reputación ya han sido seriamente dañados por sus apuros financieros", y agregó: "En resumen, la cuestión es que tras de 10 o más años de financiamiento deficitario de sus operaciones de mantenimiento de la paz, la ONU deberá enfrentar muy pronto el hecho de que es una organización en bancarrota."

Uno de tales métodos de "financiamiento deficitario" se intentó en 1961, cuando la Asamblea General autorizó al secretario general a vender hasta 200 millones de dólares en bonos de la ONU a gobiernos, bancos nacionales, instituciones y asociaciones sin fines de lucro. En este sentido la Asamblea afirmó que "tales medidas no deben con-

siderarse como un precedente para el financiamiento futuro" de los gastos de la ONU.

Sólo se vendieron bonos por valor de 169.9 millones de dólares a 64 países compradores. Los bonos se emitieron a un plazo de 25 años y con una tasa de interés anual de 2%. Los intereses y la suma principal deberán pagarse incluyendo una cantidad suficiente en el presupuesto anual de la ONU a partir de 1963; la tasa de pago fluctuará entre 3.1% al finalizar el primer año y el 5.1% al final del último año. El bloque soviético ha rehusado hasta ahora participar en la amortización de los bonos. El presidente de la Asamblea General de 1970, la del vigésimoquinto aniversario, Edvard Hambro, un eminente jurista noruego, diplomático veterano de la ONU y exsecretario de la Corte Internacional de Justicia, hizo un nuevo intento por resolver el problema. Presentó a los gobiernos miembros un plan destinado a eliminar el déficit de las operaciones de mantenimiento de la paz. Pidió a la Unión Soviética y a Francia (quienes han rehusado pagar por las operaciones de mantenimiento de la paz en el Congo y Medio Oriente) contribuciones voluntarias de 30 y 15 millones de dólares respectivamente. El plan de Hambro también pedía a 17 gobiernos que aportaron en el pasado contingentes y material bélicos para las operaciones de mantenimiento de la paz, que condonaran sus créditos por un valor total de 34 millones de dólares. También expuso ideas similares a los principales tenedores de bonos de la ONU. Persuadió a los cuatro mayores contribuyentes al presupuesto de la ONU —Francia, la Unión Soviética, Gran Bretaña y Estados Unidos— para que sus representantes se reunieran con él "a discutir el problema informalmente". Además se celebraron pláticas bilaterales soviético-norteamericanas, de cuyo resultado fue informado Hambro, por los dos gobiernos.

Sin embargo, el doctor Hambro hubo de informar al secretario general que "las principales potencias no se ponen de acuerdo sobre lo que deba constituir la base de estas contribuciones y no coinciden en cuanto a la medida de equidad que deba observarse..." Hizo hincapié en que en las pláticas de las cuatro potencias sólo se trató el problema inmediato del déficit de caja, y no la cuestión de largo alcance del "déficit acumulativo" del presupuesto de la ONU a través de los años. A este respecto, el doctor Hambro informó que aunque "se puso en conocimiento de los gobiernos de todos los estados miembros, con toda franqueza, el desesperado estado financiero de la organización, y aunque todos ellos parecen reconocer la gravedad de la situación y la necesidad de medidas drásticas, no he podido observar ninguna tendencia hacia un acuerdo general sobre la forma en que se puedan resolver los problemas o sobre las bases en que deban hacerse las contribuciones voluntarias..." Hizo notar que "una gran parte de los miembros" no había respondido a sus propuestas y sugerencias.⁵

En 1972, a pesar de todas las declaraciones estimulantes del nuevo secretario general y de todas sus propuestas para lograr ahorros en el

⁵ Doc. A/8497.

presupuesto y para que se reestructure el mismo (hablaremos de esto más adelante), no son muy brillantes las perspectivas financieras de la ONU.

Bajo la fuerte presión de su Congreso, el gobierno de Estados Unidos ha iniciado un vigoroso movimiento tendiente a lograr que su participación en el presupuesto de las Naciones Unidas se reduzca del 31.52% al 25%. En un memorándum dirigido a todas las delegaciones de la ONU, Estados Unidos sostuvo que era "poco saludable" que la organización mundial dependiera excesivamente de los pagos de un solo miembro (señalamos, de paso, que cuando se creó la ONU en 1945 la cuota de Estados Unidos representaba el 40% del presupuesto total). La Cámara de Representantes norteamericana ya ha votado la imposición de un límite máximo del 25% a los pagos de Estados Unidos a la ONU para este año. El Senado norteamericano está a favor de que se demore la imposición de este límite hasta 1974.

