



# Asamblea General

Distr. general  
30 de marzo de 2006  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo período de sesiones

Temas 46 y 120 del programa

### **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**

#### **Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio**

## **Los mandatos y su ejecución: análisis y recomendaciones para facilitar el examen de los mandatos**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

En septiembre de 2005 los Jefes de Estado y de Gobierno que asistieron a la Cumbre Mundial, resolvieron “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, dieron instrucciones a la Asamblea General y demás órganos competentes de que “examinen todos los mandatos que tengan más de cinco años de antigüedad y dimanen de resoluciones de la Asamblea General y otros órganos”, y me pidieron que facilitara ese examen con análisis y recomendaciones. El presente informe responde a esa solicitud, y tiene por objeto proporcionar a los Estados Miembros un marco analítico sobre el cual basar su examen de los mandatos actuales de la Organización.

Los mandatos legislativos expresan la voluntad de los Estados Miembros y son el medio a través del cual éstos otorgan al Secretario General la facultad y la responsabilidad de ejecutar lo solicitado. A los efectos del presente informe, se entiende por mandato toda solicitud o directiva para la acción emanada de la Secretaría de las Naciones Unidas o de otras entidades de ejecución del sistema, que tiene su origen en una resolución de la Asamblea General o de uno de los demás órganos.



En respuesta a lo solicitado por varios Estados Miembros, la Secretaría ha compilado un inventario electrónico de los mandatos que dimanen de resoluciones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad<sup>1</sup>. Este inventario, que se presenta como un registro consultable en línea, dará a los Estados Miembros acceso, en forma conveniente, a información sobre los mandatos activos y potencialmente activos de la Organización que tienen más de cinco años de antigüedad, y las resoluciones de las que se derivan<sup>2</sup>.

Sería necesario reexaminar el ciclo de generación de mandatos, durante el cual éstos se aprueban, financian, ejecutan y posteriormente se examinan para decidir si continúan, cambian o se eliminan. A fin de llevar a cabo un examen adecuado y exhaustivo, es preciso que los Estados Miembros puedan ser mejores custodios de sus mandatos. En el sistema actual no hay disposiciones suficientes para que un órgano intergubernamental, una vez que ha aprobado una resolución, analice la eficacia de sus mandatos y la forma en que contribuyen a las prioridades generales de la Organización, como base para la posterior adopción de decisiones. Esta deficiencia fundamental ha contribuido a crear o a exacerbar los problemas que se describen a continuación y que son comunes a distintas esferas temáticas, departamentos y entidades en toda la Organización:

#### **Requisitos onerosos de presentación de informes**

El mayor síntoma de la falta de un sistema coherente de evaluación de los mandatos y su eficacia es la masa descoordinada y onerosa de informes que se solicita a la Secretaría. La cantidad de los informes impide ver claramente su calidad e impacto, abruma a los Estados Miembros y sobrecarga a la Secretaría. Debido a que no siempre se da información sobre la situación general de la labor de la Organización en una esfera determinada, es difícil juzgar a través de esos informes la eficacia de los mandatos para el cumplimiento de los objetivos de la Organización.

#### **Superposición entre los órganos principales y dentro de ellos**

Año tras año, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad siguen aprobando nuevos mandatos sobre los mismos temas, a veces incluso en relación con más de un tema del programa de un mismo órgano, generalmente sin introducir ideas ni enfoques nuevos. Aunque cierto grado de superposición de los mandatos de distintos órganos es inevitable y la diferencia de perspectivas es conveniente, la existencia de múltiples mandatos relacionados entre sí generalmente da origen a confusión, redundancia y desperdicio.

#### **Mecanismos de ejecución poco flexibles y propensos a las duplicaciones**

En algunos casos la proliferación de mandatos ha dado origen a mecanismos superpuestos, descoordinados e incoherentes para la ejecución de los mandatos, en cuyo caso el todo puede ser menos que la suma de las partes. Se proporciona muy poca orientación sobre qué hacer con los mandatos más antiguos que se ocupan de las mismas cuestiones, y que, por lo tanto, persisten a través de los años.

<sup>1</sup> Como los miembros han indicado que desean examinar las oportunidades de cambio en el programa, se ha reunido información únicamente respecto de los mandatos activos. En consecuencia, no se han incluido los mandatos del Consejo de Administración Fiduciaria.

