

# ARTÍCULO 17, (PÁRRAFO 1)

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>
Texto del Artículo 17, párrafo 1	
Nota introductoria	1
I. Reseña general	2-49
II. Reseña analítica de la práctica	50-129
A. El alcance del presupuesto	50-71
1. Qué comprende el presupuesto	50-61
2. Estimaciones presupuestarias revisadas y suplementarias	62-71
B. El proceso de consideración y aprobación del programa	72-79
1. La competencia para la preparación y la transmisión del presupuesto a la Asamblea General	72-74
2. Cómo se considera y aprueba el presupuesto en la Asamblea General	75-78
3. Votación sobre el presupuesto	79
C. Administración del presupuesto	80-88
1. La naturaleza de la facultad atribuida al Secretario General	80-87
2. Transferencias entre secciones del presupuesto	88
D. Alcance y extensión de la facultad de la Asamblea General de aprobar gastos	89-108
1. Disposiciones del Reglamento Financiero y del reglamento de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social	89-90
2. Factores considerados por la Asamblea al examinar los gastos propuestos	91-106
**3. Las facultades de la Asamblea General de aprobar o desaprobar las obligaciones contraídas por la Organización	
4. Límite máximo del presupuesto	107-108
E. Extensión del control de la Asamblea General respecto de los gastos presupuestarios	109-117
1. La Junta de Auditores	115-116
**2. Funciones de la Junta de Auditores y principios que rigen el procedimiento de auditoría de las Naciones Unidas	
3. Procedimientos para el examen de cuentas e informes de auditoría por la Asamblea General	117
**4. Mecanismos para el examen de cuentas e informes de auditoría por la Asamblea General	
F. Fondos extrapresupuestarios	118-124
1. Exposición general	118-121
2. Los principales programas extrapresupuestarios	122-124
**3. Recaudación de fondos para fines extrapresupuestarios	
**4. Control de fondos extrapresupuestarios	
G. Cuentas especiales para las operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones conexas de las Naciones Unidas	125-129
1. Finalidad y límites de las cuentas	126

2. Preparación, presentación y aprobación de estimaciones . . . . . 127-129  
 \*\*3. Administración financiera

## TEXTO DEL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO 1

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

### NOTA INTRODUCTORIA

1. La estructura de este estudio, que abarca el período 2000-2009, se ajusta a la de los anteriores estudios del párrafo 1 del Artículo 17 en el *Repertorio* y sus *Suplementos No. 7, No. 8 y No. 9*.

### I. RESEÑA GENERAL

2. El 8 de mayo 2006, en la reanudación de su sexagésimo período de sesiones, la Asamblea General aprobó por una votación registrada de 121 contra 50 y dos abstenciones, la resolución 60/260, titulada “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo”.<sup>1</sup> Una semana antes, en la Quinta Comisión también se había llevado a cabo una votación registrada sobre el correspondiente proyecto de resolución.<sup>2</sup> Ése fue el primer apartamiento del acuerdo a que se había llegado en 1986 en el sentido de que, de allí en adelante, la Quinta Comisión funcionaría por consenso.<sup>3</sup> Durante los veinte años anteriores todos los proyectos de resolución sobre asuntos financiero, presupuestario y administrativo, y sobre cuestiones relacionadas con la reforma y el fortalecimiento de la Organización, habían sido aprobados por consenso.<sup>4</sup>

3. El tema de esta polémica resolución 60/260 era el informe del Secretario General también titulado “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo”.<sup>5</sup> Antes de informar sobre las circunstancias de esta ruptura del acuerdo sobre el consenso en la Quinta Comisión, conviene recordar las principales etapas del proceso de reforma lanzado por el entonces recién elegido Secretario General que asumió el cargo en enero de 1997<sup>6</sup>,

4. Algunos meses después de su designación, el Secretario General, luego de llevar a cabo un examen de las actividades de las Naciones Unidas y la manera en que estaban organizadas y se llevaban a cabo<sup>7</sup>, presentó a la Asamblea un informe en que se detallaban medidas dirigidas a lograr una completa reforma de la Organización.<sup>8</sup> Habiendo considerado ese informe, la Asamblea aprobó, por consenso, una resolución en dos partes<sup>9</sup> en la cual recordó los propósitos y principios de la Carta, proporcionó al Secretario General directrices para sus esfuerzos de reforma<sup>10</sup>, y aceptó o hizo suyas algunas de las medidas propuestas.<sup>11</sup> El informe y la resolución mencionados fueron analizados en el anterior Suplemento del *Repertorio*.<sup>12</sup> Sin embargo, es oportuno resumir aquí los

de 2006. Su sucesor, Ban Ki Moon, fue elegido por resolución 61/3 de la Asamblea General, de 13 de octubre de 2006.

<sup>7</sup> El Secretario General había designado al Sr. Maurice Strong como Coordinador Ejecutivo para la Reforma.

<sup>8</sup> A/51/950, 14 de julio de 1997, Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma, Informe del Secretario General.

<sup>9</sup> Resolución 52/12, Parte A de 12 de noviembre de 1997, y Parte B de 19 de diciembre de 1997.

<sup>10</sup> En su resolución 52/12 A, la Asamblea encomió “los esfuerzos e iniciativas del Secretario General encaminados a reformar las Naciones Unidas” y a continuación le impartió varias directrices prescriptivas, entre ellas, la de aplicarlas “respetando plenamente los mandatos, las decisiones y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General”.

<sup>11</sup> Se aceptaron las siguientes: la creación del puesto de Vicesecretario General; la designación del Coordinador del Socorro de Emergencia como Coordinador de la Asistencia Humanitaria de las Naciones Unidas; una mayor integración de las actividades intergubernamentales de supervisión de los principales fondos de las Naciones Unidas fondos; fijación de un plazo para la concertación del acuerdo correspondiente sobre el estatuto de las fuerzas entre las Naciones Unidas y el gobierno anfitrión, como había recomendado el Consejo de Seguridad; y la creación de una cuenta para el desarrollo en el presupuesto por programas para el bienio 1998-1999. Asimismo, la Asamblea convino en “acelerar su examen” del proyecto de Código de Conducta de los Funcionarios de las Naciones Unidas y tomó nota de varias propuestas, entre ellas, la introducción de un sistema de presupuestación orientado hacia los resultados. Pidió varios exámenes y propuestas más detalladas, entre ellas, la idea de convocar una Cumbre del Milenio. Véase resolución 52/12 B y párrafo 24 del *Suplemento No. 9* (1995 a 1999) del Repertorio.

<sup>12</sup> Véase *Suplemento No. 9* (1995 a 1999), párrafo 1 del Artículo 17, párrafos 11 a 24.

<sup>1</sup> Véase A/60/PV.79, Documentos oficiales.

<sup>2</sup> Véase A/C.5/60/SR.50, Documentos oficiales.

<sup>3</sup> Este acuerdo estaba contenido en la resolución 41/213 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1986, Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas.

<sup>4</sup> Sin embargo, hubo una excepción, que fue la resolución anual sobre la financiación la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL). Esa excepción continuó durante el período 2000-2009. Véase por ejemplo resolución 56/214 A, B, de 27 de junio de 2002 y resolución 64/282 de 24 de junio de 2010...

<sup>5</sup> A/60/692, 7 de marzo de 2006, Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo.

<sup>6</sup> Kofi Annan fue designado Secretario General de las Naciones Unidas por resolución 51/200 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996. Fue nuevamente designado, para un segundo período, por resolución 55/277 de 29 de junio de 2001 y cesó en el cargo el 31 de diciembre

principales temas de controversia que surgieron durante el debate y la aprobación de la resolución 52/12 A y B, porque persistieron durante todo el proceso de reforma llevado a cabo por el Secretario General.<sup>13</sup>

5. Primero, no todos los Estados Miembros estaban convencidos de que fuera necesario hacer “una nueva Organización de las Naciones Unidas para el nuevo siglo”.<sup>14</sup> Una gran cantidad de ellos opinaba que lo más importante para la salud de la Organización era que se cumpliera finalmente el *quid pro quo* político que estaba en el corazón de la resolución 41/213: pago en tiempo y en su totalidad de las cuotas prorrateadas —en especial por parte del principal contribuyente— a cambio de que los países en desarrollo aceptaran que los asuntos financieros y administrativos se resolvieran en la Quinta Comisión por consenso. Segundo, entre los miembros había escaso entusiasmo por iniciativas tales como la contratación externa de actividades tradicionalmente llevadas a cabo por la Organización. Tampoco había acuerdo general sobre los términos de una mayor participación del sector privado —tratado en el informe del Secretario General como parte de la sociedad civil— en la vida de las Naciones Unidas. Tercero, la institución de un “completa reformulación de las políticas y prácticas de recursos humanos”<sup>15</sup> hizo poco para aliviar entre los países en desarrollo el sentimiento de que la Secretaría estaba dominada por valores y conceptos occidentales. Y esos países en desarrollo estaban preocupados por su subrepresentación en la Secretaría, en particular en puestos de alto nivel. Cuarto, los mismos países en desarrollo estaban convencidos de que en el corazón de la reforma de la Organización estaban los esfuerzos por reducir los gastos y suprimir las actividades que se consideraban obsoletas, y el principal objetivo de dichos esfuerzos era el dominio económico y social que se había construido desde el decenio de 1960 para promover su desarrollo. Por último, la demanda del Secretario General de que se restaurara “la división de funciones basada en la Carta”<sup>16</sup> entre él y la Asamblea General significaba una menor participación de la Quinta Comisión en los “detalles” de la administración de la Organización. Esa demanda fue recibida fríamente por los Estados Miembros que estaban utilizando las deliberaciones de la Quinta Comisión para influir en el funcionamiento de las Naciones Unidas en una manera que de no ser así su limitado peso en los asuntos mundiales no habría permitido.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Véase Documentos oficiales, A/52/PV.49, págs. 26 a 44, y A/52/PV.78, págs. 3 a 22. La resolución 52/12 A y B fue negociada y aprobada por la Asamblea en sesión plenaria. Por primera vez, se llevaron a cabo negociaciones oficiosas en esas sesiones plenarias.

<sup>14</sup> A/51/950, título de sección III de Primera parte, Panorama general.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Panorama general, pág. 7.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párrafos 47 y 48 de la Parte II, Iniciación de los cambios.

<sup>17</sup> Esta negativa a dar más facultades al Secretario General en asuntos administrativos y presupuestarios fue vívidamente ilustrada por la resolución 55/220, de 22 de diciembre de 1997, Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998 a 1999. El Secretario General había presentado un complemento del documento A/51/950, titulado Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas. Proyecto de

6. En marzo de 2000, el Secretario General presentó a la Asamblea General su segundo informe importante sobre la Organización, su función, su futuro y su funcionamiento. Preparado para la Cumbre del Milenio que el Secretario General había propuesto en su primer informe sobre reforma<sup>18</sup> y que la Asamblea General había aceptado<sup>19</sup>, dicho informe se titulaba: “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”.<sup>20</sup> Centrado en la función de las Naciones Unidas en este nuevo siglo, su Parte VI<sup>21</sup> tenía un título que evocaba el informe de julio de 1997: “Renovación de las Naciones Unidas.” La Sección D<sup>22</sup> de esta Parte se titulaba “La revolución silenciosa en marcha” (la “revolución silenciosa” era una expresión que ya había empleado el Secretario General en su primer informe sobre la reforma).

7. En la sección D se enunciaban siete puntos: (1) Los Estados Miembros tienen que estar “dispuestos” a que haya una “verdadera reforma estructural” de la Organización<sup>23</sup>; (2) La “triste realidad” es que “nuestros recursos sencillamente no guardan relación con nuestra tarea en el plano mundial”<sup>24</sup>; (3) Los Estados Miembros ejercen “presiones” sobre nosotros “al confiarnos nuevos mandatos sin prever nuevos recursos”<sup>25</sup>; (4) Las “limitaciones no son sólo financieras;” hay “desacuerdos entre

presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 (A/52/303, de 11 de septiembre de 1997) en el que se describían los cambios que se requerían en ese presupuesto por programas ya aprobado para aplicar la reforma propuesta. En las 30 páginas de la resolución 55/220 la Asamblea hizo detallados comentarios y cambios en la descripción, los puestos y los recursos de otra índole presentados por el Secretario General, y, por primera vez desde la introducción del presupuesto por programas a mediados del decenio de 1970, anexó a su resolución un cuadro completo de dotación de personal para el bienio. Para los detalles, véase el *Repertorio, Suplemento No. 9*, párrafos 26 a 31.

<sup>18</sup> Véase A/51/950, Panorama general, pág. 8, y párrafo 91, sección III, Unas nuevas Naciones Unidas para el nuevo siglo.

<sup>19</sup> En resolución 52/12 la Asamblea pidió al Secretario General que expusiera más detalladamente sus propuestas sobre, entre otras cosas, la Asamblea del Milenio y un Foro del Milenio; en su resolución 53/202, de 17 de diciembre de 1998, decidió a designar al quincuagésimo tercer período de sesiones como la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas; y en su resolución 53/239, de 8 de junio de 1999, la Asamblea decidió que la Cumbre del Milenio comenzara el miércoles 6 de septiembre de 2000.

<sup>20</sup> A/54/2000, 27 de marzo de 2000, Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI, Informe del Secretario General.

<sup>21</sup> Las partes del documento A/54/2000 eran las siguientes: I. Los nuevos retos del nuevo siglo, II. Mundialización y gestión de los asuntos públicos, III. Un mundo sin miseria, IV. Un mundo sin miseria, V. Un futuro sostenible, VI. Renovación de las Naciones Unidas, VII. Los temas que habrán de examinarse en la Cumbre.

<sup>22</sup> Las secciones de la Parte VI del documento A/54/2000 eran las siguientes: A. Nuestros puntos fuertes, B. Adaptación al cambio: redes de apoyo, C. Conexiones digitales, D. La “revolución silenciosa” en marcha.

<sup>23</sup> A/54/2000, párrafo 352; la necesidad de “verdadera reforma estructural” fue comparada con una “estructura” que “refleja decenios de mandatos encomendados por los Estados Miembros, y, en algunos casos, el legado de profundos desacuerdos políticos”.

<sup>24</sup> *Ibid.*, párrafo 353; “El presupuesto para nuestras funciones básicas [...] es de apenas 1.250 millones de dólares al año. Esto re-presenta más o menos el 4% del presupuesto anual de la ciudad de Nueva York y es casi 1.000 millones de dólares inferior a los gastos anuales del Departamento de Bomberos de Tokio”.

<sup>25</sup> *Ibid.*, párrafo 354; este párrafo comenzaba así: “Son bien conocidas las dificultades que nos crean presupuestos estáticos y las moras en el pago de las cuotas. Menos conocidas son...” (oración citada en relación con las “presiones”)...

los Estados Miembros” y “la supervisión desorbitada y exageradamente minuciosa de los Estados Miembros sobre nuestras actividades programáticas hace sumamente difícil maximizar la eficiencia o la eficacia de nuestra labor” (cursiva añadida)<sup>26</sup>; (5) Para “hacer de las Naciones Unidas una organización más ágil y eficaz”, desde 1997 “hemos simplificado los procedimientos de gestión”, “transferido recursos de actividades administrativas a actividades de desarrollo”, “introducido la gestión colegiada” y “mejorado considerablemente la coordinación entre los distintos elementos del sistema de las Naciones Unidas, muchos muy distantes entre sí”<sup>27</sup>; (6) Para “hacer de las Naciones Unidas una organización más ágil y eficaz” se necesitarían “disposiciones de duración máxima para las iniciativas que entrañen nuevas estructuras orgánicas o cuantiosos compromisos de fondos”<sup>28</sup>; (7) “Para atender mejor a los seres humanos, las Naciones Unidas deberán basarse más en los resultados, por lo que hace tanto a la dotación de personal como a la asignación de recursos”<sup>29</sup>.

8. En la conclusión de ese informe, el Secretario General destacó cuatro tareas encaminadas a “hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en manos de los pueblos del mundo.” “reformular el Consejo de Seguridad,” “velar por que la Organización cuente con los recursos necesarios para cumplir sus mandatos;” “velar por que la Secretaría haga el mejor uso posible de esos recursos [...] permitiéndole adoptar las mejores prácticas y tecnologías de gestión disponibles” (cursiva añadida); y, “dar plena oportunidad a las organizaciones no gubernamentales y a otras entidades no estatales para que aporten su indispensable contribución a la labor de la Organización”<sup>30</sup>.

9. La Declaración del Milenio, preparada sobre la base de ese informe y aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000<sup>31</sup>, comprende una sección VIII

titulada “Fortalecimiento de las Naciones Unidas”<sup>32</sup>. Para hacer de la Organización “un instrumento más eficaz” para el logro de sus “prioridades,” los Estados Miembros señalaron once metas, dos de las cuales eran directamente pertinentes para el párrafo 1 del Artículo 17 de la Carta. La primera se refería a los recursos. Éstos, en términos muy tradicionales, debían ser proporcionados “de forma oportuna y previsible” de manera que la Organización pueda “cumplir sus mandatos.” La segunda meta pertinente se refería a la Secretaría y debe ser citada íntegramente, porque ilustra la gran brecha entre los deseos del Secretario General y la opinión dominante de los Miembros con respecto al proceso de reforma y la distribución de responsabilidades para su aplicación: “Decidimos [...] Instar a la Secretaría a que, de conformidad con normas y procedimientos claros acordados por la Asamblea General, aproveche al máximo esos recursos en interés de todos los Estados Miembros, aplicando las mejores prácticas y tecnologías de gestión disponibles y prestando una atención especial a las tareas que reflejan las prioridades convenidas de los Estados Miembros”. (cursiva añadida).<sup>33</sup> La argumentación del Secretario General de que la Asamblea General no debía ejercer una “supervisión” tan “desorbitada” y debía dejara más libertad para reformar la Organización no había contado con la aprobación de una mayoría de los Estados Miembros.

10. Algunos meses después de la Declaración del Milenio, la Asamblea General aprobó una resolución sobre el seguimiento de la Cumbre del Milenio en la cual exhortó “a todo el sistema de las Naciones Unidas a que prest[ara] todo tipo de asistencia a los Estados Miembros con miras a la aplicación de la Declaración del Milenio” y pidió al Secretario General que coordinara “las actividades en todo el sistema” con el mismo objeto.<sup>34</sup> No se hizo referencia a la reforma de la Organización. En septiembre de 2001, el Secretario General emitió un informe titulado “Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas”<sup>35</sup>. Siguiendo la estructura de la Declaración del Milenio, el Secretario General formula comentarios sobre el grado de consecución de los objetivos que figuraban en la Declaración y, para cada

<sup>26</sup> Ibid., párrafo 355.

<sup>27</sup> Ibid., párrafo 356.

<sup>28</sup> Ibid., párrafo 357.

<sup>29</sup> Ibid., párrafo 358.

<sup>30</sup> Ibid., párrafo 367, en la sección VII, Los temas que habrán de examinarse en la Cumbre. En esta sección, se señalaron seis valores que reflejaban el “espíritu de la Carta”: libertad, equidad y solidaridad, tolerancia, no violencia, respeto por la naturaleza y responsabilidad común. Luego, al “aplicar estos valores al nuevo siglo”, se presentaron cuatro “prioridades”: liberar a la humanidad de la “pobreza abyecta y deshumanizadora”; liberar a la humanidad “del flagelo de la guerra”; liberarnos (a las generaciones presentes y futuras) “del peligro de vivir en un planeta al que las actividades humanas han causado daños irreparables y cuyos recursos no son ya suficientes para satisfacer sus necesidades”. La cuarta y última prioridad era “hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en manos de los pueblos del mundo”, con las cuatro tareas mencionadas en este párrafo.

<sup>31</sup> Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000, Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Como esta declaración fue adoptada como proyecto, pero en términos idénticos, al final del quincuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General (resolución 54/282, de 5 de septiembre de 2000), la parte pertinente fue examinada en el párrafo 33 del *Suplemento No. 9* (1995 a 1999), párrafo 1 del Artículo 17 del Repertorio.

<sup>32</sup> El último párrafo de esta sección, y de la Declaración, dice lo siguiente: “Reafirmamos solemnemente, en este momento histórico, que las Naciones Unidas son el hogar común e indispensable de toda la familia humana, mediante el cual trataremos de hacer realidad nuestras aspiraciones universales de paz, cooperación y desarrollo. Por consiguiente, declaramos nuestro apoyo ilimitado a estos objetivos comunes y nuestra decisión de alcanzarlos.”

<sup>33</sup> Resolución 55/2 de la Asamblea General, párrafo 30, apartados sexto y séptimo.

<sup>34</sup> Resolución 55/162 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 2000, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, párrafos 3 y 11.

<sup>35</sup> A/56/326, 6 de septiembre de 2001, Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General. Esta “guía general” [en inglés, “road-map”, o sea, “hoja de ruta”] había sido pedida por la Asamblea en su resolución 55/162, párrafo 18. En la misma resolución se pedía también la presentación de un informe anual y de informes generales quinquenales “sobre los progresos logrados en la aplicación de la Declaración del Milenio” (párrafo 19).

uno de ellos, indicó “estrategias para avanzar.” Con respecto a los dos objetivos directamente pertinentes para el párrafo 1 del Artículo 17, ya mencionados en el párrafo anterior de este examen, dichas estrategias se expresaron brevemente y no generaron controversias.<sup>36</sup>

11. La Asamblea tomó nota con “reconocimiento” de ese informe y recomendó que la “guía general se considerase una orientación positiva para la aplicación de la Declaración del Milenio por el sistema de las Naciones Unidas”.<sup>37</sup> El 31 de julio de 2002, el Secretario General presentó su primer informe anual sobre la mencionada aplicación.<sup>38</sup> Su breve sección titulada “Fortalecimiento las Naciones Unidas” contenía un juicio sobre lo que se había logrado desde 1997<sup>39</sup>, la evaluación de que aún “queda todavía un gran potencial de progreso” y el anuncio de que se proponía presentar a la Asamblea General “en el cuarto trimestre del año” (de 2002) “un informe que propondr[ía] nuevas mejoras programáticas, institucionales y de procedimiento [...]”.<sup>40</sup> La Asamblea tomó nota, también con “reconocimiento,” de ese primer informe anual.<sup>41</sup> Reconoció que “los progresos realiza-

dos para cumplir” los objetivos de la Declaración del Milenio habían sido “desiguales” y decidió “considerar, en su quincuagésimo octavo período de sesiones, la posibilidad de celebrar durante su sexagésimo período de sesiones una reunión plenaria de alto nivel sobre el examen de la aplicación de la Declaración del Milenio progresos realizados en la aplicación de la Declaración del Milenio [...]”.<sup>42</sup> Esa reunión de alto nivel, conocida como la Cumbre Mundial 2005, y, primero, el informe anunciado por el Secretario General para el cuarto trimestre de 2002, fueron los siguientes pasos en el desarrollo de la reforma de la Organización lanzada en 1997.

12. El informe emitido el 9 de septiembre de 2002 fue el tercer informe importante del Secretario General sobre cuestiones relacionadas con la reforma de la Organización y se tituló “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio”.<sup>43</sup> Se ubicó en el marco de la Declaración del Milenio. Dijo que desde que comenzaron las reformas en 1997 “mucho es lo que ya se ha conseguido.” la Organización “evoluciona en forma acorde con los tiempos” y “es más eficiente, abierta y creativa”. Pero “se necesitan más cambios” para asegurar que “que la Organización se centre en las prioridades establecidas por los Estados Miembros y la Secretaría preste mejores servicios. No obstante, los órganos inter-

<sup>36</sup> *Ibid.*, véanse párrafos 275 a 283. Sobre el objetivo atinente a los recursos de la Organización, “estrategias para avanzar” eran el pago de las cuotas “en su totalidad, puntualmente y sin condiciones” y la continuación de “los esfuerzos para reformar la metodología y la práctica presupuestaria de las Naciones Unidas” (párrafo 278); sobre el objetivo atinente a la Secretaría, las estrategias eran “garantizar que se asign[aran] recursos suficientes a las tecnologías de la información [...]”, “gestionar los conocimientos existentes en las Naciones Unidas para ponerlos a disposición de la sociedad civil y otros asociados”, “continuar las políticas y los procedimientos de modernización de los recursos humanos” y “seguir mejorando los procesos administrativos” (párrafo 283).

<sup>37</sup> Resolución 56/95 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 2001, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, párrafos 1 y 2.

<sup>38</sup> A/52/270, 31 de julio de 2002, Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General.

<sup>39</sup> *Ibid.*, párrafo 110. En particular: “A menudo no se valora la profundidad del cambio. Las innovaciones aprobadas por la Asamblea General en respuesta a las recomendaciones que figuran en mi informe de 1997 sobre la renovación de las Naciones Unidas [...] y en el informe Brahimi, han permitido a la Organización actuar con mayor unidad de propósitos, coherencia de las actividades y agilidad”. Ejemplos recientes de esa capacidad “de adaptación a las rápidas fluctuaciones” eran “Kosovo, Sierra Leona, Timor Oriental y el Afganistán”. Los objetivos de desarrollo del Milenio eran “el programa común de desarrollo para los próximos 15 años”. La coordinación había “mejorado considerablemente”. La consecución de esos y otros logros tuvo lugar en un contexto de disminución de los recursos efectivos asignados al presupuesto.”

<sup>40</sup> *Ibid.*, párrafo 111.

<sup>41</sup> Resolución 57/144 de la Asamblea General, 16 de diciembre de 2002, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, párrafo 1. Debe señalarse que, en relación con el mismo tema Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, la Asamblea también aprobó la resolución 57/145, de 16 de diciembre de 2002, Respuesta ante las amenazas y los retos mundiales. Observando “con preocupación las diferentes amenazas y retos mundiales que representan, en particular, el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones, la delincuencia organizada transnacional, los conflictos regionales, la pobreza, el desarrollo no sostenible, el tráfico ilícito de estupefacientes, el blanqueo de dinero, las enfermedades infecciosas, la degradación del medio ambiente, las catástrofes naturales, las emergencias complejas, y otros problemas”, la Asamblea reconoció “la importancia de seguir adaptando a las Naciones Unidas para hacer frente a las amenazas y los retos” y pidió al Secretario General que, “en consulta con los jefes ejecutivos de los organismos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” examinara los medios y procedimientos para seguir promoviendo [...] una respuesta más

amplia y coherente a las amenazas y los retos mundiales del siglo XXI” (párrafo cuarto del preámbulo y párrafo 2 de la resolución 57/145).

<sup>42</sup> *Ibid.*, párrafos 2 y 6. En el párrafo 7 de esta resolución la Asamblea también decidió que “el proceso de examen de la aplicación de los objetivos de desarrollo que figuran en la Declaración del Milenio se considerará en el marco del seguimiento integrado y coordinado de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social [...]”. Consecuentemente, la resolución 58/291 de la Asamblea General, que contenía la decisión de convocar en Nueva York en 2005, al comienzo del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, una sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea con participación de Jefes de Estado y de Gobierno, se tituló Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio y aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social. Este título representaba la fusión de dos temas del programa del quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea —tema 50 sobre el seguimiento de la Asamblea del Milenio y tema 60 sobre el seguimiento integrado de los resultados de las grandes conferencias y cumbres en las esferas económica y social— y se necesitaron siete meses de negociaciones para llegar a un acuerdo sobre el significado de dicha fusión para el alcance de la reunión de alto nivel. En términos generales, los países en desarrollo querían que esta reunión estuviera centrada en las cuestiones de desarrollo mientras que los países desarrollados querían que se centrara en todos los objetivos de la Cumbre del Milenio, incluida la reforma de la Organización. Los objetivos de desarrollo del Milenio, considerados muy favorablemente por los países desarrollados, eran vistos con serias reservas por varios países en desarrollo. El resultado de esas negociaciones fue el párrafo 2 de la muy breve resolución 58/291. En la reunión de alto nivel se realizaría “un examen amplio de los avances logrados en el cumplimiento de todos los compromisos contraídos en la Declaración del Milenio, incluidos los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y la colaboración mundial necesaria para conseguirlos” (cursiva añadida [...]). La decisión definitiva sobre las modalidades, el formato y la organización de la reunión de alto nivel debían ser sugeridos por el Secretario General, teniendo en cuenta las consultas de composición abierta que celebrar[ía] el Presidente de la Asamblea (párrafo 3 de 58/291). Véase resolución 58/291, de 6 de mayo 2004 y Documentos oficiales, A/58/PV.86, págs. 1 a 5.