Aunque la reducción de la cuota presupuestal de Estados Unidos debe ser aprobada por la Asamblea General de la ONU, donde es seguro que la propuesta en tal sentido sería recibida con hostilidad por muchos países que temen que si Estados Unidos paga solamente el 25% del presupuesto todos los demás —y muy principalmente las naciones en desarrollo— tendrán que pagar más, la amenaza de una moción unilateral norteamericana para pagar menos de lo que ahora paga es algo muy real.

El secretario general ha insinuado que si la moción norteamericana se convierte en realidad, las contribuciones presupuestarias de las dos Alemanias, que posiblemente serán admitidas en la ONU este año o el próximo, cubrirían la brecha financiera. En algunas de sus declaraciones sobre este asunto, el doctor Waldheim se ha asemejado al secretario de algún club empobrecido que insinúa la atracción de ciudadanos ricos, cuya participación como miembros resolvería los problemas del club.

Hasta ahora, el secretario general ha presentado anualmente las estimaciones presupuestarias de las Naciones Unidas (entre las propuestas de reestructuración del procedimiento presupuestal de la ONU, formuladas por el nuevo secretario general, se encuentra la de elaborar un presupuesto bienal a partir de 1974). Estas estimaciones son luego revisadas por el Comité Asesor sobre Cuestiones Administrativas y Presupuestarias de la ONU, un organismo de 13 miembros. Todos ellos, elegidos por la Asamblea General para un período definido, sirven en su capacidad personal de expertos en este campo, no como representantes de sus gobiernos.

Actualmente forman parte de este comité los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad —China, Francia, Gran Bretaña, la Unión Soviética y Estados Unidos (antes del ingreso de la República Popular China a la ONU, Formosa no era miembro de este comité), además de Egipto, Iraq, Italia, Tanzania, Hungría y dos países latinoamericanos: Brasil y Chile, representados respectivamente por Paulo López Correa y José Rivera.

Tradicionalmente el comité propone reducciones a las estimaciones presupuestarias del secretario general, quien también tradicionalmente las acepta. Las estimaciones así revisadas pasan luego al comité de presupuesto de la Asamblea, donde están representados todos los miembros de la ONU. Las recomendaciones de este comité se presentan para su aprobación a la Asamblea General.

El presupuesto anual de la ONU ha aumentado más de diez veces desde 1946, su primer año, cuando la organización tenía sólo 51 miembros, mientras que ahora cuenta con 132.

El presupuesto de la ONU ha evolucionado como sigue (cifras en millones de dólares):

1946	19.3	1955	50.2	1964	102.9
1947	28.6	1956	50.6	1965	108.4
1948	39.2	1957	53.1	1966	121.08
1949	43.2	1958	61.1	1967	133.08
1950	44.5	1959	61.6	1968	141.7
1951	48.9	1960	65.7	1969	156.06
1952	50.5	1961	71.6	1970	168.9
1953	49.8	1962	85.8	1971	192.1
1954	48.5	1963	92.8	1972	213.1

La estimación del secretario general, del presupuesto para 1973, es de 224.1 millones de dólares. El Comité Asesor sobre Cuestiones Administrativas y Presupuestarias ha recomendado una reducción de 4.5 millones de dólares.⁶ El secretario general estima que el ingreso de la ONU procedente de fuentes distintas de las contribuciones de los estados miembros ascenderán en total a 35.68 millones de dólares. Estas "otras fuentes" son los ingresos por ventas de estampilla de la ONU, por visitas de turistas a la sede de la ONU, por venta de sus publicaciones, "recuerdos", etc. Las cifras de la distribución de la suma total del presupuesto estimadas para 1973 indican que del total de 224.1 millones de dólares se gastarán aproximadamente 161 millones en sueldos del personal. Esta proporción se ha mantenido constante a través de los años.

El secretario general advirtió en el preámbulo de su estimación presupuestal para 1973 que el aumento del gasto en relación con el año anterior se relacionaba con factores sobre los que tenía poco o ningún control. Uno de estos factores, expresó, eran los efectos de las revaluaciones de monedas europeas.

El presupuesto regular anual de la ONU se financia mediante contribuciones de los estados miembros según una escala determinada por la Asamblea General cada tres años, de acuerdo con la recomendación de su Comité de Contribuciones. Este comité, compuesto de expertos financieros y económicos, determina el porcentaje del presupuesto *neto*

⁶ Parte de esta reducción se refiere a la cancelación del proyecto de construcción de un edificio para la sede de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina (CEPAL), en Santiago de Chile.

(es decir, sin incluir el ingreso que obtiene la ONU en varias otras fuentes) total que los estados miembros deben pagar, siendo los criterios principales de esta determinación la capacidad de pago, la población, el ingreso per cápita y otros factores relacionados. La contribución mínima de un estado miembro se fija en el 0.04% del presupuesto total, y la máxima en un poco más del 30%.

En su sesión de 1970, la Asamblea General aprobó la escala de contribuciones para los años de 1971, 1972 y 1973. Algunos de los porcentajes más interesantes son los siguientes:

Estados Unidos	31.52%
Gran Bretaña	5.90%
Unión Soviética	14.80%

A esto deben añadirse las contribuciones de Ucrania -1.87%— y de la Rusia Blanca -0.50%—, que son miembros de la ONU por derecho propio.

Francia	6%
China	4%

Esta fue la contribución determinada para Formosa. En su sesión de 1972, la Asamblea tendrá que acordar la contribución que deba fijarse a la República Popular de China.

Canadá	3.08%	Holanda	1.18%
India	1.55%	España	1.04%
Italia	3.54%	Suecia	1.25%
Japón	5.40%	Egipto	0.18%

La contribución de México, del 0.88%, es la mayor entre los países de América Latina. El porcentaje de Argentina es de 0.85%, el de Brasil de 0.80%, el de Venezuela de 0.41%, el de Chile de 0.20%, el de Colombia de 0.19%, el de Cuba de 0.16%, el de Perú de 0.10%, el de Uruguay de 0.07%, el de Guatemala de 0.05%. Todos los demás países latinoamericanos pagan el mínimo de 0.04%.

En lo que se refiere a las contribuciones al presupuesto regular de la ONU, debe hacerse hincapié en que las mismas constituyen las únicas aportaciones obligatorias de los estados miembros. Todas las demás contribuciones, por ejemplo las que se destinan a la ayuda económica, técnica y social a los países en desarrollo, a la oficina de la ONU para los Refugiados Árabes en Palestina, a la UNICEF, etc., son estrictamente voluntarias. El financiamiento de todas estas actividades, particularmente el de la ayuda a los países en desarrollo, un campo de importancia vital para la eficacia y el prestigio de la ONU, mediante contribuciones voluntarias, es un absurdo financiero y político. Podemos imaginar las consecuencias si las actividades similares del moderno estado benefactor (los costos de la educación, pensiones de vejez, beneficios a veteranos, beneficio de desempleo, pagos de beneficencia, subsidios para los niños, beneficios médicos y hospitalarios, etc.) depen-

dieran de las contribuciones voluntarias de ciudadanos individuales. Escuelas y hospitales tendrían que cerrar; los menesterosos y los enfermos morirían de inanición, etcétera.

A pesar de esta situación evidentemente absurda, todos los esfuerzos que se han hecho a través de los años para incorporar en el presupuesto regular asignaciones para actividades de la ONU tales como la ayuda a los refugiados árabes, por ejemplo, con lo que las contribuciones para las mismas se volverían obligatorias, han fracasado por completo debido a la terca oposición de una mayoría de los estados miembros.

Aparte de los 132 estados miembros, algunos países no miembros como Alemania Occidental (6.8%), Suiza (0.84%), la Santa Sede (0.04%), Liechtenstein (0.04%), Corea del Sur (0.11%), Vietnam del Sur (0.7%), Mónaco (0.04%) y San Marino (0.04%), por decisión de la Asamblea General hacen contribuciones como participantes en órganos y actividades de la ONU tales como la Corte Internacional de Justicia, el Control Internacional de Drogas y Narcóticos, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (ECE), la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) y la UNIDO (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial).

La ONU ha establecido igualmente un Fondo de Capital de Trabajo que se mantiene a un nivel anual de 40 millones de dólares. Este fondo se alimenta con adelantos que hacen los estados miembros de sus contribuciones al presupuesto de la ONU, y se utiliza en las emergencias financieras, lo que virtualmente significa todo el tiempo. Uno de los aspectos poco conocidos de los problemas presupuestarios de la ONU es el hecho de que once estados miembros pagan parte de sus contribuciones a la organización en monedas diferentes del dólar norteamericano. Esto imposibilita el empleo de estas monedas por la ONU en países que no sean los de su origen.