<sup>43</sup> A/57/387, 9 de septiembre de 2002, Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, Informe del Secretario General.

gubernamentales también deben cambiar”.<sup>44</sup> Se reseñaron 36 “acciones”, la primera de las cuales consistía en presentar en 2003 de un presupuesto por programas para el bienio 2004-2005 “completamente revisado”, y la última, encomendar al Vicesecretario General la supervisión de “la aplicación de las reformas aprobadas”.<sup>45</sup>

13. Si bien toda las medidas previstas y propuestas tenían incidencia en la estructura y el funcionamiento de la Organización, la sección V<sup>46</sup>, titulada “Asignar recursos a las prioridades”, se refería directamente a los presupuestos de las Naciones Unidas y sugería cuatro acciones concretas en relación con el proceso de planificación y presupuestación, el examen intergubernamental de planes y presupuestos, los presupuestos para el mantenimiento de la paz y la gestión de fondos fiduciarios.<sup>47</sup> Las medidas presentadas en todo el informe, argumentaba el Secretario General, “constituyen una forma muy diferente de trabajar” y, “el Secretario General tratará de obtener el firme respaldo de los Estados Miembros para todo el conjunto de medidas”.<sup>48</sup>

14. Sin llegar a un “firme respaldo”, la Asamblea General “acog[ió] con beneplácito los esfuerzos y las iniciativas del Secretario General encaminados a continuar la reforma de las Naciones Unidas para hacer frente a los desafíos contemporáneos y encarar las nuevas prioridades con que se enfrenta la Organización en el siglo XXI”.<sup>49</sup> Hubo, en esta resolución, otros “beneplácitos” para las “intenciones,” los “esfuerzos” y las “propuestas” del Secretario General, pero todos ellos con cláusulas restrictivas y todo sujetos a un ulterior examen y aprobación.<sup>50</sup> Sólo una decisión del Secretario General fue “apoyada” y la Asamblea dejó en claro su determinación de seguir examinando con gran detalle todos los aspectos de la organización de la Secretaría.<sup>51</sup> Con respecto al pedido del Secretario General de contar con más flexibilidad en su administración de los presupuestos por programas aprobados, la Asamblea pidió que se elabora-

ran “criterios”, incluida “la especificación de las circunstancias excepcionales en que se usaría” esa flexibilidad.<sup>52</sup>

15. La Asamblea también pidió aclaraciones respecto de la propuesta del Secretario General de simplificar el proceso de planificación y presupuestación<sup>53</sup>, y, un año después, cuando se presentó un informe adicional<sup>54</sup>, la Quinta Comisión aceptó, con carácter de prueba, reemplazar el actual plan cuatrienal de mediano plazo por un “marco estratégico” que abarcaría, en su parte principal, el mismo período que el presupuesto por programas bienal.<sup>55</sup> La Asamblea también aceptó que el Comité del Programa y de la Coordinación dejara de considerar el esbozo de presupuesto, con lo cual se eliminaría una duplicación de responsabilidades con la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.<sup>56</sup> Esos fueron importantes cambios en el proceso de planificación y presupuestación establecido en la resolución 41/213, de 19 de diciembre de 1986. Se examinarán con más detalle en la Parte II.A.1 de este estudio.

16. La reunión plenaria de alto nivel celebrada por la Asamblea General del 14 al 16 de septiembre de 2005 adoptó un documento que pasó a ser, en la resolución 60/1, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.<sup>57</sup> Dicho documento tenía una Parte V, “Fortalecimiento de las Naciones Unidas”<sup>58</sup>, una de cuyas diez subpartes<sup>59</sup> se titulaba “Secretaría y reforma de la gestión”.<sup>60</sup> Bajo

<sup>52</sup> Véase el párrafo 35 de la resolución 57/300.

<sup>53</sup> Véase el párrafo 37 de la resolución 57/300.

<sup>54</sup> A/57/786, 15 de abril de 2003, Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, Examen intergubernamental del plan de mediano plazo y el presupuesto por programas, Informe del Secretario General.

<sup>55</sup> Véase resolución 58/269 de la Asamblea General, 23 de diciembre de 2003, Fortalecimiento de las Naciones Unidas: programa para profundizar el cambio; párrafos 5 a 10.

<sup>56</sup> *Ibid.*, párrafo 11.

<sup>57</sup> Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. En su quincuagésimo noveno período de sesiones, la Asamblea había aprobado el mismo texto, como proyecto, el 13 de septiembre de 2005, en su resolución 59/314, Proyecto de documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de septiembre de 2005. En la conclusión de dicho quincuagésimo noveno período de sesiones, que coincidió con el año en que se conmemoraba el sexagésimo aniversario de las Naciones Unidas, el Presidente de la Asamblea General dijo que “también debemos consagrar la mitad, por no decir que la mayor parte de nuestro tiempo, a la preparación de esta importante reunión cumbre en la que participarán más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno.”(véase Documentos oficiales, A/59/PV.118, pág. 4). Entre los documentos considerados figuraban el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565), el informe del Proyecto del Milenio (A/59/727), y el informe del Secretario General titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005).

<sup>58</sup> Las partes del texto eran las siguientes: I. Valores y principios; II. Desarrollo; III. Paz y seguridad colectiva; IV. Derechos humanos e imperio de la ley; V. Fortalecimiento de las Naciones Unidas.

<sup>59</sup> Las subpartes de la Parte V eran las siguientes: Asamblea General; Consejo de Seguridad; Consejo Económico y Social; Consejo de Derechos Humanos; Secretaría y reforma de la gestión; Coherencia del sistema; Organizaciones regionales; Cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos; Participación de las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, y Carta de las Naciones Unidas.

<sup>60</sup> Resolución 60/1 de la Asamblea General, Anexo, párrafos 161 a 167.

<sup>44</sup> *Ibid.*, Resumen, párrafos segundo y cuarto.

<sup>45</sup> *Ibid.*, Acción 1, pág. 11, y Acción 36, pág. 34.

<sup>46</sup> Las siete secciones del informe eran las siguientes: I. Fortalecimiento de las Naciones Unidas; II. Hacer lo que importa; III. Prestar mejores Servicios a los Estados Miembros; VI. Aunar esfuerzos para trabajar mejor; V. Asignar recursos a las prioridades; VI. La Organización y su personal: por una más alta calidad; VII. Afrontar el cambio.

<sup>47</sup> *Ibid.*, págs. 26 a 29.

<sup>48</sup> *Ibid.*, último párrafo del Resumen.

<sup>49</sup> Resolución 57/300 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2002, Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio.

<sup>50</sup> Véase por ejemplo el párrafo 11 de la resolución 57/300: “(La Asamblea) acoge con beneplácito los esfuerzos y las iniciativas del Secretario General encaminados a continuar la reforma de las Naciones Unidas para hacer frente a los desafíos contemporáneos y encarar las nuevas prioridades con que se enfrenta la Organización en el siglo XXI (cursiva añadida).”

<sup>51</sup> En el párrafo 25 de la resolución 57/300, la Asamblea apoyó la decisión del Secretario General de encomendar al Secretario General Adjunto y Asesor Especial para África varias responsabilidades. Y la Asamblea sintió la necesidad de enumerar precisamente dichas responsabilidades en los apartados a) y b).

este título, se hacía un fuerte hincapié en “mecanismos eficaces y eficientes para asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas”<sup>61</sup>—incluida la elaboración de “un código ético que se aplique en todo el sistema y a todo el personal de las Naciones Unidas”.<sup>62</sup> También se ponía de relieve “la necesidad urgente de mejorar sustancialmente los procesos de supervisión y gestión de las Naciones Unidas”.<sup>63</sup> Se instó encarecidamente al Secretario General a adoptar “las mejores prácticas de gestión” para hacer “el mejor y más eficiente uso de los recursos”.<sup>64</sup> Luego de reafirmar la función del Secretario General la función del Secretario General como más alto funcionario administrativo de la Organización”, se le pidió que hiciera “propuestas relativas a las condiciones y las medidas necesarias” para que cumpliera “con eficacia sus funciones directivas”.<sup>65</sup>

17. También, luego de “encomi[ar]” al Secretario General por “los esfuerzos que [había] venido desplegando el Secretario General para que la gestión de las Naciones Unidas fuera más efectiva y su empeño en actualizar la Organización”, la Cumbre Mundial 2005 destacó “la necesidad de que se adopt[aran] decisiones sobre reformas adicionales con el fin de que los recursos financieros y humanos de que dispon[ía] la Organización se utili[zaran] más eficientemente [...]” e instó “al Secretario General a que present[ara] a la Asamblea General propuestas de reforma de la gestión, para que las examin[ara] y adopt[ara] decisiones al respecto en el primer trimestre de 2006, [...]”.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> *Ibid.*, párrafo 161 *b*). Es preciso recordar el contexto de este hincapié en la rendición de cuentas y el comportamiento ético: primero, la controversia sobre la gestión del programa “petróleo por alimentos” establecido por el Consejo de Seguridad en 1991 y formalmente terminado el 21 de noviembre de 2003, había sido intenso desde 2000 y el informe del Comité de Investigación Independiente (el “informe Volcker”) que contribuyó en gran medida a disipar rumores y acusaciones, fue presentado al Consejo de Seguridad recién el 7 de septiembre de 2005; segundo, en 2004/2005 habían aparecido pruebas de casos de explotación y abuso sexual por parte de personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y la Asamblea General aprobó su primera resolución sobre dicho asunto el 6 de junio de 2005 (resolución 59/300).

<sup>62</sup> *Ibid.*, párrafo 161 *d*).

<sup>63</sup> *Ibid.*, párrafo 164.

<sup>64</sup> *Ibid.*, párrafo 161 *f*).

<sup>65</sup> *Ibid.*, párrafo 162.

<sup>66</sup> *Ibid.*, párrafos 162 y 163. En el párrafo 163, la Cumbre también pidió al Secretario General que incluyera en sus propuestas tres importantes “elementos” para la aplicación de reformas de gestión: *a*) una evaluación y recomendaciones sobre la adecuación de “las políticas, reglamentaciones y normas presupuestarias, financieras y de recursos humanos de las Naciones Unidas” respecto de “las necesidades actuales de la Organización” [...]; *b*) la facilitación, con análisis y recomendaciones, del examen de “todos los mandatos que [tuvieran] más de cinco años de antigüedad y diman[aran] de resoluciones de la Asamblea General y otros órganos” que la Asamblea y otros órganos realizarán durante 2006 a fin de “consolidar y actualizar el programa de trabajo de las Naciones Unidas;” y *c*) Una propuesta detallada sobre el marco de una gratificación excepcional por retiro voluntario para mejorar la estructura y la calidad del personal [...]. Los elementos *b*) y *c*), así como otras cuestiones planteadas en esta subparte de los resultados de la Cumbre, en particular la cuestión de la supervisión y la cuestión de la seguridad del personal, fueron tratados en informes separados del Secretario General.

18. El principal informe emitido en respuesta a la resolución 60/1 relativa al Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 fue también el cuarto de los grandes informes sobre reforma emitido por el Secretario General, que completaría su segundo período al final del año. Fue este informe<sup>67</sup> el que llevó a la ruptura del acuerdo de la Asamblea General sobre consenso en los asuntos administrativos y presupuestarios que se destacó al comienzo de este estudio

19. En el informe, enérgico en su tono y su contenido, se proponían las medidas “necesarias para que los futuros Secretarios Generales puedan cumplir con eficacia sus funciones directivas, así como medidas que permitirán a la Organización en su conjunto aprovechar mejor sus recursos humanos y de gestión.” “Los anteriores intentos de reforma, si bien permitieron algunas mejoras importantes, han encarado a veces los síntomas y no las causas de las deficiencias de la Organización.” Se impone una reforma radical de la Secretaría de las Naciones Unidas, de sus reglamentos, estructura, sistemas y cultura”, a causa de la “expansión radical de las actividades”, en particular “la cuadruplicación de las operaciones de mantenimiento de la paz”. Las Naciones Unidas “ya no son más una organización que se dedica a prestar servicios de conferencias en unos cuantos lugares de destino en que hay sedes”. El instrumento para lograr una Organización más fuerte era “una nueva cultura de liderazgo y una nueva y estructura de gestión” que permitieran “un mayor grado de unidad de objetivos, coherencia de los esfuerzos y agilidad en dar respuestas a las apremiantes necesidades de la comunidad internacional”.<sup>68</sup> Pero, según puso de relieve el Secretario General, “una gestión enérgica sólo puede tener éxito si responde a una gobernanza enérgica. Las reformas corren peligro de fracasar a menos que exista una relación de confianza y una colaboración estratégica entre la gobernanza de esta institución, es decir, los mecanismos intergubernamentales de los Estados Miembros, y su gestión, a saber, yo y mis colegas”.<sup>69</sup>

20. Había 23 propuestas, presentadas en las siete partes de este informe.<sup>70</sup> Es preciso describir brevemente tres partes, y las propuestas conexas, porque dieron lugar a desacuerdos particularmente fuertes entre los Estados Miembros.

—En la Parte V, “Invertir en presupuesto y finanzas”, sobre la base de un severo juicio acerca de las deficiencias del sistema de presupuestación<sup>71</sup>, se hacían tres

<sup>67</sup> A/60/692, 7 de marzo de 2006, Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo, Informe del Secretario General.

<sup>68</sup> *Ibid.*, cinco primeros párrafos del Resumen.

<sup>69</sup> *Ibid.*, Introducción, párrafo 14.

<sup>70</sup> I. Invertir en personal, II. Invertir en personal directivo, III. Invertir en tecnología de la información y la comunicación, IV. Invertir en nuevas formas de prestación de servicios, V. Invertir en presupuesto y finanzas, VI. Invertir en gobernanza, y VII. El camino a seguir: invertir para el cambio.

<sup>71</sup> El diagnóstico era: “un proceso poco flexible de ejecución del presupuesto [...]; autoridad muy restringida del Secretario General para des-

propuestas detalladas sobre “planificación presupuestaria estratégica y la ejecución del presupuesto”, sobre “prácticas de gestión financiera” y sobre “evaluación de resultados y presentación de informes”.<sup>72</sup> Las ideas claves eran las siguientes: simplificación de procesos, consolidación de procedimientos e informes, y mayores facultades para el Secretario General.<sup>73</sup> La única referencia a la cuestión del pago de sus cuotas por los Estados Miembros era la propuesta de que se cobrara “un interés por las cuotas atrasadas de un Estado Miembro”.<sup>74</sup>

- En la Parte VI, “Invertir en gobernanza”, se procuraba cambiar “el actual sistema de interacción entre la Secretaría y las comisiones y los comités de la Asamblea General [que] a veces es disfuncional”.<sup>75</sup> Comprendía las propuestas 19, 20 y 21. En la propuesta 19 se argumentaba a favor de la preparación de “un único informe anual general,” que sería una versión completamente modificada de la memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización.<sup>76</sup> En la propuesta 20, se proponían tres “nuevos principios de interacción” entre la Secretaría y las comisiones y comités presupuestarios de la Asamblea.<sup>77</sup> En la propuesta 21, se pedía a la Asamblea que estudiara “el modo de reformar sus estructuras para colaborar con la Secretaría en cuestiones administrativas y presupuestarias.” Se proponían a esos efectos seis medidas, la última de las cuales decía lo siguiente “[los Estados Miembros quizás podrían] [...] Examinar el modo de que las discusiones estratégicas tengan lugar en reuniones de un tamaño manejable, posiblemente dividiendo el volumen de trabajo de la Quinta Comisión entre algunos *grupos de trabajo de composición limitada*, o incluso considerar *si se podría elegir un comité*

plazar recursos a fin de satisfacer nuevas necesidades [...]; no existe una noción única, coherente y que todos comprendan de la rendición de cuentas en relación con la ejecución de los programas [...]; prácticas engorrosas derivadas del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada [...]; insuficiente transparencia y disponibilidad de información financiera [...].” También entre los problemas estaban los “muchos miles de páginas de informes” que presentaba la Secretaría a la Quinta Comisión cada año. Véase A/60/692, párrafos 72 a 77 a).

<sup>72</sup> A/60/692, propuestas 16, 17 y 18, párrafo 79, págs. 33 a 35.

<sup>73</sup> Por ejemplo: los ciclos presupuestarios se acortarían y se harían coincidir con el año civil y el presupuesto ordinario y el presupuesto de mantenimiento de la paz coincidirían; las cuentas de mantenimiento de la paz se consolidarían en una; la consignación presupuestaria se consolidaría en 13 partes (en lugar de las actuales 35 secciones); las partes se aprobarían en cifras agregadas y cuatro categorías generales; el tope máximo de las facultades para contraer compromisos de gastos para operaciones de mantenimiento de la paz se aumentaría de 50 millones de dólares a 150 millones de dólares; los superávit presupuestarios se retendrían para los períodos siguientes [...]. Véase propuestas 16 y 17.

<sup>74</sup> *Ibid.*, último punto de la propuesta 17

<sup>75</sup> *Ibid.*, párrafo 84.

<sup>76</sup> *Ibid.*, párrafo 85, Propuesta 19, pág. 37.

<sup>77</sup> *Ibid.*, párrafo 85, Propuesta 20, pág. 37. Esos tres “nuevos principios” eran los siguientes: “las comisiones y comités deberían ponerse de acuerdo para centrarse en las principales cuestiones presupuestarias [...]; tanto las reuniones plenarias como los grupos de trabajo deberían respetar unos plazos estrictos [...] las sesiones plenarias se utilizarían para adoptar decisiones sobre las principales cuestiones relacionadas con el presupuesto y no para debatir interminablemente sobre cada renglón del presupuesto”.

*ejecutivo entre sus miembros* y pedirle que presentara recomendaciones convenidas ante la Comisión en pleno” (cursiva añadida).<sup>78</sup>

- La Parte VII, “El camino a seguir: invertir para el cambio”, contenía las dos últimas propuestas: propuestas 22 y 23. La propuesta 22 se refería a la consignación de recursos para todas las medidas sugeridas en el informe, incluidos los recursos que se necesitarán en una primera etapa para una “*oficina de gestión del cambio*” (cursiva añadida) y una “*gratificación especial por retiro voluntario*” (cursiva añadida).” En la propuesta 23, el Secretario General instó a los Estados Miembros a que “sin más tardanza” consignaran “recursos destinados específicamente a una oficina de gestión del cambio y establecieran un mecanismo intergubernamental apropiado para trabajar con ella”. Y añadió que la rápida adopción de esas decisiones haría que “tanto nuestro personal como el mundo exterior vieran claramente que el programa global de reforma es serio y creíble”.<sup>79</sup>

21. Aún antes de la publicación de este informe surgió una seria divergencia de opiniones entre los Estados Miembros a su respecto. Los facilitadores designados por el Presidente de la Asamblea General para supervisar el seguimiento de la subparte “Secretaría y reforma de la gestión” del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005<sup>80</sup>, no pudieron conciliar las dos posiciones opuestas sobre el tratamiento del informe que la Cumbre había solicitado al Secretario General en los párrafos 162 y 163 de su documento final.<sup>81</sup> Algunos Estados Miembros, en particular los principales contribuyentes, querían que el informe que estaba por expedirse fuera presentado y debatido en sesiones plenarias de la Asamblea, mientras que otros, incluido el Grupo de los 77, querían que fuera considerado directamente por la Quinta Comisión, junto con el informe conexo de la CCAAP.

<sup>78</sup> *Ibid.*, párrafo 85, Propuesta 21, pág. 38. Entre los demás puntos de la propuesta 21 figuraban la supresión del Comité del Programa y de la Coordinación; examinar el nivel de las competencias técnicas necesarias para prestar servicios en la CCAAP, y elevar el nivel de representación de los Estados Miembros en la Quinta Comisión.

<sup>79</sup> *Ibid.*, Parte VII y Propuestas 22 y 23, párrafos 86 a 92. Se especificaba que la nueva “oficina de gestión del cambio” rendiría informes al Vicesecretario General (párrafo 90). También habría “un grupo pequeño pero representativo de Estados Miembros” que “aportarían su apoyo y sus orientaciones” a dicha oficina (párrafo 89). La “gratificación especial por retiro voluntario” era una idea incluida en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (véase resolución 60/1 de la Asamblea General, párrafo 163 c)). El Secretario General, en el informe que se examina, anunció que en breve presentaría una propuesta sobre esta gratificación especial por retiro voluntario, la cual sería “un instrumento esencial para aplicar las reformas propuestas en el presente informe y las conclusiones del examen de los mandatos que va a llevar a cabo la Asamblea” (párrafo 91 c)). El costo de la gratificación especial por retiro voluntario “sería aproximadamente de 100.000 dólares por funcionario” [...] una gratificación especial por retiro voluntario para 1.000 funcionarios costaría aproximadamente 100 millones de dólares (párrafo 92).

<sup>80</sup> El Presidente de la Asamblea en su sexagésimo período de sesiones, Jan Eliasson, de Suecia, designó para esa facilitación al Embajador Akram, del Pakistán, y el Embajador Rock, del Canadá, en septiembre de 2005. Para una mención oficial de esas designaciones por el Presidente, véase Documentos oficiales, A/60/PV.71, pág. 4.

<sup>81</sup> Véase *supra*, notas de pie de página 65 y 66.

22. El 7 de marzo de 2006, el Secretario General se dirigió a la Asamblea con respecto a su informe que se había emitido el mismo día en relación con dos temas del programa del plenario.<sup>82</sup> Luego de esa exposición, las delegaciones volvieron a formular sus posiciones sobre el proceso para la consideración del informe y el Presidente indicó que celebraría consultas.<sup>83</sup> Informando tres semanas después sobre los resultados de dichas consultas, el Presidente dijo que el informe se presentaría el 3 de abril en la Quinta Comisión, la cual tendría listo un informe sobre el asunto a más tardar el 18 de abril de 2006 “a fin de que la Secretaría pueda preparar un informe completo y detallado antes de mayo de 2006 para presentarlo al examen de la Quinta Comisión”.<sup>84</sup>

23. El 3 de abril se hizo una nueva presentación del informe, esta vez a cargo del Vicesecretario General.<sup>85</sup> Pero, cuando la Quinta Comisión informó a la Asamblea el 1 de mayo<sup>86</sup>, había de presentar un proyecto de resolución que, patrocinado por el Grupo de los 77, había

sido sometido a votación.<sup>87</sup> Como se puso de relieve al comienzo de este estudio, se había roto el acuerdo a que se había llegado en 1986, según el cual de allí en adelante la Quinta Comisión trataría los asuntos administrativos y presupuestarios por consenso, y no por votación. Ese fracaso había ocurrido a pesar de una gran cantidad de negociaciones y facilitaciones oficiosas. Las diferencias de opiniones demostraron ser demasiado grandes.<sup>88</sup>

24. Por encima de todo estaba la cuestión de la “gobernanza”, con las ya mencionadas propuestas 20 y 21 con las que se trataba de lograr “procesos viables de adopción de decisiones” sobre los asuntos administrativos y presupuestarios mediante “grupos pequeños pero representativos” de Estados Miembros.<sup>89</sup> Para el Grupo de los 77<sup>90</sup>, y aparentemente también para varios otros países<sup>91</sup>, esas propuestas eran inaceptable. Constituían una violación de artículos fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas. Enfrentado a esa oposición, el

<sup>82</sup> Véase A/60/PV.71. Los dos temas del programa eran el 46, Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, y el 120, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio.

<sup>83</sup> *Ibid.*, págs. 1 a 6. La posición del Grupo de los 77 y China había sido expresada en una carta fecha 3 de marzo dirigida al Presidente (véase A/60/707, 6 de marzo de 2006, Carta de fecha 3 de marzo de 2006 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas). Fue formulada nuevamente después de la exposición del Secretario General por el Embajador Kumalo, de Sudáfrica, hablando en nombre de ese grupo: “[...] Le damos las gracias (al Secretario General) por su informe y reconocemos que es ciertamente poco común que el Secretario General se dirija a los Estados Miembros antes de la presentación oficial de sus informes [...] Ahora esperamos que el informe completo se remita de manera inmediata a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto [...] Una vez más, deseamos reafirmar el compromiso del Grupo de los 77 y China a reformar a las Naciones Unidas mediante un proceso intergubernamental y de conformidad con las normas y los procedimientos de la Organización.” Para el Embajador Bolton, Estados Unidos de América, “consideramos que el examen del informe del Secretario General debe realizarse en primer lugar, en sesión plenaria de la Asamblea General, que a su vez adoptará las decisiones sobre el modo en que se ha de distribuir la labor entre las Comisiones competentes de la Asamblea General.” Esta posición fue compartida por el Embajador Oshima, del Japón: “[...] (es) esencial que el debate político sobre las propuestas clave se celebre en sesiones plenarias [...] La Unión Europea, representada por el Embajador Pfanzer, de Austria, propuso “que este informe se aborde en la misma manera en que se abordaron todos los demás informes de seguimiento de la cumbre mundial, es decir, en el marco de sesiones plenarias oficiosas, con la asistencia de los dos copresidentes”.

<sup>84</sup> Véase Documentos oficiales, A/60/PV.75. La publicación de un informe adicional en el que se detallaron las propuestas hechas en el documento A/60/692 fue una decisión tomada durante las consultas oficiosas conducidas por el Presidente. El Presidente también indicó que el informe (A/60/692) se publicaría nuevamente en relación con otros seis temas, uno de los cuales, el tema 118, Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas, también había sido asignado al plenario, mientras que los otros, incluido el tema 122, Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, habían sido asignados a la Quinta Comisión.

<sup>85</sup> El Sr. Malloch Brown, que había asumido esta función el 1 de abril de 2006, dos días antes de esta intervención, y la mantendría hasta diciembre del mismo año. El Sr. Malloch Brown había sucedido a la Sra. Louise Fréchette, primera Vicesecretaria General, que ocupó este puesto recién creado desde marzo de 1998 hasta marzo de 2006.

<sup>86</sup> Véase A/60/831, 1 de mayo de 2006, Informe de la Quinta Comisión.

<sup>87</sup> El proyecto de resolución A/C.5/60/L.37/Rev.1, en su forma oralmente revisada, fue aprobado en la Quinta Comisión el 28 de abril de 2006 por una votación registrada de 108 contra 50 y tres abstenciones. Los miembros del Grupo de los 77 y China, a los que se sumaron la Federación de Rusia y Belarús, votaron a favor; los miembros de la Unión Europea, los países de la ex Yugoslavia, Ucrania, Eslovenia, el Japón y los Estados Unidos de América votaron en contra; Armenia, Noruega y Uganda se abstuvieron. La votación había sido solicitada por la Unión Europea, Australia, el Canadá, Nueva Zelanda, y los Estados Unidos de América (véase A/C.5/60/SR.50, ya mencionado en la nota de pie de página 2). Este proyecto de resolución pasó a ser la resolución 60/260 al ser aprobado en el plenario el 8 de mayo 2006 también por una votación registrada de 121 contra 50 y tres abstenciones (véase A/60/Pv.79, ya mencionada en la nota de pie de página 1).

<sup>88</sup> Los debates sobre el informe A/60/692, que llevaron a la resolución 60/26 y tuvieron lugar entre el 7 de marzo y el 8 de mayo 2006, se encuentran en los siguientes Documentos oficiales: respecto del plenario, A/60/PV.71,75 y 79; respecto de la Quinta Comisión: A/C.5/60/SR.44,45, 47, 48, 49 y 50.

<sup>89</sup> Véase A/60/692, párrafo 85 a).

<sup>90</sup> El representante de Sudáfrica, hablando en nombre del Grupo de los 77 y China, dijo lo siguiente: “Durante las negociaciones sobre el proyecto de resolución se ha puesto de manifiesto que hay gran divergencia de opiniones sobre algunas cuestiones relativas a las funciones y las prerrogativas de los Estados Miembros en la Asamblea General, que están claramente establecidas en la Carta. No obstante, esas cuestiones no están relacionadas con la reforma de la Secretaría. También ha quedado en evidencia que deliberadamente se ha intentado ampliar la interpretación de los párrafos 162 y 163 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 [...] sugerir que un grupo pequeño pero representativo de Estados Miembros podría cumplir el papel de todos los Estados Miembros en la ejecución de las responsabilidades de supervisión de la Asamblea General equivale a negar el papel que, por derecho, le corresponde a cada Estado Miembro de las Naciones Unidas, y es un intento de socavar la igualdad de los Estados Miembros consagrada en la Carta.” (véase A/C.5/60/SR.47, párrafos 22 y 23.)

<sup>91</sup> La representante de Noruega hizo la siguiente declaración: “33. El Secretario General no ha limitado sus propuestas a las reformas internas de la Secretaría, sino que ha abordado también las deficiencias del sistema de gobernanza. Es comprensible que muchos países se opongan a los que se perciben como intentos de transferir funciones de la Asamblea General a un pequeño círculo de países ricos y poderosos; Noruega comparte esa inquietud. 34. Por consiguiente, Noruega se opone firmemente a las propuestas de crear nuevas estructuras de gobernanza dentro de las Naciones Unidas, integradas por pequeños grupos de Estados Miembros “representativos”, puesto que ello no redundaría en beneficio de sus intereses nacionales o de los intereses de las Naciones Unidas. Aunque los procesos de adopción de decisiones de la Organización plantean problemas importantes, el gran número de Estados Miembros y su participación en las negociaciones no constituyen un problema en sí mismos.” (véase A/C.5/60/SR.44, párrafos 33 y 34.)

Secretario General tomó la iniciativa excepcional de dirigir una carta al Presidente de la Quinta Comisión, en la cual, reconociendo que “esas dos propuestas han provocado preocupación y resistencia”, dijo que “el Comité tal vez desee dejar de lado las propuestas 20 y 21”.<sup>92</sup> Para el Grupo de los 77, “dejar de lado” quería decir “abandonar esas propuestas en el contexto del examen del informe del Secretario General o *en cualquier otro contexto*” (cursiva añadida).<sup>93</sup> Para otras delegaciones, “no se puede impedir que gobiernos soberanos debatan las propuestas 20 y 21 en la Asamblea General”.<sup>94</sup> No fue posible un avenimiento, y el Grupo de los 77 mantuvo el texto original de su proyecto de resolución que, en la sección VIII, rechazando expresamente las propuestas 20 y 21 por no guardar “ninguna relación con las solicitudes que la Asamblea formuló en su resolución 60/1 ni en ningún otro mandato legislativo adoptado por ella”.<sup>95</sup>

25. Las diferencias de opiniones entre los Estados Miembros eran también profundas sobre la cuestión conexa de las facultades del Secretario General como más alto funcionario administrativo de la Organización. Los Estados Unidos de América, el Japón y otros países desarrollados estaban dispuestos a dar al Secretario General la mayor flexibilidad que él estaba solicitando en la administración del/de los presupuesto/s de las Naciones Unidas. El Grupo de los 77 no estaba dispuesto a ir más allá de las limitadas “facultades discrecionales en con respecto a la ejecución del presupuesto [...] dentro de los límites de unos parámetros bien definidos”<sup>96</sup>, que la Asamblea había dado al Secretario General algunos meses antes en la resolución 60/246.<sup>97</sup> Para este grupo de países, una mayor “flexibilidad” para el Secretario General significaba reducir las posibilidades de que ellos influyeran en el funcionamiento de la Organización. Ello explica, en la resolución 60/260, las cláusulas restrictivas y las solicitudes de mayor información y justificación que acompañaron a la decisión de considerar nuevamente, en una etapa posterior, las propuestas contenidas en la sec-

ción V, “Invertir en presupuesto y finanzas”<sup>98</sup>, así como en la mayor parte de las demás secciones del informe.<sup>99</sup>

26. También fue restrictivo el “toma nota” de la propuesta 22 de creación de una “oficina de gestión del cambio.” Además, la mención contenida en el informe de que dicha oficina sería supervisada por el Vicesecretario General fue rechazada de manera implícita pero clara por la Asamblea. En la resolución 60/260 se destacó que “la aplicación de las medidas de reforma que apruebe incumbe al Secretario General, como el más alto funcionario administrativo de la Organización, y debe emprenderse en forma totalmente transparente para todos los Estados Miembros de la Organización, siguiendo las vías jerárquicas establecidas que conducen a la Asamblea”.<sup>100</sup> Esta última cláusula resumía bien las razones del rechazo por una mayoría de los Miembros de las más ambiciosas propuestas de reforma presentadas por el Secretario General. Únicamente sobre la cuestión de la rendición de cuentas y la supervisión en la Organización, incluida la rendición de cuentas del Secretario General a los Estados Miembros, un tema sobre el cual no había propuestas en el informe, no hubo dificultades para que los Estados Miembros llegaran a un acuerdo.<sup>101</sup>

27. Ocupó un lugar de prominencia durante todo este proceso de consideración por la Asamblea del cuarto de los grandes informes sobre reforma presentados por el Secretario General, la cuestión de la confianza: confianza entre los Estados Miembros y la Secretaría, y confianza entre los miembros. En la exposición ante la Asamblea General en la que presentó su informe, el Secretario General declaró que “Una administración firme sólo

<sup>98</sup> En la resolución 60/260, la propuesta 16 era objeto de la sección VI, y las propuestas 17 y 18 se trataban en la sección IV, junto con las propuestas 8 a 12, que se referían a la “tecnología de la información y las comunicaciones” (propuestas 8, 9, 10) y a las “nuevas formas de prestación de servicios” (propuestas 11 y 12). EL “informe detallado” pedido al Secretario General sobre las propuestas tratadas en la sección IV debía reflejar “la naturaleza intergubernamental y el carácter internacional únicos de las Naciones Unidas y lo dispuesto en sus resoluciones anteriores incluido [...]”. Y ese informe detallado había de responder a una lista de siete “elementos”, entre ellos, “Una evaluación de los efectos de las reformas anteriores y en curso” y “Una definición clara de las terminologías y una explicación del fundamento lógico de las propuestas.” (véase resolución 60/260, sección IV, párrafo 1).

<sup>99</sup> Para las propuestas 1 a 4 y 7, relativas a los recursos humanos, las propuestas 14 y 15, relativas la cuestión de la contratación, y la propuesta 19, relativa a un único informe anual general, así como para las mencionadas propuestas 8 a 12, 16, 17 y 18, la Asamblea, en la misma resolución 60/260, no “aceptó”, “rechazó” ni “tomó nota”, sino que simplemente pidió al Secretario General informes más detallados y acompañó a esos pedidos con directrices bastante detalladas.

<sup>100</sup> Véase resolución 60/260, sección IX, párrafos 1 y 2. En lo tocante al puesto de Vice Secretario General, la propuesta 5 consistía en “que se redefinan las funciones del Vicesecretario General, y que se deleguen en él la autoridad oficial y la responsabilidad de la gestión y la dirección general de las funciones operacionales de la Secretaría. El Secretario General conservaría la dirección de los aspectos políticos y normativos de la labor de la Organización.” (véase A/60/692, pág. 22). Esa idea fue rechazada inequívocamente por la Asamblea General: el puesto había sido establecido “como parte integrante de la Oficina del Secretario General”; las funciones del Vicesecretario General no debían mermar “ni la función ni las responsabilidades del Secretario General como el más alto funcionario administrativo de la Organización” [...] (véase resolución 60/260, sección III, párrafos 3 y 4).

<sup>101</sup> *Ibid.*, sección I, Rendición de cuentas.

<sup>92</sup> Véase A/C.5/60/SR.49, párrafos 1 y 2.

<sup>93</sup> *Ibid.*, párrafo 7.

<sup>94</sup> *Ibid.*, párrafo 14.

<sup>95</sup> Véase A/C.5/60/L.37 y resolución 60/260, párrafo 4 de sección VIII, titulada Propuestas 20 y 21. En los otros cuatro párrafos de esta sección, la Asamblea “reafirmó” las funciones de la Quinta Comisión y del Comité del Programa y de la Coordinación, “reafirmó” también que no deben modificarse en forma alguna la “metodología presupuestaria y “los procedimientos y prácticas presupuestarios” sin “el examen y la aprobación previos de la Asamblea General” y “recordó” la resolución 41/213 y las disposiciones de la Carta, “en particular, el artículo 18”.

<sup>96</sup> Véase resolución 60/260, sección VI, Propuesta 16, párrafo 1.

<sup>97</sup> Resolución 60/246 de la Asamblea General, 23 de diciembre de 2005, Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007, párrafo 11.

puede funcionar en respuesta a una firme gestión pública, y el éxito de la reforma depende de que exista una asociación estratégica, basada en la confianza mutua entre los Miembros, es decir, los agentes rectores, por un lado, y los administradores, es decir, mis colegas y yo, por el otro. [...] Soy plenamente consciente de que esa confianza no se puede dar por sentada [...] Es fundamental que encontremos la manera de restablecer la confianza y la colaboración sobre la base de una comprensión clara del papel que corresponde a cada uno”.<sup>102</sup> Concluyendo la primera sesión sobre el informe, el Presidente de la Asamblea General fijó que era “esencial que abordemos estas cuestiones (las propuestas del Secretario General) con confianza, transparencia y un sentido de responsabilidad común”.<sup>103</sup> El Vicesecretario General comenzó su presentación del informe a la Quinta Comisión con el reconocimiento de “que la aplicación de las propuestas de reforma del Secretario General requerirá gran entendimiento y confianza entre los Estados Miembros y la Administración”.<sup>104</sup>

28. El mismo día, es decir al iniciarse el debate sobre el informe, el representante de Austria, hablando en nombre de la Unión Europea, insistió en que todos los miembros de la Comisión “deberían tratar de restaurar un clima de confianza y cooperación [...]”.<sup>105</sup> Coincidió con él el representante de India, que dijo que “en los debates sobre el informe del Secretario General se necesitan gran entendimiento y confianza entre los Estados Miembros y entre éstos y la Secretaría”.<sup>106</sup> Al final del proceso, después del colapso del principio del consenso en la Quinta Comisión, se hicieron varios llamamientos en favor del restablecimiento de un clima de confianza en la Organización.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> Véase Documentos oficiales, A/60/PV.71, pág. 3. El Secretario General también dijo lo siguiente: “Sé que muchos Estados sienten que no tienen voz ni voto reales en los asuntos de la Organización e intentan compensar esa situación reivindicando su autoridad en cuestiones de detalle. Sin embargo, el efecto que se consigue es el de perturbar la división de trabajo que debería existir entre la Asamblea y yo como el más alto funcionario administrativo”. Dos párrafos más adelante, el Secretario General añadió: “Esta reforma no es una medida para reducir gastos, ni para otorgar más poder a la Secretaría, ni tampoco es un intento desesperado de apaciguar a uno o dos de los principales contribuyentes al presupuesto” (Ibid., pág. 3).

<sup>103</sup> Ibid., pág. 6.

<sup>104</sup> Véase Documentos oficiales, A/C.5/60/PV.44, pág. 2, párrafo 4. El Vicesecretario General añadió lo siguiente: “La idea principal del informe es que la Organización ha superado su actual modelo de actividades [...] El informe se sustenta en la sugerencia de una alianza estratégica: si se dota a la Secretaría de medios para cumplir sus mandatos, los Estados Miembros podrían disponer de mejores instrumentos para evaluar la gestión de la Secretaría y exigirle que rinda cuentas. Naturalmente, incumbe a los Estados Miembros proponer esa alianza.” (Ibid., págs. 2 y 3, párrafos 5 y 6).

<sup>105</sup> Ibid., pág. 5, párrafo 24.

<sup>106</sup> Ibid., pág. 8, párrafo 44.

<sup>107</sup> Véase, por ejemplo, el representante de Austria hablando en nombre de la Unión Europea: “Ya es hora de adoptar un enfoque con visión de futuro. Es preciso que restablezcamos un clima de confianza y cooperación. Es necesario que participemos en el proceso de adopción de decisiones sobre la base del consenso. Es menester que todos trabajemos de consuno para fortalecer las Naciones Unidas” (véase A/60/PV.79, pág. 7). Y el Presidente de la Asamblea General, después de que el plenario concluyera su examen de varios informes de la Quinta Comisión tuvo esto que decir: “Es imprescindible que avancemos y abordemos la reforma de

29. Dos meses después, la Asamblea General, previo informe de la Quinta Comisión, aprobó por consenso la resolución 60/283, que, con el añadido de las palabras “informe detallado”, tenía el mismo título que la controvertida resolución 60/260.<sup>108</sup> Dos de las explicaciones de este retorno de la Asamblea General al principio del consenso sobre asuntos presupuestarios y administrativos merecen una mención particular.

30. Primero, la gama de cuestiones tratada en esta resolución 60/283 era limitada.<sup>109</sup> El “informe detallado” del Secretario General<sup>110</sup>, que originalmente debía proporcionar información adicional sobre las 23 propuestas del informe emitido en marzo, había sido recortado —en su tono y su contenido— para cumplir con las disposiciones de la resolución 60/260. Las cuestiones de “gobernanza” se habían eliminado del debate. La mayor “flexibilidad” en la administración del presupuesto buscada por el Secretario General se había reducido a unas “facultades discrecionales limitadas para la ejecución del presupuesto” otorgadas “a título experimental” y con varias limitaciones precisas en la sección III de la resolución 60/283.<sup>111</sup> Los cambios en las “prácticas de gestión financiera” fueron sólo la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público y un incremento del Fondo de Operaciones.<sup>112</sup> La supervisión y la rendición de cuentas, la tecnología de la información y las comunicaciones y el acceso del público a la documentación de las Naciones Unidas, eran temas relativamente no polémicos. Y, la consideración de otras cuestiones, entre ellas la consolidación de las cuentas de las operaciones de mantenimiento de la paz, la gestión de los recursos humanos y las adquisiciones, fue aplazada hasta el sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea.<sup>113</sup>

la Secretaría y de la administración con un espíritu positivo, como han subrayado hoy varios representantes. También es importante que todos los Estados Miembros participen plenamente en la labor. Es una tarea común para todos nosotros... [...] Hay que establecer un clima de confianza, que debe guiar nuestros empeños” (véase A/60/PV.79, págs. 9 y 10).

<sup>108</sup> Resolución 60/283 de la Asamblea General, de 7 de julio de 2006, Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: informe detallado.

<sup>109</sup> La resolución 60/283 tenía ocho secciones: I. Supervisión y rendición de cuentas; II. Tecnología de la información y las comunicaciones; III. Facultades discrecionales limitadas para la ejecución del presupuesto; IV. Prácticas de gestión financiera; V. Mejora de los mecanismos de presentación de informes: acceso del público a la documentación de las Naciones Unidas; VI. Adquisiciones; VII. Examen futuro de la reforma de la gestión; VIII. Consignación de créditos.

<sup>110</sup> A/60/846, 12 de mayo 2006, Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: informe detallado, y cuatro adiciones: 1. Invertir en tecnología de la información y las comunicaciones; 2. Ejecución del presupuesto; 3. Prácticas Mejorar los mecanismos de presentación de informes y el acceso del público a la documentación de las Naciones Unidas de gestión financiera; 4. Mejorar los mecanismos de presentación de informes y el acceso del público a la documentación de las Naciones Unidas.

<sup>111</sup> Véase resolución 60/283, sección III, párrafo 6 y párrafo 8 a) a i).

<sup>112</sup> Ibid., sección VI.

<sup>113</sup> Se hace un análisis más detallado de las disposiciones de la resolución 60/283 en varias secciones de la Parte II de este examen, en particular la sección C.1 y la sección E.

31. Segundo, el consenso sobre esta resolución 60/283 fue facilitado por la solución de una cuestión conexas y sumamente conflictiva. El presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 había sido aprobado en diciembre de 2005 con una extraordinaria cláusula que autorizaba al Secretario General a realizar gastos sólo de “un primer tramo” que representaba la mitad del presupuesto aprobado para el primer año del bienio. La Asamblea tomaría “oportunamente” medidas, “en respuesta a una solicitud del Secretario General” para que se pudieran realizar gastos con cargo a los fondos restantes.<sup>114</sup> Esta cláusula, que llegó a ser conocida como “tope de gastos,” había sido impuesta por los principales contribuyentes al presupuesto de las Naciones Unidas con el objetivo de forzar los progresos en la reforma de la Organización.<sup>115</sup> A finales de junio de 2006, aunque con ciertas dificultades y con cuatro de los Estados Miembros disociándose del consenso, la Asamblea decidió sin votación levantar el tope de gastos sin condiciones.<sup>116</sup> Ésta era un paso necesario en la remoción de lo que había sido percibido como “un ambiente pernicioso y agresivo” que había “minado la confianza, esencial para la colaboración entre las delegaciones”.<sup>117</sup> Cabe añadir que otro acuerdo a

<sup>114</sup> Véase resolución 60/247, de 23 de diciembre de 2005, Presupuesto por programas para el bienio 2006-2007, sección A, Consignaciones presupuestarias para el bienio 2006-2007, párrafo 3.

<sup>115</sup> Véanse las declaraciones hechas en la 69a. sesión plenaria de la Asamblea General, después de la aprobación sin votación del presupuesto por programas para el bienio 2006-2007, en Documentos oficiales, A/60/PV.69. El representante de los Estados Unidos de América: “Esa decisión (la de autorizar seis meses de gastos) decisión proporciona a las Naciones Unidas recursos suficientes para continuar sus operaciones, a la vez que subraya el compromiso colectivo de los Estados Miembros de lograr una Organización más fuerte, más eficaz y más responsable de sus actos [...] Es evidente que en seis meses podemos evaluar los progresos en las cuestiones relativas a la reforma de la administración y luego decidir cómo abordar las cuestiones relativas a los recursos para lo que queda de 2006. Tenemos la capacidad —que los negociadores de las resoluciones han reconocido— de abstenernos de sumarnos al consenso sobre la próxima decisión relativa al presupuesto.” (pág. 28). El representante del Japón: “Esperamos que en los próximos seis meses, aproximadamente, podamos avanzar considerablemente en la reforma de la gestión. Nuestros progresos deberán evaluarse y reflejarse adecuadamente en el proceso encaminado a alcanzar una decisión de la Asamblea General sobre el ajuste del presupuesto.” (pág. 27) El representante de la Unión Europea: “La Unión Europea seguirá trabajando activamente con los colegas el próximo año para lograr las reformas necesarias y avanzar todo lo que se espera de nosotros, tal como se indicó en la Cumbre. Confiamos en que la Asamblea avanzará en estos aspectos para aprovechar lo que hemos logrado esta noche y que, por lo tanto, se ejecute el presupuesto en su totalidad, tal como esperamos.” (pág. 26) El representante del Grupo de los 77 y China: “los principales contribuyentes al presupuesto han hecho que penda sobre nuestras cabezas una verdadera espada de Damocles, una amenaza a la financiación de las Naciones Unidas [...] El Grupo de los 77 y China rechaza la imposición de condiciones y se opone a la imposición de una limitación al Secretario General en relación con los gastos. Para nosotros la opción era sumamente difícil. No queríamos que la Organización corriera el riesgo de caer en una grave crisis financiera que habría tenido lugar de no aprobarse el presupuesto. Por consiguiente, decidimos no someter a votación la imposición de una limitación en los gastos, a pesar de nuestra firme objeción.” (pág. 28).

<sup>116</sup> Véase Documentos oficiales, 30 de junio de 2006, A/60/PV.92, págs. 13 a 15. Australia, el Canadá, el Japón y los Estados Unidos de América se disociaron del consenso. Dos días antes, la Quinta Comisión había también tomado la misma decisión por consenso (incluido el Canadá) después de que el Presidente celebrara consultas y recibiera la asistencia del Presidente de la Asamblea General. Véase A/C.5/60/SR.65, págs. 2 y 3, párrafos 1 a 15.

<sup>117</sup> Véase Documentos oficiales, A/C.5/60/SR.65, párrafo 13, declaración del delegado de Sudáfrica, hablando en nombre del Grupo de los 77 y China.

que llegó la Asamblea General sobre el seguimiento del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, probablemente haya contribuido al consenso sobre la resolución 60/283. Se trató de la aprobación en sesión plenaria, sin votación, de una resolución general sobre el desarrollo en la que se reafirmó, entre otras cosas, que “el desarrollo es un objetivo esencial en sí mismo y que el desarrollo sostenible en sus aspectos económicos, sociales y ambientales es un elemento fundamental del marco general de las actividades de las Naciones Unidas”.<sup>118</sup>

32. Después de su sexagésimo período de sesiones, en los restantes años comprendidos en este examen, la Asamblea General no aprobó resoluciones amplias o generales sobre la reforma de las Naciones Unidas. La resolución 60/260 y su resolución de seguimiento 60/283 fueron las últimas resoluciones de ese tipo. Los dos temas, “Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas,” y “Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio,” permanecieron en el programa de la Asamblea General (en años alternados para el tema de la reforma), pero estuvieron en gran medida inactivos.<sup>119</sup> Sin embargo, otros temas, también asignados al plenario, dieron lugar en cada uno de los períodos de sesiones a resoluciones que abordaban importantes aspectos de la reforma, o más bien del fortalecimiento de las Naciones Unidas. En relación con el tema “Revitalización de la Asamblea General,” los Estados Miembros procuraron realizar la autoridad de la Asamblea y mejorar sus métodos de trabajo.<sup>120</sup> Directamente pertinentes para este examen fueron las medidas tomadas para fortalecer la Oficina del Presidente de la Asamblea General.<sup>121</sup> También fue

<sup>118</sup> Véase resolución 60/265 de la Asamblea General, 12 de julio de 2006, Seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial 2005 en materia de desarrollo, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio y los otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente; párrafo sexto del preámbulo.

<sup>119</sup> Hubo tres excepciones, todas ellas en relación con el tema Seguimiento del documento final de la Cumbre del Milenio: 1) En su sexagésimo segundo período de sesiones, la Asamblea aprobó la resolución 62/278, de 15 de septiembre de 2008, Revisión de mandatos, que puso fin a la revisión de “todos los mandatos que tengan más de cinco años de antigüedad y dimanen de resoluciones de la Asamblea General y otros órganos” pedida por la Cumbre Mundial 2005 (párrafo 163 b) de la resolución 60/1) para “consolidar y actualizar el programa de trabajo de las Naciones Unidas.” Esa revisión había sido objeto de una fuerte controversia entre el Grupo de los 77 y los principales contribuyentes. 2) En su sexagésimo tercer período de sesiones, la Asamblea tuvo, en relación con el mismo tema, un informe del Secretario General sobre la Comisión de Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz (A/63/881). 3) En su sexagésimo cuarto período de sesiones, la Asamblea aprobó la resolución 64/291, de 16 de julio de 2010, Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

<sup>120</sup> Las resoluciones aprobadas por la Asamblea sobre este tema de su revitalización —con algunas variaciones en sus títulos— fueron las siguientes: 55/285, de 7 de septiembre de 2001; 58/126, de 19 de diciembre de 2003; 58/316, de 1 de julio de 2004; 59/313, de 12 de septiembre de 2005; 60/286, de 8 de septiembre de 2006; 61/292, de 2 de agosto de 2007; 62/276, de 15 de septiembre de 2008; 63/309, de 14 de septiembre de 2009; y 64/301, de 13 de septiembre de 2010. La primera resolución de la Asamblea General sobre su “revitalización” fue la resolución 47/233, de 17 de agosto de 1993. Anteriormente, la Asamblea había estado ocasionalmente preocupada con la “racionalización” de sus procedimientos y su organización, con una primera resolución en 1970 (2632 (XXV)).

<sup>121</sup> Cabe señalar que uno de los temas principales de esas resoluciones era la situación de la Asamblea General frente al Consejo de Seguridad. Por ejemplo, en la resolución 59/313, de 12 de septiembre de 2005, la Asamblea, entre otros pedidos, invitó “a que periódicamente ponga al

pertinente, a partir del quincuagésimo noveno período de sesiones, la organización del programa bajo encabezamientos correspondientes a las prioridades de la Organización.<sup>122</sup> El otro tema del programa en relación con el cual se trataron importantes aspectos intersectoriales de la reforma se titulaba “Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas.” La primera resolución con este título se aprobó en el quincuagésimo sexto período de sesiones. Los nuevos acontecimientos a este respecto se encontrarán en el examen del párrafo 3 del Artículo 17 para el mismo período 2000-2009. Y, además, algunos aspectos específicos de la reforma de la Organización se trataron en relación con temas más “sectoriales” del programa de la Asamblea General, en particular los atinentes a recursos humanos, tecnología de la información y las comunicaciones, programas y presupuestos, rendición de cuentas y Supervisión.

33. Los debates, decisiones y controversias sobre las reformas promovidas por el Secretario General tuvieron lugar en el contexto de una situación financiera de la Organización que esencialmente seguía siendo tan precaria como en el decenio de 1990. A finales de 2001, esa situación financiera había mejorado mucho, porque los Estados Unidos de América habían pagado una parte importante de sus contribuciones atrasadas, en particular para los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz.<sup>123</sup> El año siguiente, 2002, fue “en conjunto, un buen año,” pues los tres indicadores utilizados por la Secretaría para medir la salud financiera de la Organización<sup>124</sup> estuvieron en la mejor posición en que habían estado durante los siete años anteriores.<sup>125</sup>

corriente a la Asamblea General de las medidas que haya adoptado o esté estudiando para mejorar su presentación de informes a la Asamblea.” (párrafo 2 e) de resolución 59/313).

<sup>122</sup> Esos encabezamientos, establecidos en el quincuagésimo noveno período de sesiones, no tuvieron cambios durante el período que se examina. Eran los siguientes: A. Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; B. Promoción del crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General y las recientes conferencias de las Naciones Unidas; C. Desarrollo de África; D. Promoción de los derechos humanos; E. Coordinación eficaz de los esfuerzos en pro de los derechos humanos; F. Promoción de la justicia y el derecho internacional; G. Desarme; H. Lucha contra las drogas, prevención del delito y lucha contra el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones; I. Asuntos organizacionales, administrativos y de otra índole. (se especificó que este último grupo de temas estaba fuera de las prioridades de la Organización).

<sup>123</sup> Véase A/56/464/Add.1, 14 de marzo de 2002, Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, Adición. En 2001, los Estados Unidos pagaron un total de 1.669 millones de dólares, de los cuales correspondían. 267 millones de dólares para el presupuesto ordinario (más un pago voluntario adicional de 31 millones de dólares de Ted Turner), 43 millones de dólares para los tribunales internacionales y 1.328 millones de dólares para el mantenimiento de la paz, de los cuales 582 millones de dólares por atrasos (párrafo 8).

<sup>124</sup> Esos tres indicadores eran los siguientes: efectivo disponible, cuotas pendientes de pago, y cantidades adeudadas a los Estados Miembros.

<sup>125</sup> Véase A/57/498/Add.1, 9 de mayo 2003, Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, Adición. El efectivo disponible ascendía a 1.397 millones de dólares, la cifra más alta en los siete últimos años; las cuotas pendientes de pago ascendían a 1.684 millones de dólares, la cifra más baja en siete años; y las sumas adeudadas a Estados Miembros ascendían a 703 millones de dólares, también la cifra más baja en siete años (párrafo 2).

En 2003, sin embargo, la situación era “mixta”<sup>126</sup>, y en mayo de 2006 el Contralor de las Naciones Unidas dijo a la Quinta Comisión que “la situación financiera no estaba mejor de como había estado diez años atrás”.<sup>127</sup> A finales de 2009, el Secretario General vio “alentadoras señales de progreso en la posición financiera de la Organización”, pero los problemas recurrentes seguían siendo: las cuotas prorrateadas impagadas ascendían a 335 millones de dólares para el presupuesto ordinario, 1.900 millones de dólares para operaciones de mantenimiento de la paz, 37 millones de dólares para los tribunales internacionales, y menos de la mitad de los Estados Miembros habían pagado íntegramente su contribución al plan maestro de mejoras de infraestructura. Sólo 38 Estados Miembros habían pagado íntegramente todas sus cuotas prorrateadas, pero tres Estados Miembros debían el 94% de las cuotas atrasadas para el presupuesto ordinario y dos Estados Miembros debían dos terceras partes del total pendiente de pago para las operaciones de mantenimiento de la paz.<sup>128</sup>

34. Tal vez porque la Organización siguió funcionando a pesar de la fragilidad de su financiación, la Asamblea General prestó escasa atención a esta cuestión durante el primer decenio del siglo XXI. El tema “Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas” estuvo en el programa de cada uno de sus períodos de sesiones, el Secretario General presentó el informe anual que se le pedía, con el mismo título, y la Asamblea, previo el informe de su Quinta Comisión, rutinariamente aprobó por consenso la decisión de incluir el tema en el proyecto de programa de su siguiente período de sesiones.<sup>129</sup> La última vez que la Asamblea aprobó una resolución completa sobre la situación financiera de las Naciones Unidas había sido en 1993.<sup>130</sup> Las resoluciones sobre asuntos presupuestarios y financieros y sobre la reforma de la Organización por lo general tenían un párrafo del

<sup>126</sup> Véase A/58/531/Add.1, 5 de mayo 2004, Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, Adición (párrafo 26).