En la introducción de su *Informe anual* de este año a la Asamblea General, el nuevo secretario general hizo hincapié en que desde el momento en que asumió el cargo, el 1º de enero de 1972, se impuso la tarea urgente e inmediata de atacar la crisis financiera de la ONU y formular para el efecto programas que aumenten tanto la eficiencia como la solvencia de la organización en el futuro. Afirmó, asimismo, que sus esfuerzos se encaminaban principalmente a mantener el gasto total del presupuesto de este año (1971-72) a un nivel que no supere los ingresos de caja, y a disminuir el papeleo y en particular la documentación.⁷ Informó que había tomado severas medidas "para evitar pasar de una crisis de caja mensual a otra".

⁷ Reducir el nivel ya astronómico de la documentación de la ONU es una tarea hercúlea. Varias sesiones de la Asamblea han creado comités especiales para que se ocupen de este problema. El último de estos comités produjo una cantidad de documentación que rivaliza con la de muchos organismos de la ONU. Las recomendaciones tendientes a reducir la documentación han sido ignoradas en gran medida, aun por la propia Asamblea.

Una de tales medidas ha sido una congelación de seis meses en el reclutamiento de nuevos miembros del personal en 1972, junto con una congelación no oficial de los ascensos al personal existente. Además ordenó, al asumir su puesto, que por lo menos 4 millones de dólares de las asignaciones presupuestarias de 1972 debían quedar sin gastarse, con lo que se compensarían aproximadamente las contribuciones de los estados miembros que se esperaba quedaran sin pagar.

En total, el doctor Waldheim anunció que su objetivo consistía en ahorrar por lo menos 6 millones de dólares del presupuesto de 1972. Está pidiendo a la Asamblea de 1972 que le permita llevar este ahorro como un excedente a 1973, y que no se insista en su empleo usual para reducir las contribuciones de los estados miembros en 1973. Desea que se suspenda esta obligación hasta que se restablezca la solvencia de la organización.

Aunque desde hace mucho tiempo se ha insistido en el ahorro de los costos del personal de la ONU, la congelación del reclutamiento por seis meses ha afectado especialmente a los departamentos llamados sustantivos de la Secretaría de la ONU. Tales son los "departamentos de política" como el de Asuntos del Consejo de Seguridad, el de Descolonización, el de Asuntos Económicos y Sociales, y el de Información Pública, que han estado durante mucho tiempo a "dieta de hambre" en términos de personal. La burocracia administrativa de la ONU, o sean las unidades de administración y servicio de la secretaría, siempre han tenido exceso de personal.

Aunque el secretario general ha afirmado públicamente en repetidas ocasiones que el personal de la ONU entiende plenamente la necesidad de sus medidas restrictivas en relación con la secretaría, es obvio que la ya baja moral del personal no se ha visto fortalecida por estas acciones.

El secretario general ha reconocido públicamente también que sus medidas restrictivas aplicadas al personal de la ONU buscan lograr una reacción psicológica favorable de los estados miembros de la organización, al mostrarles que "el ahorro principia en casa", o sea mediante la "moderación y el buen cuidado" de los recursos de personal.

El doctor Waldheim agregó que se tomarían nuevas medidas cuando se dispusiera del informe del Comité Especial de 15 miembros sobre la situación financiera de las Naciones Unidas, en el transcurso de la sesión de 1972 de la Asamblea. La Asamblea creó en diciembre de 1971 este comité, que desde entonces se ha reunido en secreto. Queda por verse si podrá someter a consideración de la Asamblea varias medidas concretas, como espera el secretario general. El ya mencionado informe de Hambro sobre el fracaso de su misión no es precisamente alentador a este respecto.

En su informe a la Asamblea General, el doctor Waldheim afirma que ha podido mejorar sustancialmente "la situación financiera a corto plazo" de la ONU, la que, según advierte, "todavía es difícil". Muchos gobiernos miembros —dice el informe— han cooperado pagando este año (1972) sus contribuciones antes de lo acostumbrado. "Podemos

pagar los sueldos de nuestro personal”, anunció en una conferencia de prensa el 24 de julio de 1972,⁸ y añadió: “De modo que este problema no nos causa ninguna verdadera dificultad en lo que resta de este año.” De acuerdo con Waldheim, Estados Unidos había pagado 30 millones de dólares como la primera mitad de su contribución regular más pronto que de costumbre, y Francia había hecho una contribución similar de 3.9 millones de dólares, pero no ha indicado si hará otras contribuciones. La Unión Soviética estaba “considerando” las sugerencias de Waldheim sobre este punto. El secretario general continuó con unas palabras de prevención en el sentido de que si bien a corto plazo la ONU se encontraba de momento “del otro lado”, no sabía “cómo se presentaría la situación el año entrante”, y que “por supuesto, el problema a largo plazo —la cuestión de la deuda— sigue en pie”.