<sup>127</sup> Véase Documentos oficiales, A/C.5/60/SR.60, párrafo 2. El Contralor estaba presentando en la Quinta Comisión el informe del Secretario General “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: informe detallado.” (A/60/846).

<sup>128</sup> Véase A/64/497/Add.1, Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, párrafos 5, 6, 8, 12, 18, 24, y 28. El “plan maestro de mejoras de infraestructura” fue aprobado por la Asamblea General en su resolución 61/251, de 22 de diciembre de 2006, para renovar el edificio de la Sede de las Naciones Unidas. El presupuesto total inicial fue de 1.900 millones de dólares. Esta cuestión se trata en la sección D.2 de este examen.

<sup>129</sup> Véanse por ejemplo decisiones 56/464 y 61/566.

<sup>130</sup> Resolución 48/220 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993, Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas. En su trigésimo período de sesiones, en 1975, la Asamblea decidió incluir en el programa de su trigésimo primer período de sesiones un tema titulado “Emergencia financiera de las Naciones Unidas” (resolución 3538 (XXX)). La Asamblea consideró este tema en sus períodos de sesiones trigésimo primero as trigésimo noveno. En el cuadragésimo período de sesiones, se introdujo en el programa, a pedido del Secretario General, el tema “Actual crisis financiera de las Naciones Unidas”, que se volvió a considerar en los períodos de sesiones cuadragésimo primero y cuadragésimo tercero. En su cuadragésimo séptimo período de sesiones, la Asamblea General decidió considerar en el futuro el tema titulado “Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas”. Este tema todavía figuraba en el programa del sexagésimo cuarto período de sesiones.

preámbulo sobre el asunto de la financiación, pero estaba concebido en el tradicional estilo exhortatorio en que se recordaba que el pago por los Estados Miembros de sus las cuotas prorrateadas en time y íntegramente era una obligación de conformidad con la Carta.<sup>131</sup> En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 había sólo un párrafo sobre esta cuestión.<sup>132</sup>

35. A diferencia de esta cuestión de la financiación, que en cierta forma pertenecía al telón de fondo de los esfuerzos por reformar la Organización, las actividades de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones conexas estaban en el centro de esa reforma. Al comienzo de su segundo período, el 7 de marzo de 2000, para “con el fin de contribuir al proceso general de reforma” que él había “puesto en marcha al asumir el cargo”<sup>133</sup>, el Secretario General convocó “a un Grupo de alto nivel para que realizara un examen a fondo de las actividades de las Naciones Unidas relativas a la paz y la seguridad y formulara un conjunto claro de recomendaciones específicas, concretas y prácticas para ayudar a las Naciones Unidas a llevar a cabo esas actividades en el futuro”.<sup>134</sup> Publicado cinco meses después, el 21 de agosto de 2000, el informe del Grupo sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas<sup>135</sup>, y generalmente conocido como “Informe Brahimi”<sup>136</sup>, había de tener una influencia duradera sobre los debates y decisiones de las Naciones Unidas relativos a sus actividades de mantenimiento de la paz.

36. El Informe Brahimi fue directo, enérgico y concreto en su diagnóstico y sus recomendaciones. Recordando que “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra “es “la función más importante de la Organización,” dijo que “En el último decenio, en reiteradas oportunidades, las Naciones Unidas no han estado a la altura de este desafío, ni pueden estarlo hoy en día [...]. Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las

Naciones Unidas y muchos lugares adonde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas. [...]”<sup>137</sup> Como las Naciones Unidas han comprobado “triste y reiteradamente el último decenio, las mejores intenciones del mundo no bastan para reemplazar la capacidad fundamental de demostrar una fuerza convincente, sobre todo cuando se trata de una operación compleja de mantenimiento de la paz”<sup>138</sup> Sin embargo, la fuerza por sí sola no puede crear la paz, sólo puede crear un espacio para construirla. Además, “los cambios que recomienda el Grupo no tendrán efecto duradero a menos que los Estados Miembros se armen de la voluntad política necesaria para apoyar política, financiera y operacionalmente a las Naciones Unidas de modo que puedan ser realmente convincentes como fuerza de paz”<sup>139</sup>.

37. Las recomendaciones que seguían estaban centradas “no sólo en la política y la estrategia sino también, y quizás aún más, en las esferas operacionales e institucionales que requieren atención”.<sup>140</sup> Se hicieron bajo veinte encabezamientos: Medidas preventivas; Estrategia de consolidación de la paz; Teoría y estrategia del mantenimiento de la paz; Mandatos claros, convincentes y viables; Información y análisis estratégico; Administración civil de transición; Determinación de los plazos para el despliegue; Plana mayor de la misión; Personal militar; Personal de la policía civil; Especialistas civiles; Capacidad de despliegue rápido para información pública; Apoyo logístico y gestión de los gastos; Financiación del apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz; Planificación y apoyo integrados para las misiones; Otros ajustes estructurales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; Apoyo operacional a la información pública; Apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos; Apoyo a las operaciones de paz en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y, Operaciones de paz y la era de la información.<sup>141</sup> Para poner en práctica sus recomendaciones, dijo el grupo, “se necesitarán recursos adicionales” [...] pero “ni el dinero ni los recursos, cualquiera que sea su monto, pueden reemplazar los importantes cambios que se necesitan con urgencia en la mentalidad de la Organización [...]. Las Naciones Unidas deben tomar “medidas para

<sup>131</sup> Por ejemplo, resolución 60/283, párrafo 1: “(La Asamblea) renueva su llamamiento a los Estados Miembros para que den prueba de su apoyo a las Naciones Unidas, entre otros medios, cumpliendo sus obligaciones financieras puntual e íntegramente y sin condiciones, de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de la Organización”

<sup>132</sup> Véase resolución 60/1, párrafo 148: “Ponemos de relieve la necesidad de proporcionar a las Naciones Unidas recursos suficientes y oportunos para que puedan llevar a cabo su mandato. Tras la reforma, las Naciones Unidas deben responder a las necesidades de la totalidad de sus miembros, ser fieles a sus principios fundacionales y estar adaptadas para llevar a cabo su mandato.”

<sup>133</sup> Véase A/55/502, 20 de octubre de 2000, Informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas; párrafo 7 a).

<sup>134</sup> A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000, Cartas idénticas de fecha 21 de agosto de 2000 dirigidas por el Secretario General al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad; primer párrafo.

<sup>135</sup> *Ibid.*, Informe de del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, págs. V a XV y 1 a 58.

<sup>136</sup> Lakhdar Brahimi, ex primer ministro de Argelia, fue el Presidente del Grupo, que estaba integrado por otros nueve miembros.

<sup>137</sup> A/55/305-S/2000/809, Resumen ejecutivo, primer párrafo.

<sup>138</sup> *Ibid.*, Resumen ejecutivo, tercer párrafo. En la carta que dirigió al Secretario General transmitiendo el informe del Grupo, el Presidente Brahimi escribió lo siguiente: “Nosotros (los miembros del Grupo y él) admiramos enormemente su voluntad de realizar análisis muy críticos de las operaciones de las Naciones Unidas en Rwanda y Srebrenica. Este nivel de autocrítica es raro en una organización grande y particularmente raro en las Naciones Unidas...” (Véase A/55/305-S/2000/809, pág. iii). El genocidio en Rwanda ocurrió en 1994 y la masacre de Srebrenica en julio de 1995.

<sup>139</sup> *Ibid.*, Resumen ejecutivo, pág. viii, párrafos primero y tercero.

<sup>140</sup> *Ibid.*, pág. viii, segundo párrafo.

<sup>141</sup> *Ibid.*, Anexo III, Resumen de las recomendaciones, págs. 62 a 57.

convertirse en una verdadera meritocracia” y los Estados Miembros también tienen que “reflexionar acerca de sus métodos y su mentalidad de trabajo”.<sup>142</sup>

38. En la Cumbre del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno tomaron nota del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas y pidieron la Asamblea General “que examinara cuanto antes sus recomendaciones”.<sup>143</sup> La intensa acción legislativa que siguió durante el decenio que se examina asumió varias formas. Primero, la Asamblea General aprobó al menos una vez por año —generalmente previo informe de la Cuarta Comisión— una resolución titulada “Amplio examen de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos”.<sup>144</sup> En dichas resoluciones la Asamblea aprobó las conclusiones y recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz<sup>145</sup>, con la cual se establecía el marco político para la consideración de los aspectos específicos de las actividades de mantenimiento de la paz en las Naciones Unidas.<sup>146</sup>

<sup>142</sup> *Ibid.*, Resumen ejecutivo, pág. xiv, párrafos cuarto, sexto y séptimo.

<sup>143</sup> Véase resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000. El párrafo 9, segundo apartado, de la Declaración del Milenio dice lo siguiente: “(Estamos decididos a) Aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad, dotando a la Organización de los recursos y los instrumentos que necesitan en sus tareas de prevención de conflictos, resolución pacífica de controversias, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz y reconstrucción después de los conflictos. En este sentido, tomamos nota del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, y pedimos a la Asamblea General que examine cuanto antes sus recomendaciones” Análogamente, el Consejo de Seguridad, “reunido a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno durante la Cumbre del Milenio para debatir la necesidad de garantizar la eficacia de la función del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, especialmente en África,” aprobó una declaración de 8 puntos, el cuarto de los cuales era el siguiente: “Acoge con beneplácito el informe del Grupo Especial sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, de 21 de agosto (S/2000/809), y decide considerar sin demora las recomendaciones que corresponden a su esfera de responsabilidad.” (resolución 1318 (2000)).

<sup>144</sup> Véase las siguientes resoluciones (previo informe de la Cuarta Comisión, a menos que se indique lo contrario): 55/135, 56/225 AB, 56/241 (Quinta Comisión), 57/129, 57/336, 58/315, 59/281, 60/263, 61/291, 62/273 (plenario), 63/280, y 64/266. La primera resolución sobre el Amplio examen de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos fue la resolución 2006 (XIX) de 18 de febrero de 1965.

<sup>145</sup> El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz fue establecido por la resolución 2006(XIX). La Asamblea, “profundamente deseosa de resolver de modo urgente los problemas surgidos en dicho período de sesiones, para que la Organización pueda seguir alcanzando sus objetivos” y “considerando necesario lograr lo antes posible la normalización de sus trabajos”, invitó “al Secretario General y al Presidente de la Asamblea General a que, con carácter urgente adopt[aran] disposiciones y real[izaran] las consultas pertinentes sobre toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos [...] autorizó “al Presidente de la Asamblea General a crear un Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, bajo la Presidencia del Presidente de la Asamblea [...], y encargó al Comité Especial [...] “que iniciara cuanto antes un examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos, incluidos los medios de resolver las actuales dificultades financieras de la Organización [...] (párrafos 1,2 y 3).

<sup>146</sup> En consonancia con ese amplio mandato, el Comité Especial no eludió la formulación de comentarios y recomendaciones sobre aspectos administrativos y presupuestarios de las operaciones de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, en su informe de 4 de diciembre de 2000 (presentada a la Cuarta Comisión) el Comité Especial escribió lo siguiente: “El Comité Especial reitera su solicitud de que se lleve a cabo un examen amplio y acelerado de la gestión, la estructura, los procesos de contrata-

Segundo, la Asamblea también aprobó —previo informe de la Quinta Comisión— resoluciones tituladas “Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz,” que trataban de una gran cantidad de “cuestiones intersectoriales”, tales como la presupuestación y la presentación del presupuesto, tecnología de las comunicaciones y la información, misiones integradas u air operaciones.<sup>147</sup> Tercero, la Asamblea aprobó además una importante cantidad de resoluciones sobre aspectos específicos de las operaciones y actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que abarcaban desde las tasas de reembolso a los Estados que aportan contingentes y la aplicación de las existencias de despliegue estratégico<sup>148</sup> hasta el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz (más sobre ésta *infra*). Y cuarto, además de sus resoluciones “rutinarias” sobre la financiación de las distintas operaciones (entre 13 y 19 resoluciones por año), la Asamblea continuó adoptando decisiones anuales o bienales sobre instrumentos que había establecido recientemente, en particular la

ción y las relaciones internas de todos los elementos pertinentes dentro de la Secretaría que desempeñen una función en las operaciones de mantenimiento de la paz [...] En espera de este examen, el Comité Especial considera que hay que asignar recursos adicionales de emergencia para la dotación de personal de la División de Planificación Civil y Militar del Departamento [...]” (véase A/C.4/55/6, Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, párrafo 34).

<sup>147</sup> Véanse resoluciones 57/290B, 58/296, 59/296, 60/266, 61/276 y 64/269. Las palabras “cuestiones intersectoriales” fueron añadidas después de las palabras “Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz” en las resoluciones 59/296 y 61/276. Las resoluciones 60/266 y 64/269 se titularon simplemente Cuestiones intersectoriales. Desde la resolución 47/218 A, de 23 de diciembre de 1992, y hasta la resolución 57/290 B, de 18 de junio de 2003, todas las resoluciones con el título Aspectos administrativos y presupuestarios de las operaciones de mantenimiento de la paz se refirieron exclusivamente a la financiación de las operaciones y la colocación de los países en los grupos que se habían establecido a los efectos de la escala de cuotas para los presupuestos de mantenimiento de la paz.

<sup>148</sup> Los temas tratados por la Asamblea fueron los siguientes: Examen de las tasas de reembolso a los gobiernos de los Estados que aportan contingentes (resoluciones 55/229, 57/321 y 63/285); Reforma de los procedimientos de determinación de los reembolsos a los Estados Miembros por concepto de equipo de propiedad de los contingentes y costos de los contingentes (resoluciones 55/274, 59/298 y 62/252); Gestión de los arreglos relativos al equipo de propiedad de los contingentes (resolución 57/314); El concepto de existencias de despliegue estratégico y su aplicación (resoluciones 56/292 y 57/315); Casos en que las Naciones Unidas tienen derecho a reembolso como resultado de la falta de cumplimiento de los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas u otros acuerdos (resolución 56/291); Progresos hechos en la aplicación del sistema de control de los bienes sobre el terreno: módulo del sistema de logística de las misiones sobre el terreno (resolución 56/290); Viabilidad de unificar las cuentas de las diferentes operaciones de mantenimiento de la paz (resolución 57/319 y 61/278); Misiones de mantenimiento de la paz terminadas (resolución 57/323); Fortalecimiento de la capacidad de la Organización para las operaciones de mantenimiento de la paz (resoluciones 61/256 y 61/279); Examen amplio de una estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz (resoluciones 60/28 y 61/267 A y B); Día Internacional del Personal de Paz de las Naciones Unidas (resolución 57/129), y Sexagésimo aniversario de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (resolución 63/16). La lista que antecede no incluye las resoluciones sobre las cuotas para la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz (véase *Repertorio, Suplemento No. 10, Artículo 17(2)*).

cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz.<sup>149</sup>

39. Los cambios en el tratamiento por las Naciones Unidas de las operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones y actividades conexas resultantes de esa acción legislativa de la Asamblea General fueron importantes. Un nuevo órgano asesor intergubernamental, la Comisión de Consolidación de la Paz, fue creado en diciembre de 2005 por la Asamblea General “actuando simultáneamente con el Consejo de Seguridad, de conformidad con los Artículos 7, 22 y 29 de la Carta de las Naciones Unidas”.<sup>150</sup> El informe Brahimi había hecho mucho hincapié en los vínculos entre mantenimiento de la paz y consolidación de la paz y había hecho detalladas recomendaciones sobre una estrategia de consolidación de la paz.<sup>151</sup> La Cumbre Mundial 2005 había decidido “establecer una Comisión de Consolidación de la Paz en calidad de órgano asesor intergubernamental” y había delineado en términos precisos sus propósitos, su composición y su estructura. También había pedido al Secretario General que creara “un fondo plurianual permanente para la consolidación de la paz después de los conflictos,” y a “una pequeña oficina de apoyo a la consolidación de la paz, compuesta por expertos cualificados, que ofrezca asistencia y apoyo a la Comisión”.<sup>152</sup> Debido a esta decisión anterior de la Cumbre Mundial 2005, la Asamblea y el Consejo mencionaron, en el párrafo 1 de sus resoluciones de establecimiento de la Comisión, que estaban actuando “con el fin de llevar a efecto la decisión adoptada en la Cumbre Mundial 2005”.<sup>153</sup> La creación de

la Comisión de Consolidación de la Paz fue saludada por el Presidente de la Asamblea General y por el Secretario General como una “medida histórica”, pero ello fue “en el entendido” de que el éxito sería objeto de medición.<sup>154</sup>

40. Otro cambio en el tratamiento por las Naciones Unidas de los asuntos relacionados con la paz y la seguridad fue el considerable fortalecimiento de las partes pertinentes de la Secretaría. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz logró más personal, más recursos y fue reestructurado de modo de poder hacer frente a operaciones más numerosas y por sobre todo más complejas, con un personal más numeroso y más diversificado, militar, policial y civil. La proporción de la sección 5, Operaciones de Mantenimiento de la Paz, se mantuvo en un modesto 2-3% del presupuesto ordinario total desde el inicio hasta el final del decenio, pero la sección 3, Asuntos políticos, estrechamente relacionada con el mantenimiento de la paz, en particular mediante las misiones políticas, se incrementó pasando del 5% al 21% del mismo presupuesto ordinario.<sup>155</sup> Lo que es más importante, la cantidad de puestos aprobados con cargo a la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz se incrementó pasando de 469 para el período julio de 1999–junio de 2000 a 1.425 para el período julio de 2010–junio de 2011.<sup>156</sup> Se añadieron dos nuevos puestos de nivel de Subsecretario General en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Y se creó un nuevo departamento, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.<sup>157</sup> A mitad de decenio, el Secretario General pudo decir que “ya se habían aplicado la mayoría de las recomendaciones formuladas en el informe Brahimi en relación con la Secretaría” y que las demás se habían incorporado en “un programa de reforma de cinco años”, conocido como “Operaciones de paz 2010”.<sup>158</sup> Al final del período, la capacidad de la Secretaría para planificar y apoyar operaciones de paz se había incrementado efectivamente en forma drástica.

41. Este mejor apoyo desde la Sede estuvo acompañado por mejoras sobre el terreno. Además de una mejor planificación operacional, un más rápido despliegue del personal militar, policial y civil y un mayor uso de la moderna

<sup>149</sup> Para la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz véanse las resoluciones 55/271, 56/293, 57/318, 58/298, 59/301, 60/268, 61/256, 61/279, 62/250, 63/287 y 64/271; para el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, véanse las resoluciones 57/317, 59/297 y 61/278.

<sup>150</sup> Véase resolución 60/180 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2006, La Comisión de Consolidación de la Paz (párrafo 1 para la decisión simultánea con el Consejo de Seguridad) y Resolución 1645 (2005) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5335a. sesión, el 20 de diciembre de 2005. Las dos resoluciones son idénticas, salvo en el último párrafo, en el cual la Asamblea decide incluir en el programa provisional de su sexagésimo primer período de sesiones un tema titulado “Informe de la Comisión de Consolidación de la Paz” y el Consejo de Seguridad decide “seguir ocupándose de la cuestión”.

<sup>151</sup> Véase A/55/305–S/2000/809, en particular Resumen ejecutivo, pág. ix, Parte II. Doctrina, estrategia y adopción de decisiones de las operaciones de paz, sección D, págs. 7 a 8, y Resumen de las recomendaciones, pág. 62.

<sup>152</sup> Véase resolución 60/1, párrafos 97 a 105.

<sup>153</sup> Véanse resoluciones 60/180 y 1646 (2005), párrafos 1. Numerosos Estados Miembros tuvieron dificultades con ese establecimiento “simultáneo” de la Comisión por la Asamblea y el Consejo de Seguridad, que era un apartamiento del texto aprobado por la Cumbre Mundial 2005. Esas dificultades se agravaron cuando el Consejo de Seguridad aprobó, también el 20 de diciembre, una resolución adicional en la que decidió que sus miembros permanentes serían siempre miembros del Comité de Organización de la Comisión de Consolidación de la Paz y que el informe anual de la Comisión se presentará a debate tanto al Consejo como a la Asamblea (resolución 1646 (2005)). Antes y después de la adopción por consenso de la resolución 60/180 las siguientes delegaciones expresaron sus dudas, y al mismo tiempo declararon que se habían unido al consenso esencialmente porque la Comisión de Consolidación de la Paz era importante para los países africanos: Venezuela, Egipto, Costa Rica, la India, el Pakistán, México, Suiza, Cuba, el Irán, Jamaica, España, el Brasil y el Japón (véase Documentos oficiales, A/60/PV.66, págs. 3 a 18).

<sup>154</sup> Véase Documentos oficiales, A/60/PV.66, págs. 1,6 y 20.

<sup>155</sup> Cifras derivadas del presupuesto por programas para el bienio 2000–2001 (véase resolución 54/250 de 23 de diciembre de 1999) y el presupuesto por programas para el bienio 2010–2011 (véase resolución 64/244 de 24 de diciembre de 2009). Durante el mismo período, la proporción de la Parte II, Asuntos políticos, que comprendía cuatro secciones —Asuntos políticos, Desarme, Operaciones de mantenimiento de la paz y Utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos— saltó de menos del 10% al 24% del presupuesto ordinario total.

<sup>156</sup> Véanse resoluciones 54/243 B, de 15 de junio de 2000, y 64/271, de 24 de junio de 2010, ambas tituladas Cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz.

<sup>157</sup> Véase en particular la resolución 61/279 de la Asamblea General, de 29 de junio de 2007, Fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas para gestionar y mantener operaciones de paz, párrafos 10, 42 y 59.

<sup>158</sup> Véase A/61/858, Informe amplio sobre el fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas para gestionar y mantener operaciones de paz, Informe del Secretario General, párrafo 8.

tecnología de la información, el nuevo Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno estaba elaborando una “estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno”.<sup>159</sup> Tenía cuatro “objetivos esenciales”: “a) Acelerar y mejorar el apoyo a las actividades de mantenimiento de la paz, incluida la vital consolidación temprana de la paz; b) Acelerar y mejorar el apoyo a las actividades de establecimiento de la paz, asistencia electoral, apoyo a la mediación y prevención de conflictos; c) Fortalecer la gestión de los recursos y la rendición de cuentas [...]; d) Mejorar la seguridad y las condiciones de vida del personal”.<sup>160</sup> Observando “con interés” esa estrategia, la Asamblea subrayó el papel central de la Sede en la elaboración de políticas, la importancia de preservar la unidad de mando y estructuras de mando claras en las misiones en todos los niveles y en la Sede, y la necesidad de mantener estrechas consultas con los Estados Miembros, en particular los países que aportan contingentes.<sup>161</sup> En el contexto de este apoyo mundial a las actividades sobre el terreno, se fortaleció la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia) y se racionalizaron sus modos de operación, en particular mediante el desarrollo de “módulos predefinidos y paquetes de servicios”, y se estableció un nuevo centro regional de servicios en Entebbe (Uganda).<sup>162</sup>

42. También en el mismo contexto de mejoramiento de la eficacia de las nuevas misiones de paz, la Asamblea General otorgó al Secretario General permiso para contraer obligaciones hasta 100 millones de dólares, del saldo disponible del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, en caso de que hubiera una decisión del Consejo de Seguridad de iniciar o extender una operación que requiriese gastos.<sup>163</sup> Algunos otros aspectos de la administración y la financiación de operaciones de paz se consideran más detenidamente en la sección G *infra*, pero se debe mencionar aquí que la Asamblea General decidió designar al 29 de mayo como Día Internacional del Personal de Paz de las Naciones Unidas y, en ocasión del sexagésimo aniversario de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, adoptó una Declaración en la que dijo lo siguiente: “El mantenimiento de la paz es la actividad emblemática de las Naciones Unidas [...] y Nosotros, los Estados Miembros de las Naciones Unidas, reafirmamos nuestro compromiso y

nuestra voluntad de prestar pleno apoyo al personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”.<sup>164</sup>

43. Junto con los avatares del proceso de reforma y la dominancia del mantenimiento de la paz y actividades conexas, uno de los principales rasgos del período que se examina fue la creciente atención prestada a las cuestiones de supervisión y rendición de cuentas. La tendencia en esta dirección había estado marcada por la creación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) en 1994 y, en la segunda parte del decenio de 1990, la Asamblea ya había prestado mucha atención a esa Oficina, su funcionamiento y sus informes, así como a la coordinación de sus actividades con las de la Junta de Auditores y la Dependencia Común de Inspección (DCI).<sup>165</sup> La OSSI continuó atrayendo el interés de los Estados Miembros en el primer decenio del siglo XXI, y hubo, en particular, una divergencia con el Secretario General en lo tocante a sus líneas de presentación de informes que se explicará en la sección G *infra*, junto con las actividades de la Junta de Auditores. Pero, como fundamento del ejercicio de sus funciones por la OSSI, la DCI y la Junta de Auditores, hubo cuantitativo y cualitativo en el “estatus” de los asuntos de supervisión y rendición de cuentas en las Naciones Unidas que es preciso dilucidar en varios niveles.

44. En el nivel más elemental —y sin embargo significativo—, la cantidad de resoluciones aprobadas por la Asamblea General sobre cuestiones de “control” (en el sentido más amplio de esta palabra) y la correspondiente cantidad de informes elaborados por el Secretario General, carecía de precedentes. En el decenio de 1990, como en el de 1980 y anteriormente, la “producción” normal de la Asamblea sobre tales cuestiones era de una resolución por año sobre informes financieros y exposiciones de la Junta de Auditores, una resolución cada dos años sobre la DCI y, después de 1994, una o dos resoluciones por año sobre la OSSI. Después del 2000, las resoluciones sobre la labor de la Junta de Auditores<sup>166</sup> siguieron siendo una por año (salvo en los períodos de sesiones quincuagésimo quinto y sexagésimo cuarto, en los que se aprobaron dos resoluciones), pero dichas resoluciones tenían ordinariamente dos partes (la parte A en el período ordinario de sesiones, la parte B en la continuación del período de sesiones en la primavera boreal del año siguiente), mientras que esta división en dos partes había sido más excepcional en el decenio de 1990. Las resoluciones sobre la DCI no sólo se hicieron anuales, sino que se aprobaron dos en los períodos de sesiones quincuagésimo quinto, sexagésimo primero y sexagésimo segundo; tres en los

<sup>159</sup> Véase A/64/633, 26 de enero de 2010, Estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno, Informe del Secretario General, y resolución 64/269 de la Asamblea General, de 24 de junio de 2010, Cuestiones intersectoriales, sección VI.

<sup>160</sup> A/64/633, pág. 3.

<sup>161</sup> Resolución 64/269 de la Asamblea General, sección VI, párrafos 3 a 6.

<sup>162</sup> *Ibid.*, párrafos 12 a 17.

<sup>163</sup> *Ibid.*, párrafo 8. El nivel anterior era de 50 millones de dólares. El Secretario General había pedido un nivel de 150 millones de dólares en su informe A/60/692, Propuesta 17, cuarto párrafo.

<sup>164</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 57/129, de 11 de diciembre de 2002, Día Internacional del Personal de Paz de las Naciones Unidas, y 63/16, de 7 de noviembre de 2008, Sexagésimo aniversario de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

<sup>165</sup> Véase *Repertorio, Suplemento No. 9 (1995–1999)*, párrafos 67 y 76.

<sup>166</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 55/220 ABC, 55/248, 56/232 AB, 57/278 AB, 58/249 AB, 59/264 AB, 60/234 AB, 61/233 AB, 62/223 AB, 63/246 AB, 64/227, 64/268.

períodos de sesiones quincuagésimo sexto y quincuagésimo séptimo y seis en el quincuagésimo octavo período de sesiones, lo que hizo un total de 22 resoluciones en diez años.<sup>167</sup> Las resoluciones sobre la OSSI fueron en total 23, correspondiendo tres a los períodos de sesiones quincuagésimo séptimo, quincuagésimo octavo y sexagésimo, y cuatro en el quincuagésimo noveno período de sesiones.<sup>168</sup> A partir del sexagésimo primer período de sesiones, se aprobó una resolución cada año sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas.<sup>169</sup>

45. Además, hubo resoluciones generales sobre políticas y principios, y resoluciones ad-hoc sobre casos específicos.<sup>170</sup> En conjunto, en un período de sesiones típico de la Asamblea durante este período se aprobaron entre ocho y diez resoluciones sobre asuntos de control, con “picos” de trece/quince en los períodos de sesiones quincuagésimo sexto y quincuagésimo octavo. Además, las resoluciones sobre asuntos administrativos y presupuestarios ordinarios contenían con cada vez mayor frecuencia secciones sobre aquellos asuntos.<sup>171</sup> Y en esta cuenta no se ha incluido a las resoluciones generales y específicas sobre gestión de los recursos humanos y sobre tecnología de la información y las comunicaciones, que frecuentemente contenían disposiciones sobre supervisión y rendición de cuentas. La cantidad de informes del Secretario General—más los informes de la Junta de Auditores, la DCI y la OSSI, y los informes de la CCAAP— fue obviamente proporcional a esa intensa actividad legislativa. Para dar un ejemplo, al adoptar la resolución 61/245 la Asamblea General consideró once informes, cinco de los cuales habían sido elaborados por el Secretario General.<sup>172</sup>

46. La evolución del contenido de la reforma de la Organización brinda un segundo tipo de ejemplos de la importancia cada vez mayor de las cuestiones de supervisión y rendición de cuentas en la vida de las Naciones Unidas. En su primera fase, la reforma lanzada por el

Secretario General en 1997 se ocupaba sólo periféricamente de esas cuestiones. El informe “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma” se proponía “transformar la estructura de dirección y administración de la Organización” y “reactivar el espíritu y el empeño de su personal”<sup>173</sup>, el informe en preparación de la Cumbre del Milenio sólo contenía una breve alusión a “aumentar la transparencia” y facilitar “la rendición de cuentas por la Secretaría a los Estados Miembros”<sup>174</sup> y la propia Declaración del Milenio, en su breve apartado sobre la Secretaría, centraba la atención en la adopción de “las mejores prácticas y tecnologías de gestión disponibles” y la concentración en “las tareas que reflejan las prioridades convenidas de los Estados Miembros”.<sup>175</sup> En la misma línea, el siguiente informe sobre la reforma, emitido en septiembre de 2002, anunciaba la “continuación de los esfuerzos por mejorar la gestión”, aunque con una referencia a un nuevo nivel de “rendición de cuentas y maniobrabilidad” que adquirirían los directores de programas, en particular mediante un “nuevo sistema de contratación”.<sup>176</sup>

47. Se produjo un cambio radical hacia la mitad del decenio: el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 centró sus comentarios y directrices acerca de la Secretaría y la reforma de la gestión en la necesidad de “una cultura de rendición de cuentas, transparencia e integridad institucionales” y en “la necesidad urgente de mejorar sustancialmente los procesos de supervisión y gestión de las Naciones Unidas”. Los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron “la importancia de establecer mecanismos eficaces y eficientes para asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas en la Secretaría” y, si bien reconocieron “las medidas de reforma que est[aba] aplicando el Secretario General” y acogieron con beneplácito sus esfuerzos “por asegurar un comportamiento ético”, lo instaron a elaborar “un código ético” que se aplicara “a todo el personal de las Naciones Unidas”, a presentar “información detallada sobre la oficina de ética, de carácter independiente”, que tenía “intención de establecer” y lo invitaron, para todos esos asuntos, “a que inform[ara] a la Asamblea General sobre los progresos logrados en la aplicación de esas medidas” Se debía asegurar la “independencia operacional” de la OSSI, oficina que debía ser reforzada considerablemente, “con carácter urgente [...] Se pidió al Secretario General que presentara “una evaluación externa independiente del sistema de auditoría y supervisión de las Naciones Unidas”, y que dispusiera “el establecimiento de un comité asesor de supervisión independiente”.<sup>177</sup> También, los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron su apoyo a “los considerables esfuerzos desplegados respecto de la aplicación

<sup>167</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 55/230, 55/257, 56/235, 56/245, 56/279, 57/248 A, 57/248 B, 57/303, 58/257, 58/263, 58/277, 58/278, 58/283, 58/286, 59/258, 59/267, 61/260, 61/283, 62/226, 62/246, 63/272, 64/262.

<sup>168</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 55/250, 55/259, 56/246, 56/278, 57/287 A y B, 57/287 C, 57/322, 58/258, 58/279, 58/299, 59/270, 59/271, 59/272, 59/287, 60/235, 60/239, 60/259, 61/275, 62/234, 62/247, 63/265, 64/232, 64/263.

<sup>169</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 57/307, 59/293, 61/261, 62/228, 63/253, 64/119, 64/233.

<sup>170</sup> Véase por ejemplo la resolución 64/259 de la Asamblea General, Hacia un sistema de rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas, y la resolución 57/313, de la Asamblea General, Examen de la gestión de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>171</sup> Por ejemplo, la resolución 60/248, Temas especiales relativos al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006–2007, tenía una sección XIII titulada La oficina de ética, el examen amplio de las disposiciones de gobernanza, incluida una evaluación externa independiente del sistema de auditoría y supervisión; y el comité asesor de auditoría independiente.

<sup>172</sup> Véase resolución 61/245 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2006, Examen amplio de la gobernanza y la supervisión en las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados, primer párrafo.

<sup>173</sup> Véase A/51/950, carta de envío, tercer párrafo.

<sup>174</sup> Véase A/54/2000, párrafo 358.

<sup>175</sup> Véase resolución 55/2 de la Asamblea General, sección VIII, séptimo apartado del párrafo 30.

<sup>176</sup> Véase A/57/387, párrafo 188.

<sup>177</sup> Véase resolución 60/1 de la Asamblea General, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, párrafos 161 y 164.

de la política de tolerancia cero del Secretario General en relación con la explotación y el abuso sexuales por parte del personal de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como sobre el terreno”.<sup>178</sup>

48. Al hacer sus 23 propuestas en su último informe importante sobre reforma elaborado después de la Cumbre Mundial 2005, el Secretario General dijo que con ellas se daría a los Estados Miembros la oportunidad de contar con las herramientas necesarias “para proporcionar orientación estratégica y para hacer que la Secretaría rinda cuentas plenamente de su actuación”.<sup>179</sup> En la resolución que se aprobó luego de considerar ese informe —la resolución 60/260, que interrumpió temporalmente la práctica del consenso sobre asuntos financieros y administrativos— la Asamblea colocó a la rendición de cuentas en el primer lugar de su lista de recomendaciones y decisiones. La Asamblea destacó la importancia no sólo de la rendición de cuentas en la Organización en conjunto, sino también “de asegurar una mayor rendición de cuentas del Secretario General para con los Estados Miembros, con miras, entre otras cosas, al cumplimiento eficaz y eficiente de los mandatos legislativos y al aprovechamiento de los recursos humanos y financieros.” Pidió al Secretario General que definiera “específicamente la rendición de cuentas [...] y proponga parámetros claros para su aplicación, así como los instrumentos para hacerla cumplir rigurosamente sin excepción a todos los niveles específicamente. Finalmente, la Asamblea destacó nuevamente “la necesidad de fortalecer la supervisión en la Organización”.<sup>180</sup>

<sup>178</sup> *Ibid.*, párrafo 165.

<sup>179</sup> Véase A/60/692, pág. 2, cuarto párrafo del Resumen.

<sup>180</sup> Resolución 60/260 de la Asamblea General, sección I, Rendición de cuentas, párrafos 1, 2, 3.

49. Respondiendo a esas exigencias en su “informe detallado”<sup>181</sup>, el Secretario General puso de relieve los vínculos entre todos los aspectos de la reforma y las cuestiones de rendición de cuentas y supervisión, como lo había hecho en su informe principal. Escribió: “la estrategia general para fortalecer la capacidad en materia de tecnología de la información y las comunicaciones, ejercer ciertas facultades discrecionales con respecto a la ejecución del presupuesto, perfeccionar las disposiciones sobre gestión financiera y mejorar los mecanismos de presentación de informes contribuye a mejorar la rendición de cuentas mediante una mayor transparencia de los sistemas de gestión. Se reconoce también que los arreglos para la rendición de cuentas se abordarán en informes posteriores, incluso en los que traten de los recursos humanos y la administración de justicia.”<sup>182</sup> En su posterior resolución, la Asamblea General nuevamente colocó a la rendición de cuentas y la supervisión en la cima de su comentarios y reiteró ambas debían ser fortalecidas.<sup>183</sup> Esta fue la última resolución general sobre la reforma de la Organización aprobada por la Asamblea—por lo menos durante el período que se está analizando. Confirmó el lugar central recientemente obtenido por las cuestiones de supervisión y rendición de cuentas en el funcionamiento de las Naciones Unidas. Asimismo sugirió que, en los años siguientes, era poco probable que esas cuestiones perdieran su preeminencia en el programa de la Quinta Comisión de la Asamblea General.<sup>184</sup>

<sup>181</sup> Véase A/60/846.

<sup>182</sup> *Ibid.*, Introducción, párrafo 6.

<sup>183</sup> Véase resolución 60/283 de la Asamblea General, sección I, Supervisión y rendición de cuentas, párrafo 2.

<sup>184</sup> El hecho de que las cuestiones de rendición de cuentas y supervisión mantuvieran su preeminencia y su carácter abierto y polémico al final del período se ilustra asimismo en la sección E de este examen.

## II. RESEÑA ANALÍTICA DE LA PRÁCTICA

### A. El alcance del presupuesto

#### 1. QUÉ COMPRENDE EL PRESUPUESTO

50. Los cuatro elementos que constituían el “presupuesto” de las Naciones Unidas desde que la Asamblea General aprobó la resolución 41/213 en diciembre de 1986 —plan de mediano plazo, esbozo del presupuesto por programas, presupuesto por programas, cuentas especiales de mantenimiento de la paz y operaciones conexas— fueron sometidos a las reformas lanzadas por el Secretario General en 1997, pero sólo el plan de mediano plazo resultó verdaderamente transformado.

51. En su informe sobre la reforma emitido dos años después de la Asamblea del Milenio, el Secretario General había expresado sus opiniones sobre los puntos débiles del proceso de presupuestación y planificación —un proceso que “adolece de graves deficiencias” y “es complejo, prolongado, desarticulado, engorroso y rígido”—

y había hecho varias propuestas, entre ellas, la creación de “Un plan de mediano plazo más corto y de carácter más estratégico, que comprendiera dos años en lugar de cuatro y fuera presentado más cerca del período al que corresponde”.<sup>185</sup> Repetida en los mismos términos por el Secretario General en el informe adicional que se le pidió que presentara sobre sus recomendaciones para la reforma del ciclo de planificación y presupuestación<sup>186</sup>, esta propuesta fue avalada por la Asamblea General en diciembre de 2003. En su resolución 58/269, la Asamblea pidió al Secretario General “que prepar[ara] con carácter de prueba y le present[ara] en su quincuagésimo noveno período de sesiones un marco estratégico que reemplaz[ara] al actual plan cuatrienal de mediano plazo y que comprender[ía],

<sup>185</sup> Véase A/57/387, párrafo 157 y párrafo 167, Acción 21 a).

<sup>186</sup> A/57/786, 15 de abril de 2003, Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, Examen intergubernamental del plan de mediano plazo y del presupuesto por programas, Informe del Secretario General, párrafo 12.

en un solo documento: *a)* Primera parte: el esbozo del plan, que reflejar[ía] los objetivos a más largo plazo de la Organización; *b)* Segunda parte: el plan por programas bienal, que abarcar[ía] un período de dos años”.<sup>187</sup> Asimismo, tanto en esa resolución como en resoluciones posteriores sobre el marco estratégico, la Asamblea reafirmó que “constituir[ía] la principal directriz de política de las Naciones Unidas y servir[ía] de base para la planificación, presupuestación, supervisión y evaluación de programas”.<sup>188</sup>

52. El “proyecto de marco estratégico para el período 2006–2007” fue presentado por el Secretario General en la primavera boreal de 2004.<sup>189</sup> Su Primera parte, el esbozo del plan, tenía una sección de seis páginas titulada “Objetivos de la Organización a más largo plazo” en la que se decía que si bien “en la Declaración del Milenio y en las decisiones de las grandes conferencias celebradas entre 1992 y 2002, los Estados Miembros esbozaron un marco estratégico amplio para las Naciones Unidas en el siglo XXI [...] “es preciso admitir que el panorama mundial se ha oscurecido considerablemente desde que se proclamó la Declaración del Milenio en septiembre de 2000”. Entre los “nubarrones” que han “ensombrecido el paisaje internacional” figuraban el terrorismo internacional, las “profundas divisiones en torno al conflicto del Iraq”, el aumento de las tensiones “derivadas de las diferencias culturales y religiosas” y las incertidumbres que plagaban a la economía mundial”.<sup>190</sup> Esta sección estaba seguida por una sección esencialmente metodológica sobre la “estructura” y el “formato” del marco estratégico, incluidas las “enseñanzas obtenidas” desde el plan de mediano plazo para el período 2002–2005, y por una sección sobre las “prioridades para el período 2006–2007”.<sup>191</sup> Dichas prioridades eran las mismas que las identificadas por la Asamblea General desde el decenio anterior en sus sucesivos planes de mediano plazo y esbozos de presupuesto.<sup>192</sup>

<sup>187</sup> Resolución 58/269 de la Asamblea General, 23 de diciembre de 2003, Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, párrafo 5.

<sup>188</sup> *Ibid.*, párrafo 7.

<sup>189</sup> A/59/6, Proyecto de marco estratégico para el período 2006–2007, Primera parte: el esbozo del plan, 19 de mayo 2004, y en varias entregas, Segunda parte, Plan por programas bienal: Prog.1 a 9, 10/Rev.1, 11 a 22, 22/Corr.1, y 23 a 26.

<sup>190</sup> *Ibid.*, Primera parte, sección II, párrafo 3.

<sup>191</sup> *Ibid.*, sección III, párrafos 30 a 55, y sección IV, párrafo 56.

<sup>192</sup> Había seis prioridades: *a)* Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; *b)* Promoción del crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible, de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General en la materia y con las recientes conferencias de las Naciones Unidas; *c)* Desarrollo de África; *d)* Promoción de los derechos humanos; *e)* Coordinación eficaz de las actividades de asistencia humanitaria; *f)* Promoción de la justicia y el derecho internacional; *g)* Desarme; *h)* Fiscalización de drogas, prevención del delito y lucha contra el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones. Para una referencia a esas idénticas prioridades en el período anterior, véase *Repositorio, Suplemento No. 9* (1995–1999), Artículo 17(1), párrafo 44 y nota de pie de página 100.

53. La Segunda parte de este proyecto de marco estratégico, Plan por programas bienal, tenía 26 programas, cada uno de ellos correspondiente a la labor llevada a cabo por una entidad organizacional de la Secretaría, por lo común un departamento, y también congruente con las secciones pertinentes del presupuesto por programas.<sup>193</sup> Esos programas tenían subprogramas (generalmente entre dos y cinco) correspondientes también a unidades identificables, generalmente divisiones, de la Secretaría. Esa estructura era la misma que en el plan de mediano plazo 2002–2005. Cada programa, en consonancia con los esfuerzos por introducir una cultura de gestión basada en los resultados en la Organización, tenía una parte descriptiva, con objetivos, logros previstos e indicadores de progreso.<sup>194</sup> Al final de cada programa había una lista de mandatos, con distinción entre mandatos general, que daban las orientaciones generales de los programas y los subprogramas, y mandatos específicos que disponían que el Secretario General realizara una actividad determinada u obtuviera un producto específico. Sin embargo, en esas descripciones no figuraba la lista de productos, que, por lo demás, eran idénticos a los del documento del presupuesto por programas para el mismo período.

54. La Asamblea General consideró este primer marco estratégico en su quincuagésimo noveno período de sesiones y tomó varias decisiones.<sup>195</sup> Decidió, “en vista de las diferencias de opinión entre los Estados Miembros respecto del contenido de la primera parte (esbozo del plan) del proyecto de marco estratégico para el período 2006–2007, no adoptar ninguna decisión respecto de la primera parte.” Con algunas modificaciones consignadas en un anexo a su resolución, la Asamblea aceptó de hecho la segunda parte del marco estratégico cuando pidió al Secretario General que preparara “que prepare el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006–2007 sobre la base de dichas prioridades y del plan por programas bienal aprobado en la presente resolución”.<sup>196</sup> Las mencionadas prioridades eran las del pasado reciente que se habían enumerado en el informe del Secretario General. Además, la Asamblea señaló al Secretario General directrices para la preparación del marco estratégico para el bienio 2008–2009. El esbozo del plan (Primera parte del marco estratégico) debía reflejar “los objetivos a más largo plazo de la Organización”, los cuales tenían que estar “en consonancia con todos los mandatos legislativos pertinentes en todas las esferas de la labor de las Naciones Unidas”. Otra directriz era “la utilización de términos y expresiones acordados en el plano intergubernamental”.<sup>197</sup>

<sup>193</sup> Esta información sobre el proyecto de Segunda parte del proyecto de marco estratégico para el período 2006–2007 se ha tomado también de la Primera parte de A/59/6.

<sup>194</sup> Los esfuerzos en pro de la gestión, la programación y la presupuestación basadas en los resultados se tratan en la sección D.2 de este examen.

<sup>195</sup> Resolución 59/275 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2004, Planificación de programas.

<sup>196</sup> *Ibid.*, párrafos 4 y 8.

<sup>197</sup> *Ibid.*, párrafo 5, *5a)* y *5c)*.

55. Dos años más tarde, la Asamblea General decidió nuevamente “no tomar ninguna decisión sobre el contenido de la Primera: esbozo del plan del proyecto de marco estratégico para el período 2008-2009” y pidió al Secretario General que preparara “el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 sobre la base de dichas prioridades y del plan por programas bienal aprobado en la presente resolución”.<sup>198</sup> Tales prioridades eran iguales a las de antes y el plan por programas era el presentado por el Secretario General con algunos cambios recomendados por el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) y cambios adicionales en dos programas decididos por la Asamblea y anexados a su resolución.<sup>199</sup>

56. Para el bienio siguiente, 2010-2011, la Asamblea, en su resolución de diciembre de 2008<sup>200</sup>, no mencionó el esbozo del plan presentado por el Secretario General<sup>201</sup> y, en cuenta a los dos bienios anteriores, pidió al Secretario General que prepara “el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2010-2011 sobre la base de dichas prioridades y del plan por programas bienal aprobado por la presente resolución”.<sup>202</sup> Las prioridades eran las mismas, con excepción de la inversión del orden de las dos primeras: “Promoción del crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible [...]” pasó a ser la primera prioridad y “Mantenimiento de la paz y la seguridad internacional” pasó al segundo lugar. El plan por programas bienal era el presentado por el Secretario General, con las recomendaciones del CPC.<sup>203</sup> Así pues, para finales del decenio, se había discontinuado el plan de mediano plazo<sup>204</sup> que había sido reemplazado, de facto ya que no de jure, por un documento, el plan por programas bienal, aprobado un año antes del presupuesto por programas, que contenía la información “cualitativa” justificativa de los recursos que se consignarían en ese presupuesto.

57. Esa cronología significaba que el plan por programas bienal y el esbozo del presupuesto por programas, el segundo elemento del “presupuesto” de las Naciones Unidas, se considerarían en el mismo año. El Secretario General, a fin de evitar una probable duplicación de los esfuerzos y debates, había propuesto que el “presupuesto más breve y de carácter más estratégico” se combinara con el esbozo del presupuesto.<sup>205</sup> Esta propuesta se desa-

rolló más extensamente en un informe de septiembre de 2003.<sup>206</sup> El Secretario General argumentó que “Un plan bienal combinado con el esbozo del presupuesto relacionaría mejor las decisiones adoptadas respecto de la dirección general de los programas y las relativas al nivel de recursos”. También, “el esbozo del presupuesto se ampl[iaría] de modo que incluy[era] más información sobre los cambios programáticos más importantes, así como información adicional sobre las variaciones de las necesidades de recursos que reflejen esos cambios programáticos [indicados en el plan por programas bienal]. Esa información adicional permitiría que los Estados Miembros tuvieran una idea más clara de lo que cambiaría en cada parte del presupuesto, en lo que respecta tanto a los programas como a las necesidades de recursos, lo que facilitaría la adopción de decisiones al respecto”.<sup>207</sup>

58. La Asamblea General, en la misma resolución por la cual aceptó el marco estratégico “con carácter de prueba”, rechazó los cambios propuestos para el esbozo y su fusión con un nuevo plan por programas bienal. Decidió que “el esbozo del presupuesto seguirá brindando el mismo nivel de detalle que se proporciona actualmente” y “se presentará y examinará para su aprobación después de que se haya examinado y aprobado el marco estratégico”. También, “Una vez aprobados, el esbozo de presupuesto y el marco estratégico servirán conjuntamente de base para la preparación del proyecto de presupuesto por programas”.<sup>208</sup> Habida cuenta de este rechazo por la Asamblea de los cambios propuestos por el Secretario General, los cinco esbozos considerados y aprobados durante el período<sup>209</sup> tenían esencialmente los mismos rasgos que el primer esbozo presentado en respuesta a la resolución 41/213.

59. El Secretario General propuso importantes cambios en el presupuesto por programas mismo en los siguientes a la Cumbre del Milenio y la Cumbre Mundial celebrada en 2005. En “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio”, argumentando a favor de un proceso simplificado de presupuestación, el Secretario General había dicho que “en algunas partes del sistema de las Naciones Unidas los Estados Miembros han demostrado estar abiertos a la introducción de cambios innovadores y de vasto alcance en los procesos de planificación y presupuestación de los programas. La Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, ha modificado todo su proceso de presupuestación, lo que ha arrojado como resultado un documento de presupuesto (de 100 páginas de largo), que es más breve, más racional y de carácter esencialmente estratégico.

<sup>198</sup> Resolución 61/235 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2006, Planificación de programas, párrafos 4 y 8. El marco estratégico presentado por el Secretario General figuraba en el documento A/61/6.

<sup>199</sup> *Ibid.*, párrafos 5 y 6 sobre prioridades, 3 sobre recomendaciones del CPC, y Anexo sobre cambios adicionales.

<sup>200</sup> Resolución 63/247 de la Asamblea General, de 24 de diciembre de 2008, Planificación de programas

<sup>201</sup> Documento A/63/6, Primera parte y varias entregas para la Segunda parte.

<sup>202</sup> Resolución 63/247 de la Asamblea General, párrafo 5.

<sup>203</sup> *Ibid.*, párrafos 1 y 2.

<sup>204</sup> El último plan de mediano plazo, que abarcaba el período 2002-2005, fue el octavo plan desde la introducción de la planificación de programas en las Naciones Unidas a comienzos del decenio de 1970.

<sup>205</sup> Véase A/57/387, párrafo 167, Acción 21, y A/57/786, párrafos 12 y 13.

<sup>206</sup> A/58/395, Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, Informe del Secretario General.

<sup>207</sup> *Ibid.*, párrafos 17 y 23.

<sup>208</sup> Resolución 58/269 de la Asamblea General, párrafo 6 a), b), c).

<sup>209</sup> Las resoluciones pertinentes aprobadas por la Asamblea fueron las siguientes: 55/233, de 23 de diciembre de 2000, 57/280, de 20 de diciembre de 2002, 59/278, de 23 de diciembre de 2004, 61/254, de 22 de diciembre de 2006, y 63/266, de 24 de diciembre de 2008.

El presupuesto de la OMS combina la orientación de los programas con proyecciones de los recursos y se centra en los resultados, con lo que reduce considerablemente el proceso de negociación intergubernamental”. De allí la propuesta de “Un presupuesto más breve y de carácter más estratégico, cuyos detalles complementarios se proporcionarán en forma separada”.<sup>210</sup> En su resolución 57/300, la Asamblea reconoció “la necesidad de seguir mejorando y simplificando el ciclo de planificación, programación y presupuestación de la Organización” pero no hizo nuevos comentarios sobre un presupuesto “más estratégico”.<sup>211</sup> Y, en su resolución 58/269, la Asamblea decidió “conservar la presentación actual del proyecto de presupuesto por programas y mantener el nivel de información que éste contiene”.<sup>212</sup>

60. El Secretario General hizo otro intento de cambiar el formato del presupuesto por programas en su informe sobre reforma de marzo de 2006. Propuso que “los ciclos presupuestarios se acort[aran] y se [hicieran] coincidir con el año civil” y que “Las consignaciones presupuestarias se agrupar[an] en 13 partes en lugar de las 35 secciones actuales”.<sup>213</sup> En su resolución 60/260, la Asamblea hizo caso omiso de esas ideas y destacó que examinaría “el experimento de reforma presupuestaria y de planificación con miras a adoptar una decisión definitiva al respecto”.<sup>214</sup> En los informes posteriores del Secretario General no se incluyeron nuevas sugerencias sobre el ciclo y la estructura del presupuesto por programas y por consiguiente siguió habiendo un presupuesto de dos años con partes y secciones. Pocos cambios en esa estructura de partes y secciones tuvieron lugar durante el decenio que se examina. El presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 tenía 13 partes y 33 secciones<sup>215</sup> y el presupuesto por programas para el bienio 2010-2011 (aprobado en 2009) tenía 14 partes y 36 secciones.<sup>216</sup> A partir del bienio 2006-2007 se añadió una parte sobre “seguridad”, con una sección con el mismo título. Las otras dos nuevas secciones fueron “Países menos adelantados, países en desarrollo sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo”, añadida en 2004-2005 a la Parte VI, “Cooperación internacional para el desarrollo” y “Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones”, añadida para el bienio 2010-2011 a la Parte VIII, “Servicios comunes de apoyo”.<sup>217</sup>

61. También hubo una tentativa infructuosa de consolidar las cuentas de todas las operaciones de mantenimiento de la paz en un único presupuesto comparable al presupuesto ordinario de la Organización. Dentro de ese nuevo presupuesto, las distintas operaciones de mantenimiento de la paz en curso se habrían identificado en secciones equivalentes a las del presupuesto ordinario. Inicialmente, esta posibilidad fue planteada por la Asamblea en su resolución 56/293, en la cual pidió al Secretario General le presentara “un informe sobre la viabilidad de unificar las cuentas de las diferentes operaciones de mantenimiento de la paz, mientras se mant[enía] la práctica actual de presentación de informes, presupuestación y financiación de operaciones de mantenimiento de la paz, de conformidad con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas”.<sup>218</sup> En su informe, el Secretario General demostró que las dos partes de la solicitud eran claramente incompatibles y procedió a reseñar los posibles beneficios de la unificación y examinar todas las cuestiones que habría que tener presentes antes de poder unificar las cuentas.<sup>219</sup> Posteriormente, en su informe sobre la reforma presentado en el sexagésimo período de sesiones, el Secretario General, señalando que había “37 cuentas distintas para operaciones de mantenimiento de la paz, cada uno de ellos con sus propios gastos y disposiciones de apoyo”, propuso que “el ciclo presupuestario de las operaciones de mantenimiento de la paz se [hiciera] coincidir con el año civil” y que “las cuentas de mantenimiento de la paz para las distintas misiones sobre el terreno se consoliden a partir de 2007 en un único conjunto de cuentas e informes, a fin de mejorar la gestión del efectivo y la flexibilidad operacional”.<sup>220</sup> Esas propuestas no fueron específicamente mencionadas en las resoluciones 60/260 y 60/283 y, al final del decenio, el cuarto componente del “presupuesto” de la Organización seguía estando integrado por varias cuentas separadas.

## 2. ESTIMACIONES PRESUPUESTARIAS REVISADAS Y SUPLEMENTARIAS

62. Antes de informar acerca de las importantes novedades que tuvieron lugar en este rubro, tal vez sea útil recordar las disposiciones pertinentes de la resolución 41/213. Uno de los objetivos de la reforma del proceso presupuestario emprendido mediante dicha resolución era reducir la necesidad de solicitudes adicionales durante la ejecución del presupuesto por programas, y de tal modo

<sup>210</sup> A/57/387, párrafos 166 y 167, Acción 21c).

<sup>211</sup> Resolución 57/300 de la Asamblea General, párrafo 29.

<sup>212</sup> Resolución 58/269 de la Asamblea General, párrafo 10.

<sup>213</sup> Véase A/60/692, párrafo 79, Propuesta 16, apartados segundo y tercero.

<sup>214</sup> Resolución 60/260 de la Asamblea General, sección VI, párrafo 3.

<sup>215</sup> Véase resolución 54/250 A-C de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1999, Presupuesto por programas para el bienio 2000-2001, A Presupuesto Consignaciones para el bienio 2000-2001.

<sup>216</sup> Véase resolución 64/244 de la Asamblea General, 24 de diciembre de 2009, Presupuesto por programas para el bienio 2010-2011, A Presupuesto Consignaciones para el bienio 2010-2011.

<sup>217</sup> Además de las mencionadas resoluciones 54/250 A-C y 64/244 A-C, las otras resoluciones sobre aprobación de presupuestos por progra-

mas durante el decenio fueron las siguientes: 56/254 (2002-2003), 58/271 (2004-2005), 60/247 (2006-2007), 62/237(2008-2009).