Waldheim hizo notar también que el año pasado 16 estados miembros, “y entre ellos uno de los contribuyentes principales”, que en conjunto deben pagar el 65% del presupuesto, no votaron en la Asamblea a favor del presupuesto de la ONU, y que esto ponía de relieve las dificultades que debe enfrentar la solución de la crisis financiera.

El nuevo secretario general ha presentado a la Asamblea General de 1972 sus propuestas de largo alcance para la restructuración del presupuesto de la ONU.⁹ Estas propuestas son las siguientes:

1) Principiando en 1974, el presupuesto de la ONU cubrirá un lapso de dos años, en lugar de que se presente anualmente como hasta ahora. En opinión del doctor Waldheim, esto dará a la Asamblea una mejor oportunidad que antes para planear eficazmente el futuro.

2) Se introducirá una nueva técnica presupuestaria mediante el “presupuesto por programas”. El presupuesto de la ONU se dividirá de acuerdo con sus actividades. Los fondos se asignarán por unidad de organización, en lugar de hacerlo por objeto del gasto como hasta ahora. En otras palabras, el presupuesto se elaborará por programas, en lugar del sistema de división actual en costos de personal, de equipo, edificios, etc. Con esto se trata de facilitar la correlación entre las varias actividades de la ONU y los fondos que se necesitan para su ejecución.

Como consecuencia de lo anterior, dice el doctor Waldheim, “los estados miembros tendrán oportunidad de revisar y determinar, con base en una información más clara y comprensiva, la sustancia de los programas y actividades que se llevarán al cabo, sus prioridades relativas, y los medios de ejecución más eficaces y económicos”.

3) Se preparará un “plan de seis años de término medio”, relativo a las actividades no políticas de la ONU, con base en los objetivos delineados por la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, UNCTAD, UNIDO y otros organismos. El plan de seis años deberá

⁸ Comunicado de prensa de la ONU SG/SM/1727.

⁹ Doc. A/C.5/1429.

ser revisado y puesto al día cada dos años, con base en los resultados obtenidos y las nuevas necesidades.

Los primeros dos años del plan de seis años contarán con programas y presupuestos detallados. Más tarde, cada dos años, el secretario general dotará al plan bosquejado de programas y presupuestos igualmente detallados.

Dentro de la Secretaría de la ONU se establecerá "un servicio de planeación, programación y evaluación" para lograr el desarrollo de técnicas uniformes. Este servicio se compondrá de un pequeño número de especialistas con experiencia en la formulación de programas, los procedimientos de administración y el análisis de programas, que ayudarán a las varias áreas de la secretaría en la formulación y estimación de costos de los programas que propongan. Se establecerá un "comité de alto nivel para la revisión de programas y presupuestos", integrado por los jefes de las principales unidades de la secretaría responsable de proyectos en los campos económico, social y de derechos humanos, y por los encargados de su administración. Este comité, bajo la presidencia del secretario general, elaborará las directrices de un plan de mediano plazo equilibrado y coordinado y de programas y presupuestos bienales.

El secretario general pide a la Asamblea que no demore la aprobación de sus propuestas. Hace hincapié en que favorece la concentración de la autoridad de aprobación de programas y cuestiones presupuestarias, idealmente en un solo organismo intergubernamental. Actualmente, afirma, hay una fragmentación inherente al sistema vigente, por cuya razón los varios segmentos del programa total se consideran en forma relativamente aislada por los organismos encargados de la formulación de programas financieros. Es decir, no existe ahora una evaluación equilibrada y coordinada de los programas en conjunto.

Es seguro que las propuestas del secretario general serán debatidas ampliamente en la sesión de la Asamblea, en el sombrío escenario financiero de la crisis actual. Respetuosa de las formalidades, la Asamblea podría recurrir al inveterado expediente de crear un comité especial que estudie las propuestas. Algunos observadores bien enterados de las actividades de la ONU creen que las propuestas de Waldheim suscitarán fácilmente graves aprensiones entre algunos de los estados miembros de la ONU, derivadas de su temor de que confieran demasiado arbitrio a la Secretaría de la ONU y demasiada autoridad en la determinación de las actividades de la organización. En pocas palabras, los estados miembros pueden temer que el doctor Waldheim esté tratando de establecer una posición preponderante para los tecnócratas de la Secretaría de la ONU en los vitales campos económico y social de las actividades de la organización, en la misma forma que Dag Hammarskjöld trató de hacerlo, y casi lo consiguió, en el campo político.