<sup>218</sup> Resolución 56/293 de la Asamblea General, de 27 de junio de 2002, Cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz, párrafo 10.

<sup>219</sup> Véase A/57/746, 6 de marzo de 2003, Viabilidad de unificar las cuentas de las diferentes operaciones de mantenimiento de la paz, Informe del Secretario General, párrafos 4, 13 21.

<sup>220</sup> Véase A/60/692, párrafos 77 c) y 79, segundo apartado de la Propuesta 16 y primer apartado de la Propuesta 17.

incrementar la confianza de los Estados Miembros en que el proceso fuera más previsible. Para lograr ese objetivo, se decidió primero que el presupuesto por programas “incluirá los gastos relacionados con actividades políticas de carácter “perenne” para las que los mandatos se renuevan anualmente.” La segunda decisión fue incluir en el presupuesto por programas “un fondo para imprevistos, que se expresará como porcentaje del monto del presupuesto total, destinado a cubrir los gastos adicionales que surjan durante el bienio como resultado de mandatos legislativos para los cuales no se hayan previsto fondos en el proyecto de presupuesto por programas o, con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 11 *infra*, los gastos que se deriven de estimaciones revisadas.” El párrafo citado disponía que mientras no se adoptase una solución completa del problema de todos los gastos adicionales [...] “las estimaciones revisadas que [fuesen] consecuencia de gastos imprevistos o extraordinarios, incluidos los relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad, así como de las fluctuaciones de los tipos de cambio y de la inflación, no se imputarán al fondo para imprevistos, sino que se seguirán tratando de conformidad con los procedimientos establecidos” [...].<sup>221</sup>

63. La primera novedad de importancia durante el período fue la inclusión de más actividades perennes en el presupuesto por programas. Las actividades de este carácter en la esfera de los derechos humanos (en particular las actividades vinculadas con relatores especiales y otros órganos de determinación de hechos e investigación) habían sido incluidas en los presupuestos por programas desde el bienio 1988-1989.<sup>222</sup> Sobre la base de la experiencia anterior, se hicieron consignaciones en la sección pertinente del presupuesto y este método continuó cuando la Comisión de Derechos Humanos fue reemplazada por el Consejo de Derechos Humanos en 2006 en el contexto de la reforma de la Organización.<sup>223</sup> En diciembre de 1998, la Asamblea General, en su resolución sobre el esbozo de presupuesto para el bienio 2000-2001, decidió que los gastos para otras actividades perennes, los correspondientes a “misiones políticas especiales relacionadas con a la paz y la seguridad cuyos mandatos se estime que han de prorrogarse o aprobarse en el curso del bienio”, debían ser incluidos en el proyecto de presupuesto por

programas para el bienio 2000-2001.<sup>224</sup> A tal efecto, la Asamblea hizo una previsión de 86,2 millones de dólares en el esbozo, que se elevó a 90,3 millones de dólares en el presupuesto aprobado para dicho bienio 2000-2001, en la sección 3, Asuntos políticos.<sup>225</sup> Por consiguiente, la consignación total para esta sección se elevó a 137,7 millones de dólares, en comparación con 42 millones de dólares en el presupuesto 1998-1999, y llegó a 1.100 millones de dólares para el bienio 2010-2011.<sup>226</sup> De esa cuantía, mil millones de dólares correspondían a la consignación para misiones políticas especiales.<sup>227</sup>

64. La Quinta Comisión examinó y aprobó las solicitudes de utilización de esta disposición hechas por el Secretario General, para un grupo o para una o dos misiones. Por lo general lo hizo por lo menos dos veces al año en forma de una resolución específica<sup>228</sup>, o en una sección de las resoluciones sobre “cuestiones especiales” relacionadas con los presupuestos por programas<sup>229</sup>, o, con menor frecuencia, en una sección de las resoluciones sobre “cuestiones” relacionadas con los presupuestos por programas.<sup>230</sup> La aprobación estuvo frecuentemente acompañada de decisiones detalladas, por ejemplo sobre la cantidad o la categoría de los puestos asignados a una misión, y de comentarios cualitativos sobre la oportunidad y el formato de las solicitudes

<sup>224</sup> Véase resolución 53/206 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1998, Esbozo del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001, párrafos 9 y 10. Este tratamiento de las misiones políticas especiales como actividad perenne que debe ser prevista en el presupuesto por programas había sido propuesto por el Secretario General en su informe Presupuesto por programas para el bienio 1996-1997 (A/C.5/51/57 de 25 de agosto de 1997) preparado en respuesta a la resolución 51/220 de la Asamblea General.

<sup>225</sup> Véase resolución 54/250 A-C de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1999. Hasta este bienio 2000-2001, las misiones políticas especiales estaban comprendidas en la sección del presupuesto titulada Operaciones de mantenimiento de la paz y misiones especiales, en la misma parte II, Asuntos políticos.

<sup>226</sup> Véanse las diversas resoluciones sobre el presupuesto por programas, entre ellas, la resolución 54/250 para el bienio 2000-2001 y la resolución 64/244 para el bienio 2010-2011.

<sup>227</sup> Véase resolución 64/245 de la Asamblea General, de 24 de diciembre de 2009, Cuestiones especiales relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2010-2011, sección VI, Estimaciones respecto de las misiones políticas especiales, buenos oficios y otras iniciativas políticas autorizadas por la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, párrafos 13 y 14. En la misma resolución (sección VI, párrafo 12) la Asamblea autorizó presupuestos por un total de 569,5 millones de dólares para las 26 misiones políticas especiales ya autorizadas por la Asamblea o el Consejo de Seguridad.

<sup>228</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 56/274, 58/294, 59/12, 60/244, 60/281,61/258. La primera de esas resoluciones se titulaba Estimaciones relativas a los asuntos que se hallan sometidos al Consejo de Seguridad. Las otras se titulaban Estimaciones respecto de las misiones políticas especiales, buenos oficios y otras iniciativas políticas autorizadas por la Asamblea General o el Consejo de Seguridad. En dos casos, después del título se mencionaba a la misión de que se trataba: apoyo de las Naciones Unidas a la Comisión Mixta del Camerún y Nigeria (resolución 59/12) y Oficina de las Naciones Unidas en Timor-Leste (resolución 60/244).

<sup>229</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 56/255, 58/272, 59/282, 59/294, 60/248, 60/255, 61/273, 62/238, 62/245, 63/268, 64/245, y 64/260.

<sup>230</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 57/292, 61/252 y 63/263

<sup>221</sup> Véase resolución 41/213, 19 de diciembre de 1986, Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, Anexo 1, párrafos 7,8, 10 y 11.

<sup>222</sup> Véase A/C.5/52/42, 9 de marzo de 1998, Relación entre el tratamiento de las actividades perennes en el presupuesto por programas y la utilización del fondo para imprevistos, Informe del Secretario General, párrafos 4,5 y 6.

<sup>223</sup> El Consejo de Derechos Humanos fue creado por resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006. A partir de 2006, las resoluciones sobre “cuestiones relacionadas con” o “cuestiones especiales relacionadas con” presupuestos por programas proyectados o aprobados incluyeron una sección sobre estimaciones revisadas resultantes de decisiones adoptadas por el Consejo de Derechos Humanos. Véanse resoluciones de la Asamblea General 61/252, 61/273, 62/238, 62/245, 63/263 y 64/245.

des presentadas por el Secretario General.<sup>231</sup> Cuando ello era aplicable, se indicaba el saldo no comprometido de la consignación presupuestaria para misiones políticas especiales en la sección 3.<sup>232</sup>

65. Esa indicación de un saldo positivo no comprometido fue, durante el período, realmente muy rara, pues por lo común las necesidades superaban a las previsiones. Al adoptar la decisión de tratar a las misiones políticas especiales como actividad perenne, la Asamblea también había especificado que “que las necesidades adicionales [seguirían] tratándose de conformidad con lo dispuesto en la resolución 41/213 de la Asamblea General”.<sup>233</sup> Esto significaba un tratamiento fuera del fondo para imprevistos, como un gasto adicional tradicional, mediante estimaciones revisadas. Hubo once de esas estimaciones revisadas durante el decenio, tres de ellas durante el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea, dos durante el quincuagésimo noveno y nuevamente dos durante el sexagésimo primer período de sesiones, y una durante los períodos de sesiones quincuagésimo sexto y sexagésimo tercero.<sup>234</sup> Las cuantías respectivas variaron entre nueve millones de dólares y 413 millones de dólares, en este último caso en consignaciones para 27 misiones políticas especiales un año después de la aprobación del presupuesto por programas para el bienio 2008-2009.<sup>235</sup> En ese punto, el saldo no comprometido en la consignación total para dichas misiones en la sección 3 de ese presupuesto se estimaba en sólo 15 millones de dólares.<sup>236</sup>

66. La segunda novedad que debe mencionarse se relaciona con el funcionamiento del fondo para imprevistos. Su nivel permaneció fijo, durante todo el decenio, en el 0,75% del monto total del presupuesto.<sup>237</sup> Así había sido desde el comienzo de la utilización del esbozo. En dólares, sin embargo, ese porcentaje representaba 18,9 millones de dólares para el presupuesto por programas 2002-2003 y 36,5 millones de dólares para el presupuesto por programas 2010-2011, lo cual reflejaba casi una duplicación en términos nominales del presupuesto ordinario de la Organización.<sup>238</sup>

<sup>231</sup> Véanse por ejemplo resoluciones de la Asamblea General 60/255, párrafos 3 a 18, y 62/238, párrafos 4 a 15.

<sup>232</sup> Véase por ejemplo resoluciones de la Asamblea General 56/255, sección VII, párrafo 6, y 60/248, sección VI, párrafo 4.

<sup>233</sup> Resolución 53/206 de la Asamblea General, párrafo 10.

<sup>234</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 57/292, 59/282, 59/294, 60/244, 60/255, 60/281, 61/252, 61/258, 62/245, 63/263 y 63/268.

<sup>235</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 63/268, sección IV, párrafo 6, y 63/263, sección XI, párrafo 10.

<sup>236</sup> *Ibid.*, resolución 63/263, sección XI, párrafo 9.

<sup>237</sup> Cinco esbozos de presupuestos por programas, que comprendieron decisiones sobre el nivel del fondo para imprevistos, fueron aprobados durante el período, en las siguientes resoluciones: 55/233, de 23 de diciembre de 2000; 57/280, de 20 de diciembre de 2002; 59/278, de 23 de diciembre de 2004; 61/254, de 22 de diciembre de 2006; 63/266, de 24 de diciembre de 2008.

<sup>238</sup> Para la cuantía en dólares del fondo para imprevistos, véanse las resoluciones de la Asamblea General 55/233 y 63/266. Para la cuantía del presupuesto ordinario, véanse las resoluciones de la Asamblea General 56/254, de 24 de diciembre de 2001, Presupuesto por programas para el bienio 2002-2003, y 64/244, de 24 de diciembre de 2009, Presupuesto por programas para el bienio 2010-2011. Las consignaciones iniciales

67. Este aparentemente fluido paralelismo en la evolución de los niveles del fondo para imprevistos y del presupuesto por programas ocultaba un notable cambio: mientras que en el decenio de 1990 el fondo había sido subutilizado, a partir del bienio 2000-2001 tendió a ser plenamente utilizado, e incluso a quedar agotado antes de la conclusión de los presupuestos bienales ordinarios de la Organización. En la eventualidad de que se propusieran gastos adicionales que excedieran los recursos disponibles, se había estipulado en la resolución 41/213 dichos gastos “sólo se incluir[ían] en el presupuesto si se reasigna[sen] recursos antes destinados a esferas de baja prioridad o si se modifica[sen] las actividades existentes. De lo contrario, las actividades adicionales deber[ían] aplazarse hasta un bienio posterior”.<sup>239</sup> Pero como, por diversas razones, esas alternativas eran de difícil aplicación, la práctica de la Asamblea había sido, en algunas ocasiones, eludir el fondo para imprevistos tratando a los gastos de que se tratara simplemente como necesidades adicionales que finalmente se registrarían en los informes sobre la ejecución de los presupuestos por programas.

68. Esta práctica se hizo particularmente frecuente respecto de las decisiones de la Asamblea en sus períodos de sesiones sexagésimo y sexagésimo primero en relación con el seguimiento de la Cumbre Mundial 2005 y algunos aspectos de la reforma de la Organización. Las sumas a que se refirieron esas decisiones llegaron a un total de aproximadamente 54 millones de dólares, o sea cerca del doble del total del fondo para imprevistos para el bienio 2006-2007. Además, se aprobaron con arreglo al procedimiento para gastos extraordinarios e imprevistos unos 29 millones de dólares necesarios para espacio de oficina adicional, renovación de un edificio y financiación de un instituto de investigación y capacitación. Habida cuenta de esta situación, el Secretario General recomendó a la Asamblea que se cambiara el nivel del fondo para el bienio 2008-2009, pasándolo del 0,75 al 1,35% del presupuesto total.<sup>240</sup> La Asamblea rechazó esa propuesta y el nivel del fondo para imprevistos se mantuvo en el 0,75% para los bienios 2008-2009 y 2010-2011.<sup>241</sup>

69. El tercer cambio fue el incremento del fondo de Operaciones de 100 a 150 millones de dólares por decisión de la Asamblea General para el bienio 2008-2009.<sup>242</sup> Las condiciones para la utilización de dicho fondo siguieron siendo las mismas. El nivel de 100 millones de dólares no había tenido cambios desde el inicio del decenio de 1990. En su informe sobre reformas de marzo de 2006, el Secretario General había propuesto que el “Fondo de

para esos dos presupuestos por programas fueron, en cifras redondeadas, 2.600 millones de dólares y 5.100 millones de dólares, respectivamente.

<sup>239</sup> Resolución 41/213 de la Asamblea General, Anexo I, párrafo 9.

<sup>240</sup> *Ibid.*, párrafo 1. Este cambio se hizo inicialmente en el informe del Secretario General sobre el esbozo del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2008-2009 (A/61/576).

<sup>241</sup> Véase 61/254 y 63/266.

<sup>242</sup> Véase resolución 62/240 de la Asamblea General, 22 de diciembre de 2007, Fondo de Operaciones para el bienio 2008-2009. Sobre este tema se tomaron también durante el período que se examina las siguientes resoluciones: 56/257, 58/274, 60/250 y 64/247.

Operaciones para el presupuesto ordinario se aument[ara] de 100 millones a 250 millones de dólares”.<sup>243</sup>

70. Como había ocurrido desde los comienzos de la Organización, el Secretario General estaba autorizado, con el previo consentimiento de la CCAAP, a contraer compromisos para sufragar los gastos imprevistos y extraordinarios que surgieran durante el bienio o después de él.<sup>244</sup> Y la resolución sobre tales gastos aprobada al mismo tiempo que la resolución sobre el presupuesto por programas enumeraba las circunstancias en las que no sería necesario el previo consentimiento de la Comisión Consultiva. Entre tales circunstancias figuraban, desde el decenio de 1990, los compromisos necesarios para la adopción de medidas de seguridad, siempre que no excediesen de 500.000 dólares. Este límite se elevó a 1 millón de dólares para el bienio 2006-2007.<sup>245</sup> De no ser así, el límite de los compromisos relacionados con la paz y la seguridad se mantuvo en 8 millones de dólares durante el decenio. También, seguía siendo de 10 millones de dólares la cantidad máxima para una decisión del Consejo de Seguridad en asuntos relacionados con la paz y la seguridad que determinara la necesidad de compromisos del Secretario General sin participación de la Asamblea General.

71. Por último, cabe mencionar en este rubro que el Secretario General propuso, en el mismo informe sobre reforma de marzo de 2006, que se creara “un fondo independiente para cubrir los gastos imprevistos derivados de las fluctuaciones de los tipos de cambio y de la inflación, fondo que se financiaría mediante la transferencia de excedentes presupuestarios”.<sup>246</sup> El informe detallado solicitado por la Asamblea hizo añadidos a la larga lista de estudios previos sobre esta cuestión y el posterior debate no fue concluyente. Al final del decenio no hubo cambios en el método de tratamiento de esas fluctuaciones.<sup>247</sup>

## B. El proceso de consideración y aprobación del programa

### 1. LA COMPETENCIA PARA LA PREPARACIÓN Y LA TRANSMISIÓN DEL PRESUPUESTO A LA ASAMBLEA GENERAL

72. Si bien no se cuestionó la responsabilidad del Secretario General en materia de preparación de todos los componentes del presupuesto o los presupuestos de las Naciones Unidas, se hicieron reiterados esfuerzos por simplificar el proceso de transmisión de esos pre-

supuestos a la Asamblea General. En el informe sobre la reforma que presentó después de la Cumbre del Milenio, el Secretario General recomendó que “la Quinta Comisión aborde el examen inter-gubernamental de los planes y presupuestos que actualmente realizan tanto ella como el Comité del Programa y de la Coordinación”.<sup>248</sup> En un informe posterior, el Secretario General expresó el deseo de que el CPC “el CPC ya no se encarga[ra] más de examinar el plan de mediano plazo, el esbozo del presupuesto y los presupuestos por programas”, y, en consonancia con la introducción de la presupuestación basada en los resultados, concentrara sus esfuerzos en la supervisión y la evaluación, es decir, en “los resultados logrados al finalizar el período del presupuesto o del plan”.<sup>249</sup>

73. En una etapa siguiente, el Secretario General propuso mantener el examen por el CPC de la primera parte, “plan por programas bienal”, pero manteniendo su concentración en la supervisión y la evaluación.<sup>250</sup> Y en el último gran informe sobre reforma emitido durante este decenio, el Secretario General dijo a los Estados Miembros que tal vez desearan “Reconsiderar la necesidad de un Comité del Programa y de la Coordinación independiente, dado que la labor de ese Comité duplica en muchos aspectos la de la Quinta Comisión y de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.” Además, se sugirió el establecimiento de una capacidad para la evaluación de programas” a fin de “crear un vínculo entre la ejecución de los programas y el examen del presupuesto”, con lo que se desconocería la función del CPC en materia de supervisión y evaluación.<sup>251</sup>

74. Esos esfuerzos por reducir la función del CPC a fin de simplificar el proceso de transmisión de los documentos presupuestarios a la Asamblea fueron en gran medida infructuosos. El único cambio aceptado por la Asamblea, en una de las etapas iniciales de este controvertido debate, fue el de que “el Comité del Programa y de la Coordinación dejará de examinar el esbozo de presupuesto”.<sup>252</sup> Asimismo, la Asamblea reafirmó reiteradamente “la función del Comité del Programa y de la Coordinación como principal órgano subsidiario de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social en materia de planificación, programación y coordinación”.<sup>253</sup>

<sup>243</sup> Véase A/60/692, pág. 37, propuesta 17, cuarto apartado.

<sup>244</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 54/252, 56/256, 58/273, 60/249, 62/239 y 64/246.

<sup>245</sup> Véase resolución 60/249 de la Asamblea General, párrafo 1 c).

<sup>246</sup> Véase A/60/692, pág. 34, propuesta 17, sexto apartado.

<sup>247</sup> La Asamblea, sin embargo, siguió buscando una alternativa más satisfactoria. En la resolución 64/243, de 24 de diciembre de 2009, titulada Cuestiones relativas al presupuesto por programas para el bienio 2010-2011, el párrafo 52 dice lo siguiente: “Solicita al Secretario General que, en el contexto del primer informe sobre la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 2010-2011, presente opciones para proteger a las Naciones Unidas de las fluctuaciones de los tipos de cambio y las tasas de inflación sobre la base de la experiencia de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas [...]”

<sup>248</sup> Véase A/57/387, pág. 30, Acción 22.

<sup>249</sup> Véase A/57/786, párrafos 15 y 18.

<sup>250</sup> Véase A/58/395, párrafo 43 d) y h).

<sup>251</sup> Véase A/60/692, pág. 41, Propuesta 21, apartados primero y segundo.

<sup>252</sup> Véase resolución 58/269 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2003, Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, párrafo 11.

<sup>253</sup> Véase por ejemplo resolución 64/229 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2009, Planificación de programas, párrafo 1.

2. CÓMO SE CONSIDERA Y APRUEBA  
EL PRESUPUESTO EN LA ASAMBLEA GENERAL

75. Desde el 87° [sic] período de sesiones de la Asamblea General, la Quinta Comisión ha dividido su labor en dos períodos: considera los asuntos presupuestarios y administrativos “normales” durante la parte principal del período de sesiones, desde finales de septiembre a finales de diciembre, y aprueba resoluciones sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz en mayo-junio del año siguiente. Durante el primer decenio del siglo XXI, la Comisión mantuvo esos dos períodos principales de actividad, pero también tendió a reunirse y debatir en otros períodos del año, incluso sobre cuestiones presupuestarias y administrativas. Por ejemplo, durante el sexagésimo período de sesiones, se aprobaron siete resoluciones sobre tales cuestiones en mayo, junio y julio.<sup>254</sup> En el sexagésimo período de sesiones se aprobó en abril una resolución sobre cuestiones especiales relativas al presupuesto por programas para el bienio 2008-2009, y en septiembre una resolución sobre revisión de mandatos.<sup>255</sup> Esta práctica continuó durante los períodos de sesiones sexagésimo tercero y sexagésimo cuarto.

76. Esta prolongación del período de actividad de la Quinta Comisión fue acompañado, con toda lógica, por la aprobación de una mayor cantidad de resoluciones. Durante el período se aprobaron previo informe de la Quinta Comisión un mínimo de 43 resoluciones (quincuagésimo noveno período de sesiones) y un máximo de 60 resoluciones (quincuagésimo sexto período de sesiones). No fue sorprendente que las más numerosas fueran las resoluciones sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz, pero las siguieron las resoluciones sobre auditoría, control y actividades de la OSSI y la DCI. Hubo 21 resoluciones de esa índole aprobadas por tanto en el quincuagésimo sexto períodos de sesiones de la Asamblea como en el quincuagésimo octavo. Esa producción legislativa de la Quinta Comisión significó también más sesiones, más reuniones oficiosas y más reuniones “oficiosas-oficiosas”, es decir, sin interpretación y sin la “etiqueta” normal que caracteriza a las negociaciones diplomáticas.

77. La participación de la Quinta Comisión con detalles minuciosos respecto de los presupuestos de las organizaciones, que ya era aparente en el decenio de 1990, se hizo aún más pronunciada durante los diez años que se examinaron. Las resoluciones sobre consignaciones presupuestarias, estimaciones de ingresos y financiación de consignaciones mantuvieron su formato breve tradicional, pero las resoluciones que las acompañaban, sobre “cuestiones” y “cuestiones especiales” relativas a los presupuestos por programas eran sumamente largas: 42 páginas para la resolución 56/253 sobre cuestiones rela-

tivas al presupuesto por programas para el bienio 2002-2003, más tres resoluciones sobre cuestiones especiales, sobre la cuenta para el desarrollo y sobre estimaciones relativas a los asuntos que se hallan sometidos al Consejo de Seguridad<sup>256</sup>; para el bienio 2008-2009, “sólo” nueve páginas sobre cuestiones relativas al presupuesto por programas para el bienio 2008-2009, pero una resolución sobre cuestiones especiales, una sobre actividades relacionadas con el desarrollo (en que se detallaban para los 41 subprogramas de las nueve secciones del presupuesto los 91 puestos que se establecerían para el bienio 2008-2009), y una sobre el fortalecimiento del Departamento de Asuntos Políticos, también con un cuadro en que se indicaban para cada dependencia organizacional los puestos que serían reclasificados, red desplegados y creados.<sup>257</sup> Rutinariamente, la propia Quinta Comisión hacía cambios en las estimaciones y las descripciones de los presupuestos por programas y los explicaba en sus resoluciones. En el pasado reciente, tales cambios eran hechos por la CCAAP y el CPC y aprobados por la Comisión.

78. En la Reseña general, *supra*, se recordaron las reiteradas propuestas hechas por el Secretario General, en el contexto de la reforma de la Organización, para simplificar la labor de la Quinta Comisión y mantenerla centrada en los aspectos estratégicos. Esos esfuerzos, que la mayoría de los Estados Miembros veían como susceptibles de alterar el carácter internacional y universal de las Naciones Unidas, tuvieron un efecto contrario a su intención: la Quinta Comisión consideró y aprobó, o rechazó, todos los aspectos de los presupuestos de la Organización. Y cada una de las resoluciones importantes sobre asuntos presupuestarios y administrativos incluía en su preámbulo un párrafo en el que se reafirmaba, con algunas variaciones en la selección de palabras, “el papel de la Asamblea General, por intermedio de la Quinta Comisión, en la realización de un análisis exhaustivo y en la aprobación de los puestos y los recursos financieros, así como de las políticas de recursos humanos”.<sup>258</sup>

3. LA VOTACIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO

79. Ya se señaló, al comienzo de la Reseña general, que dos decenios después del acuerdo acerca de que todos los asuntos presupuestarios y administrativos se decidirían en la Quinta Comisión por consenso, se realizó una votación sobre la resolución 60/260, de 8 de mayo de 2006. Se realizaron otras votaciones a finales de 2007: la resolución 62/236, “Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2008-2009,” fue aprobada el 22 de diciembre de 2007 por 142 votos contra

<sup>256</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 56/255, 56/237, 56/274.

<sup>257</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 63/263, 63/268, 63/260, 63/261.

<sup>258</sup> Véase, por ejemplo, resolución 64/243 de la Asamblea General, párrafo cuarto del preámbulo, o resolución 60/283, párrafos segundo y tercero del preámbulo.

<sup>254</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 60/254, 60/255, 60/256, 60/260, 60/281, 60/282, 60/283.

<sup>255</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 62/245 y 62/278.

uno, y ninguna abstención. Esta votación sobre la resolución 62/236 fue solicitada en relación con el presupuesto para Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Líbano, en la consignación para misiones políticas especiales.<sup>259</sup> No había ninguna prueba, hacia finales del primer decenio del siglo XXI, de que esas dos votaciones fueran algo más que excepciones a la “regla” del consenso establecida por la resolución 41/213.

### C. Administración del presupuesto

#### 1. LA NATURALEZA DE LA FACULTAD ATRIBUIDA AL SECRETARIO GENERAL

80. El nuevo Secretario General elegido en 1996 consideró que sus facultades as más alto funcionario administrativo se veían disminuidas y obstaculizadas por la enérgica y continua participación de la Quinta Comisión en los detalles de las facetas presupuestarias y administrativas del funcionamiento de la Organización. Sus primeros infructuosos esfuerzos por restablecer un equilibrio de poderes más eficiente fueron mencionados en el estudio que abarca el período 1995-1999.<sup>260</sup>

81. En su siguiente informe importante sobre reforma, de fecha septiembre de 2002, el Secretario General escribió lo siguiente: “El Secretario General, a pesar de ser el más alto funcionario administrativo de la Organización, no está autorizado para traspasar fondos entre programas ni de gastos de personal a gastos de otra índole sin aprobación previa de los Estados Miembros. Sin embargo, éstos han dado flexibilidad a muchos jefes de organismos especializados, fondos y programas para ponerlos en mejores condiciones de atender a cambios rápidos en las necesidades.” La recomendación conexas era: “Flexibilidad para reasignar recursos entre programas y entre partidas de personal y de otra índole con un máximo del 10% en un solo período presupuestario”.<sup>261</sup>

82. La respuesta de la Asamblea General no fue una negativa, sino una prudente y pormenorizada solicitud de más detalles: “(La Asamblea) Toma nota de la propuesta del Secretario General sobre un plan de mediano plazo más corto y más estratégico que esté vinculado con el esbozo del presupuesto, y pide al Secretario General que le presente una propuesta más detallada, por conducto de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, para que la Asamblea la considere en su quincuagésimo octavo período de sesiones”.<sup>262</sup>

83. A la luz de los datos específicos proporcionados por el Secretario General en el contexto de su proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2004-2005, y de los comentarios hechos por la CCAAP, la Asamblea

General pidió al Secretario General que, “que comience, a título experimental, a redistribuir los puestos, según proceda, en el curso de la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 2004-2005, a fin de atender a las nuevas necesidades que se plantean a la Organización en la ejecución de los programas y actividades encomendados, de conformidad con los siguientes principios: [...]”. A continuación se enunciaban diez principios, la mayoría de ellos muy restrictivos; el primero de ellos era que “el experimento se limitará a la redistribución de un máximo de 50 puestos en toda la Organización.” (La plantilla de personal de la Organización, anexada a la misma resolución de la Asamblea, comprendía 9.118 puestos para el bienio 2004 y 9.119 para el bienio 2005). Asimismo se pidió al Secretario General que presentase a la Asamblea, en su sexagésimo período de sesiones, un informe sobre “la experiencia adquirida” mediante el experimento, y este pedido estaba acompañado por siete pedidos detallados.<sup>263</sup>

84. En su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007, la CCAAP escribió lo siguiente acerca la aplicación del “experimento”: “la experiencia adquirida [...] Posteriormente [...] se informó que se habían encontrado cinco puestos que se podían redistribuir en forma permanente y 12 que se reasignarían a otras secciones con arreglo a disposiciones administrativas provisionales a fin de satisfacer necesidades inmediatas y utilizando puestos vacantes hasta que se finalizara el proceso de contratación y colocación. Aunque la Comisión Consultiva acoge complacida estas novedades, deja constancia de su decepción por el hecho de que las directrices impartidas en la resolución 58/270 no se hayan aplicado en mayor medida. La Comisión considera que el margen de flexibilidad para la redistribución de 50 puestos es una forma de proyecto experimental para facilitar la búsqueda de métodos para administrar la Secretaría como un todo. [...] La Comisión reitera su convencimiento de que los departamentos no “poseen” determinados puestos de determinadas categorías y, en este sentido, vuelve a subrayar que la asignación de puestos debe ser considerada un proceso dinámico y no estático. El Secretario General debe estar dispuesto a ejercer las atribuciones que tiene para administrar el personal de la Organización [...]”.<sup>264</sup>

85. En su sexagésimo período de sesiones, a la luz de ese informe, la Asamblea decidió “continuar en el bienio 2006-2007 el experimento aprobado en el párrafo 14 de su resolución 58/270” y pidió un informe sobre este experimento para su sexagésimo primer período de sesiones.<sup>265</sup> Y, en su resolución sobre el “informe detallado” relativo a la reforma de la Organización, dedicó toda una sección

<sup>259</sup> Véase Documentos oficiales, A/62/PV.79, págs. 22 y 23.

<sup>260</sup> Véase *Repertorio, Suplemento No. 9*, Artículo 17(1), Parte II, sección C.1.

<sup>261</sup> Véase A/58/387, párrafos 163 y 167, apartado c) de la Acción 21.

<sup>262</sup> Véase resolución 57/300 de la Asamblea General, párrafo 35.

<sup>263</sup> Véase resolución 58/270 de la Asamblea General, párrafos 12 a 17.

<sup>264</sup> Véase A/60/7, Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, Primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007, párrafos 52, 53, 54.

<sup>265</sup> Véase resolución 60/246 de la Asamblea General, párrafo 7.

a la cuestión de las “facultades discrecionales limitadas en la ejecución del presupuesto” y aprobó una nueva medida consistente en “otorgar al Secretario General, a título experimental, facultades discrecionales limitadas en la ejecución del presupuesto de los bienios 2006-2007 y 2008-2009 para *contraer compromisos por un máximo de 20 millones de dólares de los Estados Unidos en cada bienio con el fin de sufragar necesidades relacionadas con designaciones y necesidades no relacionadas con puestos y atender así a las cambiantes necesidades que se planteen a la Organización en la ejecución de los programas y actividades encomendados*” (cursiva añadida). Esta decisión, igual que el experimento relativo a los 50 puestos, estuvo acompañada por varios “principios” que debían seguirse, y la Asamblea autorizó al Secretario General a utilizar el Fondo de Operaciones para financiar esa autorización.<sup>266</sup>

86. En su sexagésimo primer período de sesiones, la Asamblea observó “con preocupación” que no se habían hecho progresos significativos en la aplicación del párrafo 14 de su resolución 58/270, es decir, el experimento con puestos.<sup>267</sup> En su sexagésimo segundo período de sesiones, refiriéndose a las facultades discrecionales limitadas en la ejecución del presupuesto tanto en materia de puestos como de la autorización de 20 millones de dólares, recordó “su decisión de otorgar al Secretario General facultades discrecionales limitadas para la ejecución del presupuesto de los bienios 2006-2007 y 2008-2009”.<sup>268</sup> No hubo una decisión específica sobre el asunto en el sexagésimo tercer período de sesiones.

87. En su sexagésimo cuarto período de sesiones, la Asamblea tuvo ante sí un informe del Secretario General sobre facultades discrecionales limitadas en la ejecución del presupuesto<sup>269</sup> y un informe conexo de la CCAAP. La Asamblea notó “los esfuerzos del Secretario General por satisfacer las nuevas necesidades de la Organización mediante la redistribución de puestos y recursos no relacionados con puestos, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General.” También aceptó las conclusiones y recomendaciones de la CCAAP, que, en lo tocante a esta cuestión de facultades discrecionales limitadas en la ejecución del presupuesto, eran las siguientes: “La Comisión Consultiva opina que la Asamblea General otorgó al Secretario General una facultad presupuestaria limitada con carácter experimental y que su establecimiento oficial en tanto mecanismo, como lo pide el Secretario General, constituye una decisión normativa cuya adopción incumbe a los Estados Miembros. En este contexto, pero teniendo presentes las deficiencias del informe del Secretario General, la Comisión Consultiva

*no opone objeciones a la continuación de las medidas actuales para el ejercicio de las facultades discrecionales limitadas por el Secretario General para el bienio 2010-2011*” (cursiva añadida). La Comisión Consultiva recomendó que se pidiera al Secretario General que presentase un informe amplio a la Asamblea General en su sexagésimo sexto período de sesiones que se refiera en forma concreta a todas las solicitudes hechas por la Asamblea en su resolución 60/283, sección III, párrafos 10 a) a d).<sup>270</sup> Durante el bienio 2006-2007, el Secretario General había utilizado 8,8 millones de dólares de su autorización, que era de 20 millones de dólares, y, durante el bienio 2008-2009, había utilizado 11,3 millones de dólares.<sup>271</sup>

## 2. TRANSFERENCIAS ENTRE SECCIONES DEL PRESUPUESTO

88. A pesar de las mencionadas facultades discrecionales limitadas para la ejecución del presupuesto otorgadas por la Asamblea General al Secretario General, las transferencias entre secciones del presupuesto seguían estando estrictamente regidas por la regla tradicional.

### D. Alcance y extensión de la facultad de la Asamblea General de aprobar gastos

#### 1. DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO FINANCIERO Y DE LOS REGLAMENTOS DE LA ASAMBLEA GENERAL Y DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

89. La versión del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas aplicable durante el período que se examina figuraba en el Boletín del Secretario General de 9 de mayo de 2003 (ST/SGB/2003/7). Había habido una pequeña revisión, contenida en la decisión 57/573, de 20 de diciembre de 2002: los anteriores párrafos 5.10 y 9.4 del Reglamento Financiero, que se aplicaban exclusivamente a la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, pasaron en adelante a estar incluidas en el anexo especial del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas relativo a dicha Fundación.

90. Una segunda revisión de menor importancia resultó de la decisión de la Asamblea General de otorgar al Secretario General la facultad de contraer compromisos de hasta 100 millones de dólares, con el previo consentimiento de la CCAAP, para dar respuesta a decisiones del Consejo de Seguridad relativas a las fases de iniciación o expansión de las operaciones de mantenimiento de la paz que entrañasen gastos. El anterior nivel era de 50 millones de dólares. La consiguiente modificación se reflejó en los párrafos 4.6 y 4.8.

<sup>266</sup> Véase resolución 60/283 de la Asamblea General, sección 3, párrafos 1 a 14.

<sup>267</sup> Véase resolución 61/252 de la Asamblea General, sección VIII, párrafo 3.

<sup>268</sup> Véase resolución 62/236 de la Asamblea General, párrafo 39.

<sup>269</sup> Véase A/64/562, 9 de diciembre de 2009, Facultades discrecionales limitadas en la ejecución del presupuesto, Informe del Secretario General.

<sup>270</sup> A/64/7/Add.18, Facultades discrecionales limitadas en la ejecución del presupuesto, Decimonoveno informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2010-2011, párrafo 9.

<sup>271</sup> *Ibid.*, párrafo 5.

## 2. FACTORES CONSIDERADOS POR LA ASAMBLEA GENERAL AL EXAMINAR LOS GASTOS PROPUESTOS

91. En el último examen, que abarcó el período 1995-1999, se mencionó que, además de la reforma de la Organización lanzada en 1997, la plantilla de personal (así como las cuestiones de recursos humanos conexas) y los servicios de conferencias habían seguido ocupando un lugar prominente en las deliberaciones de la Asamblea General sobre los asuntos administrativos y presupuestarios, y que en la segunda parte del decenio de 1990 habían surgido tres nuevas: la labor de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), las adquisiciones y la contratación externa de actividades y servicios por las Naciones Unidas. Todos esos temas siguieron estando muy presentes en el programa de la Quinta Comisión en el primer decenio del siglo XXI.<sup>272</sup>

92. Los temas nuevos fueron esencialmente el plan maestro de mejoras de infraestructura, la seguridad, la presupuestación y la gestión basadas en los resultados, y la revisión de mandatos.

### *El plan maestro de mejoras de infraestructura*

93. En diciembre de 2000, la Asamblea autorizó al Secretario General, “sin perjuicio de una decisión definitiva de la Asamblea General sobre este asunto, a que procediera a la preparación de un proyecto general y un análisis de costos detallado para el plan maestro de mejoras de capital” y decidió “consignar con este fin una suma de 8 millones de dólares en la sección 31 (Construcción, reformas, mejoras y trabajos importantes de conservación) del presupuesto por programas para el bienio 2000-2001”.<sup>273</sup> En su informe, el Secretario General había indicado que en 1998-1999 la Secretaría había llevado a cabo con la asistencia de un equipo profesional de arquitectos e ingenieros, un examen exhaustivo del estado

<sup>272</sup> La plantilla de personal, que comprendía sólo los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario, siguió siendo anexada a las resoluciones sobre cuestiones relativas al presupuesto por programas; esta práctica había comenzado con la resolución 52/220, de 22 de diciembre de 1997, relativa al presupuesto por programas para el bienio 1998-1999. Para el período, las resoluciones pertinentes fueron las siguientes: 54/249, de 22 de diciembre de 1999, 56/253, de 24 de diciembre de 2001, 58/270, de 23 de diciembre de 2003, 60/246, de 23 de diciembre de 2007, 62/236, de 22 de diciembre de 2007, 64/243, de 24 de diciembre de 2009. había 8.938 puestos en el presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 (3.750 en el cuadro orgánico y categorías superiores, 3.004 en el cuadro de servicios generales, 2.184 en otros cuadros) y 10.281 puestos en el presupuesto por programas para el bienio 2010-2011 (4.543, 3.011, y 2.727 respectivamente para los tres cuadros). El mayor incremento tuvo lugar con el presupuesto por programas para el bienio 2006-2007: una adición de 352 puestos, de los cuales 224 correspondían al cuadro orgánico y categorías superiores. Dentro de este cuadro, los puestos de categorías superiores (Vice Secretario General, Secretarios Generales Adjuntos y Subsecretarios Generales) eran 44 al comienzo del decenio y 59 al final. La cantidad de puestos D-2 también se incrementó, pasando de 79 a 100. El cuadro de servicios generales se mantuvo estable durante todo el período, mientras que los otros cuadros tuvieron un incremento de 543 puestos. Dentro de estos “otros”, los puestos de servicios de seguridad rose se incrementaron de 176 en el presupuesto para el bienio 2000-2001 a 320 en el presupuesto para el bienio 2010-2011, y los puestos de contratación local se incrementaron de 1.634 a 2.020.

<sup>273</sup> Véase resolución 55/238 de la Asamblea General, sección IV, párrafo 3.

actual del complejo de la Sede. Ese examen había llevado a la siguiente conclusión: “Ni siquiera las actividades de mantenimiento más eficientes y efectivas son suficientes para impedir el efecto acumulativo del desgaste normal. La política que se aplica actualmente, consistente únicamente en obras de mantenimiento, no es eficiente y el costo será excesivo a medida que sigan envejeciendo los edificios. El mantenimiento no basta en sí mismo para que un edificio funcione bien en el curso del tiempo”.<sup>274</sup> El Secretario General recomendaba un plan de renovación de seis años, con un costo estimado de 964 millones de dólares, con tres posibles fuentes de financiación: cuotas especiales; el presupuesto por programas, y contribuciones voluntarias, en efectivo o en especie, de fuentes públicas y privadas.<sup>275</sup>

94. En diciembre de 2002, la Asamblea decidió “llevar a la práctica el plan maestro de mejoras de capital” con arreglo al proyecto básico [...] con un presupuesto de construcción proyectado en 1.049 millones de dólares de los Estados Unidos, y una diferencia del 10% en más o en menos [...] las obras comenzarían en octubre de 2004 y durarían cinco años.” Se establecería una cuenta especial para el plan maestro de mejoras de infraestructura. Se consignarían 25.5 millones de dólares en el presupuesto por programas para el bienio 2002-2003 “a fin de sufragar el diseño y la gestión conexas del proyecto, así como la gestión de los servicios previos a la construcción.” El Secretario General fue autorizado para contraer obligaciones por un monto máximo de 26 millones de dólares en el bienio 2004-2005”.<sup>276</sup> A partir de entonces, el Secretario General presentó todos los años un informe sobre la marcha del proyecto y la Asamblea aprobó una resolución anual detallada sobre los diversos aspectos del plan maestro de mejoras de infraestructura, incluidas la evolución de los costos, el calendario, las adquisiciones, la información pública, las donaciones, y los costos del proyecto.<sup>277</sup>

95. En su resolución 61/251 de 22 de diciembre de 2006, la Asamblea decidió “aprobar el plan maestro de mejoras de infraestructura, incluidas las opciones adicionales recomendadas, que se completará de 2006 a 2014, con un presupuesto revisado total para el proyecto que no superará los 1.876,7 millones de dólares de los Estados Unidos [...]” La Asamblea también aprobó “la financiación del plan maestro de mejoras de infraestructura, sobre la base de una combinación de cuotas únicas y multianuales.” Asimismo aprobó “la creación de una reserva de capital de operaciones de 45 millones de dólares en la cuenta del plan maestro de mejoras de infraestructura.”<sup>278</sup> En su 62º período de sesiones, la Asamblea lamentó las demoras en la aplicación del proyecto, el aumento de los costos

<sup>274</sup> A/55/117, 28 de junio de 2000, Plan maestro de mejoras de capital, Informe del Secretario General, Resumen, segundo párrafo.

<sup>275</sup> *Ibid.*, párrafo 73.

<sup>276</sup> Véase resolución 57/292 de la Asamblea General, sección II, párrafos 5, 24, 25 y 26.

<sup>277</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 58/272, 59/295, 60/282, 61/251, 62/87, 63/270, 64/228.

<sup>278</sup> Resolución 61/251 de la Asamblea General, párrafos 10, 14 y 22.

y otras cuestiones tales como la falta de nombramiento de la junta consultiva. Observó con preocupación las recomendaciones de la Junta de Auditores y pidió que se encomendara a la OSSI un examen amplio del plan maestro de mejoras de infraestructura.<sup>279</sup> En su sexagésimo tercer período de sesiones, la Asamblea, entre otras cosas, observó la demora “en el proceso de traslado del personal de la Secretaría a los locales provisionales de oficinas” y una vez más lamenta que todavía no se hubiera establecido la junta consultiva. También aceptó costos asociados para el plan maestro de mejoras de infraestructura que ascendían a 30 millones de dólares para el bienio 2008-2009.<sup>280</sup>

96. En diciembre de 2009, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, la Asamblea General expresó su preocupación “por que la fecha de conclusión del plan maestro de mejoras de infraestructura se haya postergado de mediados a finales de 2013 como consecuencia de la demora en la construcción del edificio provisional del jardín norte”, y tomó nota, a este respecto, “del calendario acelerado elaborado por el Secretario General, según el cual el plan maestro de mejoras de infraestructura podría concluir a tiempo.” La Asamblea puso de relieve que la junta consultiva sería nombrada a más tardar el 31 de diciembre de 2009. Y estuvo de acuerdo con un costo asociado para el bienio 2010 de 42 millones de dólares, pidiendo al Secretario General que hiciera todo lo posible por absorber esos costos dentro de la consignación aprobada.<sup>281</sup>

### *Seguridad*

97. La cuestión de la seguridad de operaciones, el personal y los locales de las Naciones Unidas adquirió visibilidad en la segunda parte del decenio de 1990 y llegó a ser prominente luego del ataque terrorista de 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. En diciembre de 1999, la Asamblea destacó la importancia del sistema de seguridad y los guardias de seguridad de las Naciones Unidas y pidió al Secretario General que considerara el nivel de recursos relacionados con el Servicio de Seguridad.<sup>282</sup> En diciembre de 2000, la Asamblea fortaleció la Oficina del Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas con ocho puestos adicionales, añadió ocho otros puestos de oficial de seguridad en el Servicio Móvil, más 16 puestos de nivel local, y consignó 2,1 millones de dólares adicionales para el mejoramiento de la gestión del sistema de seguridad de la Organización.<sup>283</sup> Seis meses más tarde, se consignaron 57,7 millones de dólares con el mismo fin, incluyendo 41,8 millones de dólares en la sección 31 del

presupuesto por programas, “(Construcción, reformas, mejoras y trabajos importantes de conservación)”.<sup>284</sup>

98. En junio de 2004, la Asamblea General aprobó una resolución amplia sobre seguridad que comprendía, entre otras cosas, la creación de 58 nuevos puestos para la Oficina del Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas, una autorización al Secretario General para contraer compromisos por un máximo de 38.033.200 dólares para financiar proyectos de infraestructura, y una consignación adicional de 18 millones de dólares para medidas relacionadas con la seguridad en el presupuesto por programas para el bienio 2004-2005.<sup>285</sup>

99. Igualmente amplia fue la sección XI, Un sistema de gestión de la seguridad reforzado y unificado para las Naciones Unidas, de la resolución sobre cuestiones relativas al presupuesto por programas para el bienio 2004-2005. La Asamblea destacó que “la responsabilidad primordial de garantizar la seguridad y la protección del personal y los locales de las Naciones Unidas recae en el país anfitrión”, y destacó también “la función que cumplen los acuerdos pertinentes con el país anfitrión” Decidió establecer un Departamento de Seguridad y Vigilancia, como había propuesto el Secretario General. Puso de relieve “la necesidad de promover una mayor conciencia de la seguridad entre todo el personal y de que se cumplan las normas y los procedimientos de seguridad y protección.” Decidió, “a título excepcional y sin sentar ningún precedente, que el Secretario General Adjunto de Seguridad y Vigilancia prestase servicios “por un período no renovable de duración no superior a los cinco años.” La Asamblea también decidió establecer 383 puestos nuevos de oficial de seguridad y vigilancia en el cuadro de servicios generales y categorías conexas. Se hizo una consignación adicional de 53,6 millones de dólares en el presupuesto por programas para el bienio 2004-2005.<sup>286</sup>

100. En el presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 se crearon una nueva parte y una nueva sección—Parte XII, Seguridad, Sección 33, Seguridad. La consignación inicial para la parte/sección fue, en cifras redondas, de 190 millones de dólares para el bienio 2006-2007, 197 millones de dólares para el bienio 2008-2009, y 239 millones de dólares para el bienio 2010-2011.<sup>287</sup>

### *Presupuestación y gestión basadas en los resultados*

101. El concepto de presupuestación y gestión basadas en los resultados fue presentado a finales del decenio de 1990 en el contexto de la reforma de la Organización lanzada por el Secretario General en 1997. Estaba conce-

<sup>279</sup> Véase resolución 62/87 de la Asamblea General, varios párrafos.

<sup>280</sup> Véase resolución 63/270 de la Asamblea General, párrafos 7, 25 y 39.

<sup>281</sup> Véase resolución 64/228 de la Asamblea General, párrafos 9, 35, y 8 de sección III.

<sup>282</sup> Véase resolución 54/249 de la Asamblea General, párrafo 173.

<sup>283</sup> Véase resolución 55/238 de la Asamblea General, sección II, párrafos 2,3, 5.

<sup>284</sup> Resolución 56/286 de la Asamblea General, 27 de junio de 2002, Refuerzo de la seguridad de los locales de las Naciones Unidas, párrafo 2.

<sup>285</sup> Resolución 58/295 de la Asamblea General, 18 de junio de 2004, Refuerzo de la protección y la seguridad de las operaciones, el personal y los locales de las Naciones Unidas, párrafos 3,5 y 9.

<sup>286</sup> Véase resolución 59/276 de la Asamblea General, sección XI, párrafos 2, 3, 7, 11, 22, 26 y 53.

<sup>287</sup> Véanse resoluciones de la Asamblea General 60/247, 62/237 y 64/244.

bida no sólo como una técnica presupuestaria centrada en la identificación y la medición de los resultados de las actividades programadas, sino como una nueva cultura para la Organización en su conjunto, una cultura de eficiencia y responsabilidad que transformaría las relaciones entre los Estados Miembros —muy particularmente sus representantes en la Quinta Comisión— y el Secretario General y su personal. Los primeros estarían menos preocupados por los detalles del funcionamiento de la Organización (menos microgestión) y, en cambio, definirían las orientaciones, objetivos y políticas generales (“estrategias” y “estratégico” eran las palabras más frecuentemente utilizadas) de las Naciones Unidas. El Secretario General y su personal utilizarían su recuperada libertad de maniobras y su iniciativa para ejecutar con eficacia y eficiencia los mandatos que él recibiera. Esos mandatos serían menos, pues los Estados Miembros querían que la Organización concentrara su labor en lo que puede hacer mejor que otros actores en la escena mundial. Así pues, las Naciones Unidas podrían responder a los desafíos del nuevo milenio y verdaderamente ayudar a los pueblos del mundo.<sup>288</sup>

102. Desde el comienzo de su consideración del aspecto “basado en los resultados” de este esfuerzo por introducir una nueva cultura de gestión en la Organización, la Asamblea General tuvo dos reservas o demandas. Primero, realmente sería útil elaborar instrumentos tales como las medidas de los “logros previstos” e “indicadores de progreso”; esos instrumentos ayudarían a los Estados Miembros a verificar el grado de realización de los mandatos que dan a la Secretaría, y hasta podrían ayudarlos a evaluar si los recursos asignados a la misma Secretaría eran bien utilizados. Pero un mayor hincapié más que en los “productos”, en los resultados, no debía en modo alguno ir acompañado por menos información sobre los “insumos”, es decir, sobre el nivel y la distribución de los recursos financieros y humanos propuestos por el Secretario General y decididos por la Quinta Comisión por conducto del presupuesto por programas. La Asamblea fue muy explícita sobre este punto: “hasta que la Asamblea General decida otra cosa, deberá seguirse facilitando a la Asamblea y a la Comisión Consultiva información detallada sobre las necesidades relacionadas con puestos y no relacionadas con puestos con objeto de que ambas puedan adoptar decisiones adecuadas y con conocimiento de causa acerca de las propuestas presupuestarias”.<sup>289</sup> Esta posición no cambió durante el período que se examina. Respecto de los sucesivos presupuestos por programas, la Quinta Comisión examinó con gran detalle tanto los “insumos” propuestos como los “productos” esperados.<sup>290</sup>

<sup>288</sup> Véase *Repertorio, Suplemento No. 9*, Artículo 17(1) y véase *supra* la reseña general de este estudio.

<sup>289</sup> Véase resolución 53/205 de la Asamblea General, párrafo

<sup>290</sup> Por ejemplo, cuando examinó el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003, la Asamblea examinó a fondo los logros previstos y los indicadores de progreso incluidos en las descripciones de las distintas secciones e hizo cambios correctivos o adicionales a los

Además las dificultades técnicas y políticas anexas a una definición operacional de “resultados” en las distintas esferas de actividad de las Naciones Unidas seguían siendo graves.<sup>291</sup> Sin embargo, se hicieron esfuerzos por introducir elementos de la presupuestación basada en los resultados no sólo en los presupuestos por programas sino también en la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz.<sup>292</sup>

103. Segundo, una mayor libertad otorgada al Secretario General para utilizar los medios a su disposición a fin de lograr mejores resultados, significaba ipso facto una mejor rendición de cuentas a los Estados Miembros. Tanto la presupuestación basada en los resultados como su extensión, la gestión basada en los resultados, eran, para la Asamblea, de manera clara y para nada ambigua instrumentos para presionar por una mayor rendición de cuentas del Secretario General y su personal. Las “medidas propuestas por el Secretario General y recomendadas por la Comisión Consultiva tienen por objeto, fundamentalmente, proporcionar un instrumento de gestión que permita lograr una mayor responsabilidad y capacidad de rendición de cuentas en la ejecución de los programas y presupuestos.” Así pues, “toda propuesta relativa a un aumento de la flexibilidad en la gestión de los insumos durante la ejecución del presupuesto que sea aprobada por la Asamblea General siempre deberá ir acompañada de una mayor exigencia en materia de rendición de cuentas”.<sup>293</sup> Esta cuestión de la rendición de cuentas se entrecruzó con cuestiones relacionadas con la gestión del programa petróleo por alimentos<sup>294</sup> y, a finales del decenio, seguía estando muy presente en el programa de la Quinta Comisión. En diciembre de 2009, la Asamblea destacó que “la presupuestación basada en los resultados y la gestión basada en los resultados son instrumentos de gestión que se apoyan mutuamente y que una mejor aplicación de la presupuestación basada en los resultados redundará en la mejora de la gestión y la rendición de cuentas en la Secretaría”, y alentó “al Secretario General a que prosiga los esfuerzos en ese sentido”.<sup>295</sup>

#### *Revisión de mandatos*

104. La Cumbre Mundial 2005, en la parte de su documento final titulada Secretaría y reforma de la gestión,

cambios indicados por el CPC. Esos cambios, particularmente completos para algunas secciones, como la sección sobre los derechos humanos y la sección sobre desarme, se incorporaron en un anexo a la resolución 56/253 sobre Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003.

<sup>291</sup> Véase en particular resolución 64/243 de la Asamblea General para un reconocimiento de las dificultades y limitaciones de presupuestación basada en los resultados.

<sup>292</sup> Véase resolución 56/293 de la Asamblea General, en la cual la Asamblea observó “con reconocimiento la introducción del formato de presupuestación basada en los resultados a la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz y (pidió) que se [siguieran] haciendo mejoras en dicho formato [...]” (párrafo 1 de la sección B.2)

<sup>293</sup> Véase resolución 55/231 de la Asamblea General, párrafos 5 y 24.

<sup>294</sup> Véase *infra*, sección G de este examen.

<sup>295</sup> Véase resolución 64/243 de la Asamblea General, párrafo 26.

tomó la siguiente decisión: “Resolvemos consolidar y actualizar el programa de trabajo de las Naciones Unidas de forma que responda a las necesidades actuales de los Estados Miembros. Con ese fin, la Asamblea General y otros órganos competentes examinarán todos los mandatos que tengan más de cinco años de antigüedad y dimanen de resoluciones de la Asamblea General y otros órganos: ese examen complementará los exámenes periódicos de las actividades que ya se realizan. La Asamblea General y los demás órganos deberán concluir ese examen y adoptar las decisiones necesarias que se deriven de él durante 2006. Pedimos al Secretario General que facilite ese examen con análisis y recomendaciones, incluso sobre las oportunidades de reorientar los programas que podrían someterse a la consideración de la Asamblea General en fecha temprana”.<sup>296</sup>

105. Durante los períodos de sesiones de la Asamblea sexagésimo, sexagésimo primero y sexagésimo segundo se llevaron a cabo procesos de revisión, bajo la conducción de dos Copresidentes designadas por los presidentes de esos tres períodos de sesiones. El resultado fue una breve resolución aprobada en sesión plenaria en septiembre de 2008, en la cual la Asamblea tomó nota “del informe final de los Copresidentes”; reconoció “la utilidad del registro de mandatos en línea existente, y decid[ió] mantenerlo como una herramienta de trabajo accesible para los Estados Miembros”; observó que “que una de las conclusiones importantes del proceso se refiere a la dificultad para determinar los recursos relacionados con un mandato en particular, lo que limita las posibilidades de que el proceso de revisión pueda cumplir su objetivo de fortalecer y actualizar el programa de trabajo de la Organización y mejorar la asignación de recursos para la ejecución efectiva de los mandatos”; y pidió “a sus órganos pertinentes y órganos subsidiarios que, en el marco de sus respectivos mandatos y de conformidad con los reglamentos establecidos que rigen la planificación de programas, continúen mejorando la ejecución de los mandatos y manteniendo en examen la validez continuada de las decisiones legislativas y la coordinación eficaz entre dependencias de la Secretaría y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas”.<sup>297</sup>

106. En la declaración en que resumió la labor realizada durante ese sexagésimo segundo período de sesiones, el Presidente de la Asamblea General hizo una breve alusión a la revisión de mandatos: “Partiendo de las lecciones aprendidas durante el examen de los dos grupos de mandatos —la asistencia humanitaria y el desarrollo de África— la Asamblea aprobó hoy una resolución sobre el examen del mandato que sienta las bases para un debate más amplio sobre la relación entre los mandatos, los recursos y los resultados cuantificables”.<sup>298</sup> Después de

la aprobación de esta resolución sobre Revisión de mandatos, el representante de los Estados Unidos de América había dicho que “Respaldamos la conclusión de los Copresidentes en el sentido de que, dado los obstáculos identificados, no merecía la pena continuar el proceso de revisión de mandatos en el cual participamos durante los recientes períodos de sesiones de la Asamblea General. No obstante, al hacerlo, debemos reconocer que no hemos podido lograr el objetivo de la Cumbre de líderes mundiales 2005 que consiste en revisar fundamentalmente los aproximadamente 9.000 mandatos de la Organización para descartar los mandatos redundantes u obsoletos. Es inevitable que a lo largo de los años una Organización de esta magnitud acumulara esos mandatos, y nuestra responsabilidad fiduciaria consiste en identificar y descartar dichos mandatos”.<sup>299</sup> El representante de Cuba, por otro lado, aplaudió “la conclusión de un proceso que nunca debió haber comenzado, pues [...] estaba viciado desde su origen [...] El formato del examen de mandatos que hoy culmina es el resultado de las intenciones de un grupo de delegaciones de minar el carácter democrático de las Naciones Unidas y no de un genuino interés en reformar sus estructuras para que la Organización responda en cada momento histórico a los problemas que enfrentan nuestras sociedades [...] Cuba está convencida de que las Naciones Unidas, como cualquier otra institución, deben mejorar constantemente su funcionamiento. Pero nunca aceptará que, bajo ese manto, se intente acallar las preocupaciones de los países en desarrollo y suprimir el carácter democrático del proceso de toma de decisiones en los diferentes temas de su programa. Nuestra delegación seguirá prestando estrecha atención a cualquier intento futuro de distorsionar los principios y propósitos que guían el accionar de las Naciones Unidas”.<sup>300</sup>

### **\*\*3. Las facultades de la Asamblea General de aprobar o desaprobado las obligaciones contraídas por la Organización.**

#### **4. Límite máximo del presupuesto**

107. El esbozo del presupuesto por programas, aprobado un año antes del presupuesto por programas mismo, sigue proporcionando una estimación sobre cuya base se invita al Secretario General a elaborar su propuesta presupuestaria. Una comparación, para el período que se examina, entre los esbozos aprobados y las consignaciones iniciales aprobadas para los correspondientes presupuestos por programas, muestra que los esbozos constituyeron, para la propia Asamblea, una restricción limitada.<sup>301</sup>

<sup>299</sup> *Ibid.*, pág. 4.

<sup>300</sup> *Ibid.*, págs. 3 y 4.

<sup>301</sup> Para las resoluciones sobre el esbozo, véanse resoluciones 55/233, 57/280, 59/278, 61/254 y 63/266; para las consignaciones iniciales en los presupuestos por programas, véanse resoluciones 56/254, 58/271, 60/247, 62/237 y 64/244.

<sup>296</sup> Véase resolución 60/1 de la Asamblea General, párrafo 163 b).

<sup>297</sup> Resolución 62/278 de la Asamblea General, 15 de septiembre de 2008, Revisión de mandatos, párrafos 1, 2, 3, 4.

<sup>298</sup> Véase Documentos oficiales, A/62/PV.122, pág. 4.

	<i>Esbozo aprobado</i>	<i>Consignación inicial</i>
2002-2003	2.515.300	2.625.178
2004-2005	2.876.000	3.160.860
2006-2007	3.621.900	3.798.912
2008-2009	4.194.726	4.171.359
2010-2011	4.871.048	5.156.029

108. Asimismo, el límite máximo presupuestario de tipo particular, consistente en la autorización al Secretario General para comprometer gastos sólo de un primer tramo del primer año del presupuesto aprobado para el bienio 2006-2007, conocido como el “tope de gastos”, ya ha sido mencionado en la Reseña general.<sup>302</sup> Cuatro años antes de la imposición de ese “tope de gastos” la Asamblea había subrayado “que no habr[ía] un límite máximo arbitrario para el presupuesto de las Naciones Unidas y que los recursos que proponga el Secretario General, en el contexto del proyecto de presupuesto por programas, deberían guardar proporción con todos los programas y actividades encomendados para asegurar su ejecución plena, eficaz y eficiente”.<sup>303</sup>

#### **E. Extensión del control de la Asamblea General respecto de los gastos presupuestarios**

109. La prominencia de las cuestiones de supervisión y rendición de cuentas durante este primer decenio del siglo XXI ya ha sido analizada en la primera parte de este examen. Sin embargo, es necesario añadir algunos puntos antes de considerar la labor de la Junta de Auditores.

110. El primero es la creación del Comité Asesor de Auditoría Independiente (CAAI). Propuesto por el Secretario General en el informe que elaboró en respuesta a un pedido de la Cumbre Mundial 2005<sup>304</sup>, este Comité fue establecido por la Asamblea General en diciembre de 2005 como órgano subsidiario que ayude a la Asamblea a ejercer sus funciones de supervisión.<sup>305</sup> Tiene cinco miembros, elegidos por la Asamblea, que prestarán servicios a título personal, en calidad de expertos. Su mandato fue establecido en junio de 2007.<sup>306</sup> The CAAI has funciones de a general naturaleza —asesorar a la Asamblea sobre auditoría y otras funciones de supervisión y sobre medidas que aseguren que la administración cumpla las recomendaciones de auditoría y otras recomendaciones de supervisión— y también funciones específicas relaciona-

das con la supervisión interna, gestión de los riesgos y el control interno, y los informes financieros. Las funciones del Comité comprenden el examen del plan de trabajo de la OSSI y de su proyecto de presupuesto. El CAAI está autorizado a celebrar hasta cuatro períodos de sesiones por año.<sup>307</sup> Al tiempo del sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, había emitido dos informes, el primero de los cuales abarcaba el período 1 de enero-31 de julio de 2008, y el segundo el período 1 de agosto de 2008 a 1 de julio de 2009.<sup>308</sup>

111. Segundo, el establecimiento de una Oficina de Ética independiente en la Secretaría. El Secretario General había expresado su intención a añadir esa oficina a la estructura de la Secretaría y la Cumbre Mundial 2005 le había pedido que “que presentara [...] información detallada sobre la oficina de ética, de carácter independiente, que tiene intención de establecer”.<sup>309</sup> El Secretario General proporcionó esos detalles en un informe y en un boletín<sup>310</sup>, y en mayo de 2006 la Asamblea acogió con beneplácito el establecimiento de la Oficina de Ética, aprobó las funciones principales de la Oficina de Ética, indicadas en el informe del Secretario General y promulgadas en su boletín, instó al Secretario General a que terminara de elaborar un código de ética para todos los funcionarios de las Naciones Unidas, incluido el personal de los fondos y programas, y pidió “un informe completo” sobre estos asuntos para su sexagésimo segundo período de sesiones.<sup>311</sup> La función de la Oficina de Ética consiste en ayudar al Secretario General a asegurarse de que todos los funcionarios cumplan sus funciones consonancia con el más alto grado de integridad. Presta asesoramiento y orientación al personal, y proporciona a quienes denuncien irregularidades protección a contra las represalias. Es responsable del programa de divulgación de Información financiera.<sup>312</sup> El jefe de la Oficina preside el Comité de Ética de las Naciones Unidas, que fue creado en 2007 para contribuir a asegurar una aplicación congruente de las normas éticas dentro de las Naciones Unidas.<sup>313</sup>

112. El tercer punto se refiere a los procedimientos de presentación de informes por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI). En las dos resoluciones por las cuales primero estableció esta Oficina en julio de 1994 y luego revisó su funcionamiento en diciembre de 1999, la Asamblea General había dicho claramente que la función de la OSSI era “prestar asistencia al Secretario General en el desempeño de sus funciones de supervisión interna respecto de los recursos y del personal de

<sup>302</sup> Véase *supra*, Reseña general, págs. 20 y 21.

<sup>303</sup> Véase resolución 56/253, párrafo 42.

<sup>304</sup> Véase A/60/568, 28 de noviembre de 2005, Aplicación de las decisiones del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 que incumben al Secretario General, La Oficina de Ética, el examen amplio de las disposiciones de gobernanza, incluida una evaluación externa independiente del sistema de auditoría y supervisión y el comité asesor de auditoría independiente.

<sup>305</sup> Véase resolución 60/248 de la Asamblea General, sección XIII, párrafo 4.

<sup>306</sup> Resolución 61/275 de la Asamblea General de 28 de junio de 2007, Mandato del Comité Asesor de Auditoría Independiente y fortalecimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

<sup>307</sup> *Ibid.*, Anexo.

<sup>308</sup> Véase A/63/328 y A/64/288.

<sup>309</sup> Véase resolución 60/1 de la Asamblea General, párrafo 161 *d*).

<sup>310</sup> Véanse A/60/568 y ST/SGB/2006/4.

<sup>311</sup> Véase resolución 60/254 de la Asamblea General, 8 de mayo 2006, Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, párrafo 16 *a*) a *i*).

<sup>312</sup> Véase ST/SGB/2006/4.

<sup>313</sup> Véase ST/SGB/2007/11.

la Organización”, que los mecanismos de supervisión interna (la OSSI) y externa (la Junta de Auditores y Dependencia Común de Inspección) había “funciones separadas e independientes”, y que los informes de la OSSI debían ser transmitidos a la Asamblea General, *por el Secretario General* (cursiva añadida), para “examinarlos y adoptar medidas al respecto”. Se pidió al Secretario General que, al transmitir los informes de la Oficina a la Asamblea, formulase “observaciones sustantivas, según proced[iera], sobre las conclusiones y recomendaciones de la Oficina, y que se cercior[ase] de que se incluy[eran] en la parte principal del informe las observaciones de los departamentos correspondientes acerca de las recomendaciones”.<sup>314</sup>

113. En diciembre de 2004, sin embargo, la Asamblea, revisando la aplicación de esas dos resoluciones fundadoras de la OSSI, decidió que “los informes de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se presentarán *directamente a la Asamblea General* (cursiva añadida) tal como han sido preparados por la Oficina y que las observaciones del Secretario General se podrán presentar en un informe separado.” Además, que “las versiones originales de los informes de la Oficina que no hayan sido presentados a la Asamblea General” se pusieran “a disposición de cualquier Estado Miembro que los solicite”.<sup>315</sup> En su informe sobre la reforma de la Organización emitido pocos meses después de esas decisiones de la Asamblea General, el Secretario General escribió que la OSSI “tiene una serie compleja de responsabilidades que se prestan a la aparición de posibles conflictos entre su función de prestar servicios de asesoramiento sobre gestión a los departamentos de las Naciones Unidas y sus funciones de investigación y auditoría. Esta última función, en cuyo contexto la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha proporcionado tradicionalmente auditorías internas para su utilización por el personal directivo, *también se ha desenfocado como resultado de la reciente decisión de la Asamblea General en virtud de la cual la Oficina presenta directamente informes a los Estados Miembros así como al Secretario General y los Estados Miembros pueden tener acceso directo a sus informes*”. (cursiva añadida). El Secretario General concluyó diciendo que esperaba que el examen fuera llevado a cabo por el recientemente creado Comité Asesor de Auditoría Independiente, que “a) estudiará las repercusiones de la nueva línea directa de presentación de informes de la Oficina a la Asamblea General en lo que se refiere a la capacidad de la Secretaría para recurrir a su capacidad de auditoría interna como elemento de las decisiones de gestión y b) analizará explícitamente la conveniencia de que la Oficina de Servicios de

Supervisión Interna conserve sus funciones de asesoramiento en cuestiones de gestión”.<sup>316</sup>

114. El CAAI presentó sus conclusiones y recomendaciones sobre los diversos aspectos del funcionamiento de la OSSI en un anexo a su segundo informe, emitido en agosto de 2009.<sup>317</sup> El párrafo 42 de dicho anexo dice lo siguiente: “el Comité Asesor entiende que puede ser oportuno que la Asamblea General analice la forma en que se da acceso a esos informes, en vista de su difusión más amplia en Internet una vez que se entregan copias a los Estados Miembros. El Comité Asesor considera que cualquier modificación de la práctica actual no debería menoscabar la transparencia ni restringir la posibilidad de revelar los detalles de los informes de supervisión interna en los que puedan tener interés los Estados Miembros” También, el Comité recomendó a la Asamblea, en el párrafo 24, que pidiera al Secretario General que encomendara a la OSSI “la tarea de preparar una carta de supervisión interna que contendría el mandato de la Oficina [y] abarcaría todos los elementos de las decisiones pertinentes de la Asamblea General”. El Comité, al hacer esas recomendaciones, reconoció que la OSSI era “una entidad híbrida, con una mezcla de funciones de supervisión interna y externa”.<sup>318</sup> La Asamblea General, luego de considerar este informe del CAAI, aceptó varias de sus recomendaciones, pero solicita asimismo al Secretario General que no adopte ninguna medida al respecto, y decidió volver a examinar varias otras, incluidas las dos recomendaciones contenidas en los párrafos 24 y 42.<sup>319</sup>

#### 1. LA JUNTA DE AUDITORES

115. Por resolución 55/248, la Asamblea General decidió que “a partir del 1º de julio de 2002, los miembros de la Junta de Auditores” serían “elegidos de forma no consecutiva por un período de seis años”.<sup>320</sup> Anteriormente, es decir, desde los comienzos de la Organización, los miembros de la Junta de Auditores eran elegidos por un período de tres años, que comenzaba el 1 de julio y expiraba el 30 de junio tres años después. Además, cada año expiraba el mandato de uno de los miembros, y, consiguientemente, la Asamblea elegía cada año a un miembro para que asumiera sus funciones a partir del 1 de julio del año siguiente. El fundamento principal de este cambio fue que el mandato de tres años se había aprobado cuando los períodos financieros de la Organización, en

<sup>316</sup> Véase A/60/692, Recuadro 2, pág. 39.

<sup>317</sup> Véase A/64/288, Anexo.

<sup>318</sup> *Ibid.*, Anexo, párrafos 22, 24 y 42.

<sup>319</sup> Véase resolución 64/263 de la Asamblea General, 29 de marzo de 2010, Examen de la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B, 54/244 y 59/272, párrafos 5 y 6. El CAAI también señaló en su informe que la OSSI había emitido 2.041 recomendaciones en 2007 y 2.028 en 2008. Consideró que era necesario definir con precisión la “independencia operacional” de la OSSI. Tal definición era uno de los propósitos de la carta de supervisión interna propuesta por el Comité.

<sup>320</sup> Resolución 55/248 de la Asamblea General, 12 de abril de 2001, Examen de la cuestión del mandato de la Junta de Auditores, párrafo 1.

<sup>314</sup> Véanse resoluciones 48/218 B de 29 de julio de 1994 y 54/244 de 23 de diciembre de 1999, en particular los párrafos del preámbulo y los párrafos 4 y 5 de la segunda.

<sup>315</sup> Véase resolución 59/272, 23 de diciembre de 2004, Examen de la aplicación de las resoluciones 48/218 B y 54/244 de la Asamblea General, párrafos 1 c) y 3.

particular el presupuesto, eran de un año civil. Los ciclos bienales exigían distintos arreglos.

116. Cuando aprobó el mandato de seis años, la Asamblea también aprobó disposiciones de transición, según las cuales sólo el mandato del Auditor General de Sudáfrica se prorrogaría hasta el 30 de junio de 2006 y los miembros elegidos según el procedimiento actual podrían ser reelegidos.<sup>321</sup> El artículo 12.1 del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas fue modificado para reflejar esa decisión de la Asamblea General.

**\*\* 2. FUNCIONES DE LA JUNTA DE AUDITORES Y PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO DE AUDITORÍA DE LAS NACIONES UNIDAS**

**3. PROCEDIMIENTOS PARA EL EXAMEN DE CUENTAS E INFORMES DE AUDITORÍA POR LA ASAMBLEA GENERAL**

117. En cada uno de sus períodos de sesiones la Asamblea General aprobó una primera resolución a finales de diciembre y una segunda resolución a finales de junio sobre informes financieros y estados financieros comprobados, e informes de la Junta de Auditores.<sup>322</sup> Las resoluciones aprobadas en diciembre se referían al presupuesto ordinario y los fondos y programas de las Naciones Unidas. Las resoluciones aprobadas en junio se referían a las cuentas de las operaciones de mantenimiento de la paz. Durante el período que se examina, todas esas resoluciones eran relativamente breves y directas. En cambio, planteaban frecuentemente preocupación a la Asamblea los comentarios y recomendaciones de los Auditores sobre la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados y los fondos de contribuciones voluntarias administrados por dicha Oficina.<sup>323</sup> En sus resoluciones, la Asamblea por lo general encomió a la Junta de Auditores por the “alta” o “superior calidad” de sus informes.<sup>324</sup>

**\*\*4. MECANISMOS PARA EL EXAMEN DE CUENTAS E INFORMES DE AUDITORÍA POR LA ASAMBLEA GENERAL**

**F. Fondos extrapresupuestarios**

**1. EXPOSICIÓN GENERAL**

118. La parte del presupuesto de las Naciones Unidas financiada por contribuciones voluntarias ha sido, desde finales del decenio de 1980, más grande que la parte financiada por las cuotas prorrateadas de los Estados Miembros. Esa tendencia continuó en el primer decenio del siglo XXI: para el bienio 2000-2001, el presupuesto ordinario era de 2.633 millones de dólares y los recur-

sos extrapresupuestarios ascendían a 3.931 millones de dólares; para el bienio 2004-2005, las cifras eran 3.609 millones de dólares y 5.446 millones de dólares, respectivamente. Esos recursos extrapresupuestarios se dedicaban esencialmente a actividades “operacionales”, es decir, y socorro humanitario y a los refugiados, justicia penal, supervisión en materia de derechos humanos y fomento de la capacidad y asistencia electoral.<sup>325</sup>

119. En el informe sobre reforma que presentó después de la Asamblea del Milenio, el Secretario General propuso cambios en el sistema de fondos fiduciarios mediante el cual se administran los recursos extrapresupuestarios. Observando que la Secretaría administraba “unos 200 fondos fiduciarios” y que “dentro de cada fondo” había “un gran número de componentes según la operación, la actividad o las fuentes de los fondos”, el Secretario General dijo que existía “un margen considerable para simplificar y racionalizar, para lo cual se podría” y propuso la Medida 24: “Para mejorar la gestión de los fondos fiduciarios se procederá a: a) Consolidar y reducir su número; b) Uniformar en la medida de lo posible las normas y los requisitos relativos a esa gestión y a la presentación de informes al respecto; c) Revisar el sistema de cargos por concepto de gastos de apoyo; d) Simplificar los procedimientos para tener acceso a los haberes de los fondos fiduciarios.”<sup>326</sup>

120. En su resolución 57/300 sobre ese informe, la Asamblea no se refirió a esta cuestión de fondos fiduciarios para las contribuciones voluntarias. El Secretario General volvió a esta cuestión en su informe posterior a la Cumbre Mundial 2005. Uno de los siete elementos de la Propuesta 17 relativa a las “prácticas de gestión financiera” era el siguiente: [Propongo que] “en julio de 2006 se introduzca una nueva política, en sustitución de las cuatro instrucciones administrativas vigentes actualmente, para regir la gestión simplificada de los fondos fiduciarios. Los objetivos fundamentales incluirían la simplificación de las reglas y procedimientos, la introducción de una categoría única, coherente y flexible de fondos fiduciarios y el establecimiento de una nueva norma para los gastos de apoyo, inferior al 13% actual, para que correspondiera mejor a la estructura de tarifas en vigor en los fondos y programas de las Naciones Unidas”<sup>327</sup> La Asamblea General, en su resolución 60/260, pidió más detalles sobre la Propuesta 17 en conjunto, y, en su resolución 60/283, siguió sin hacer referencia a recursos extrapresupuestarios y fondos fiduciarios. Como se mencionó anteriormente, la resolución 60/260 fue votada y la resolución 60/283 estuvo centrada en cuestiones de rendición de cuentas y supervisión.

121. Por otro lado, en las resoluciones que acompañaron a la aprobación de los presupuestos por programas, la Asamblea General hizo comentarios análogos sobre los recursos extrapresupuestarios al comienzo y al final del período que se examina. En diciembre de 2001, la

<sup>321</sup> *Ibid.*, párrafo 2, y párrafo en que se dispone el cambio en el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas.

<sup>322</sup> Véase *supra*, nota de pie de página 166, para la lista de esas resoluciones.

<sup>323</sup> Véanse en particular resoluciones de la Asamblea General 56/233 A, 60/234 A, y 64/227.

<sup>324</sup> Véase por ejemplo resolución 57/278 A, párrafo 3, o 59/264 A, párrafo 5.

<sup>325</sup> Véase A/60/692, pág. 10, párrafo 6 y figura 3.

<sup>326</sup> Véase A/57/387, párrafo 171.

<sup>327</sup> Véase A/60/692, párrafo 79, Propuesta 17.

Asamblea observó que “que en algunas secciones del proyecto de presupuesto por programas se depende considerablemente de recursos extrapresupuestarios”, y reiteró que “las funciones básicas de las Naciones Unidas, por principio, deberían financiarse mediante cuotas prorrateadas entre los Estados Miembros”, y también observó que “que el grueso de los recursos extrapresupuestarios está vinculado a determinadas operaciones y se utiliza según los deseos de los donantes” y pidió al Secretario General que vel[ara] por que ello no afect[ara] a la naturaleza de los programas ni a la orientación de sus mandatos”.<sup>328</sup> En diciembre de 2009, la Asamblea, al paso que acogía con beneplácito “los esfuerzos de los donantes por seguir apoyando las prioridades aprobadas por la Asamblea General”, destacó que “los recursos extrapresupuestarios deben utilizarse de manera coherente con las políticas, las metas y las actividades de la Organización” y pidió al Secretario General que, en su próximo proyecto de presupuesto por programas, proporcionara “información sobre las consecuencias financieras y en materia de recursos humanos resultantes de la utilización de los recursos extrapresupuestarios en la Organización”.<sup>329</sup>

## 2. LOS PRINCIPALES PROGRAMAS EXTRAPRESUPUESTARIOS

122. El Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (FNUD) fue establecido por el Secretario General en julio de 2005.

123. El igualmente importante establecimiento en marzo de 1998 del Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional (UNFIP) debió haber sido mencionado en el estudio que abarcó el período 1995-1999. Este Fondo fue creado para coordinar, canalizar y supervisar las contribuciones de la Fundación de las Naciones Unidas, que fue establecida por el Sr. Robert Edward Turner III para recibir la donación que hizo en septiembre de 1997 para apoyar las causas de las Naciones Unidas.<sup>330</sup>

124. Tanto el FNUD como el UNFIP son administrados por la Oficina de las Naciones Unidas para la Colaboración, que tiene su sede en la Oficina Ejecutiva del Secretario General. En su resolución 57/300, la Asamblea había decidido que “la creación de una oficina de alianzas como parte del esfuerzo de aumentar la cooperación en la labor de la Organización con el sector privado, teniendo en cuenta las conclusiones de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, se ajustará a sus resoluciones 55/215, de 21 de diciembre de 2000, y 56/76,

de 11 de diciembre de 2001”.<sup>331</sup> En dichas resoluciones, ambas tituladas Hacia formas mundiales de colaboración, la Asamblea determinó los principios y propósitos que deben regir las relaciones entre las Naciones Unidas y otras entidades, en particular del sector privado.

### \*\*3. RECAUDACIÓN DE FONDOS PARA FINES EXTRAPRESUPUESTARIOS

### \*\*4. CONTROL DE LOS FONDOS EXTRAPRESUPUESTARIOS

## G. Cuentas especiales para las operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones conexas de las Naciones Unidas

125. En la primera parte de este examen se informó sobre importantes novedades y cambios en la esfera del mantenimiento de la paz, incluida la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz, así como la creciente preeminencia de actividades conexas en la vida de las Naciones Unidas. A continuación se hacen algunos detalles adicionales.

### 1. FINALIDAD Y LÍMITES DE LAS CUENTAS

126. En la sección B. 1 se mencionó el intento fallido de consolidar las cuentas de las operaciones de mantenimiento de la paz en un presupuesto único comparable al presupuesto ordinario.

### 2. PREPARACIÓN, PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DE ESTIMACIONES

127. La cantidad de operaciones activas de mantenimiento de la paz en un año determinado no era en el primer decenio del siglo XXI mayor de lo que había sido en el decenio de 1990 —aproximadamente 15— pero sus costos totales seguían creciendo. En su quincuagésimo quinto período de sesiones, la Asamblea General presupuestó aproximadamente 1.800 millones de dólares para 15 misiones. En su sexagésimo primer período de sesiones, la cuantía era de 5.200 millones de dólares para 13 misiones, y en su sexagésimo cuarto período de sesiones era de 7.200 millones de dólares para 14 misiones. En 2000, el presupuesto ordinario ascendía a 1.300 millones de dólares y el presupuesto para las operaciones de mantenimiento de la paz ascendía a 1.800 millones de dólares. En 2010, las cifras eran 2.600 millones de dólares y 7.200 millones de dólares. En su sexagésimo cuarto período de sesiones, la Asamblea aprobó presupuestos de 1.820 millones de dólares para la UNAMID (operación híbrida en Darfur), 1.370 millones de dólares para la MONUC (Misión en la República Democrática del Congo), 938 millones de dólares para la UNMIS (Misión en el Sudán) y, en el otro extremo de la escala, presupuestos de 48 millones de dólares para la UNMIK (Misión en Kosovo) y 47 millones de dólares para la

<sup>328</sup> Véase resolución 56/253 de la Asamblea General, párrafos 48 y 50.

<sup>329</sup> Véase resolución 64/243 de la Asamblea General, párrafos 38 y 40.

<sup>330</sup> Se proporcionó información precisa sobre la donación, la Fundación y el Fondo en A/53/700, 24 de noviembre de 1998, Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional, Informe del Secretario General. Por decisión 52/466 de 31 de marzo de 1998, la Asamblea pidió al Secretario General que le presentara informes periódicos sobre las actividades del Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional. Un ejemplo de tales informes es A/58/173.

<sup>331</sup> Véase resolución 57/300 de la Asamblea General, párrafo 28.

FNUOS (Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación). En 2001, seis de las 17 misiones eran en África, y en 2009 nueve de las 15 misiones estaban situadas en ese continente.<sup>332</sup>

128. En su informe de septiembre de 2002 sobre la reforma, el Secretario General había indicado que “en el futuro, los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz se presentarán con un nuevo formato que obedecerá a un enfoque más estratégico del proceso de asignación de recursos”.<sup>333</sup> La Asamblea General reconoció los progresos realizados en la presentación de estos presupuestos en varias ocasiones, incluso en su sexagésimo cuarto período de sesiones: La Asamblea acogió con beneplácito “las mejoras realizadas respecto de la puntualidad y calidad de las propuestas presupuestarias para las operaciones de mantenimiento de la paz y alienta al Secretario General a que, a esos efectos, siga

redoblando sus esfuerzos mediante una mayor coordinación y cooperación entre las misiones, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Gestión y el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias de la Secretaría.” Además, la Asamblea apreció “las mejoras que ha logrado el Secretario General en la presentación de los aumentos de la eficiencia en los presupuestos de mantenimiento de la paz”.<sup>334</sup>

129. También en su sexagésimo cuarto período de sesiones, la Asamblea General entendió necesario destacar que “es la única autoridad facultada para aprobar la aplicación de las recomendaciones de la Comisión Consultiva relativas al mantenimiento de la paz”.<sup>335</sup>

### **\*\*3. Administración financiera**

<sup>332</sup> Estas cifras fueron extractadas de las diversas resoluciones sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz aprobadas durante el período.

<sup>333</sup> Véase A/57/387, Acción 23, párrafo 169.

<sup>334</sup> Véase resolución 64/269 de la Asamblea General, 24 de junio de 2010, Cuestiones intersectoriales, sección 1, párrafos 9 y 12.

<sup>335</sup> *Ibid.*, sección 1, párrafo 2.