<sup>2</sup> En el registro se indican los mandatos que han sido renovados en los últimos cinco años y también se incluyen los mandatos emitidos desde septiembre de 2000 con fines de referencia de modo que los miembros puedan ver la totalidad de los mandatos.

### **Disparidad entre los mandatos y los recursos**

Un problema fundamental y recurrente ha sido la aprobación, año tras año, de cientos de mandatos que es preciso ejecutar en el marco de recursos limitados que no aumentan proporcionalmente. Los Estados Miembros confieren responsabilidades adicionales sin los fondos correspondientes ni orientación acerca de la forma en que habría que redistribuir los recursos. Esta deficiencia ocasiona costos reales a la Organización y a aquéllos a quienes ésta presta servicios.

\* \* \*

Algunos de esos problemas se podrían solucionar si se fortaleciera el sistema para que los Estados Miembros fuesen mejores custodios de sus mandatos. Una interacción más estratégica mediante una presentación de mejores informes a los Estados Miembros sobre el estado de ejecución de los mandatos no sólo aliviaría la carga de la Secretaría sino que, lo que es importante, permitiría además a los Estados Miembros cerciorarse de si sus mandatos se están ejecutando eficazmente y si contribuyen a los objetivos y prioridades globales de la Organización. Este sistema más transparente permitiría que los Estados Miembros, al considerar la aprobación o la renovación de mandatos, adoptaran decisiones informadas y deliberadas acerca de la dirección en que quieren que vaya la Organización. Un sistema así requeriría la elaboración y utilización más estratégica de tres instrumentos:

a) Requisitos de presentación de informes y documentación. Sería necesario mejorar y unificar la presentación de informes para proporcionar información oportuna, concisa y clara en tal forma que atendiera a las necesidades de los Estados Miembros y no resultara en una carga excesiva para la Secretaría.

b) Seguimiento y evaluación de los mandatos. El órgano principal del cual emanan los mandatos debería tener información sobre la eficacia de éstos y conocer la forma en que se encuadran en el programa general de trabajo de la Organización, a fin de adoptar decisiones sobre mandatos futuros. La información de carácter evaluativo es esencial para este propósito y es preciso fortalecerla.

c) Decisiones y resoluciones legislativas. Los Estados Miembros deberían proporcionar orientación estratégica y objetivos al aprobar resoluciones y, a los fines de aumentar la responsabilidad, el Secretario General debería determinar cuál es la entidad o el departamento más competente para dirigir la labor de ejecución.

Para asegurarse de que la información se proporciona en una forma estratégica que responda a la necesidad real de conocer la labor de las Naciones Unidas, se podría preparar un conjunto de informes básicos sobre políticas relativos a cada una de las esferas prioritarias de la Organización, a fin de proporcionar un panorama global de todas las actividades de cada esfera temática. Cuando se esté considerando un proyecto de resolución, la Secretaría podría proporcionar, además de estimaciones de las consecuencias presupuestarias, información acerca de los mandatos propuestos que figuran en la resolución. Esta información podría consistir en: a) el estado de ejecución y la evaluación de la eficacia de los mandatos anteriores relativos al mismo tema; b) una explicación de la forma en que el mandato propuesto complementará o suplementará las estructuras, conferencias, informes y actividades existentes; y c) indicaciones sobre la forma en que el mandato podría servir a los objetivos generales de la Organización.

Además, el registro de mandatos en línea podría ser utilizado por los Estados Miembros como un sencillo instrumentos de seguimiento que les permitiría conocer el estado básico de ejecución de sus mandatos, como lo han solicitado varias delegaciones. Seguiré prestando apoyo a los Estados Miembros en su labor de racionalización de los mandatos relativos a diversas esferas temáticas, proporcionando análisis y posibles opciones que se pueden considerar. Los Estados Miembros tal vez deseen iniciar un proceso para considerar más detenidamente cuál órgano intergubernamental debería ser el foro principal para el examen de ciertos temas, y la forma de mejorar la coordinación entre los principales órganos.

Los problemas y cuestiones anteriormente mencionados se manifiestan en distinta forma respecto de cada una de las prioridades de los programas de la Organización y respecto de los institutos de investigación y capacitación de las Naciones Unidas:

**A. Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales**

La complejidad cada vez mayor de los conflictos y la interconexión entre las cuestiones de seguridad y desarrollo han dado lugar a una superposición de actividades entre los órganos con respecto a este conjunto de cuestiones, de modo que es preciso actualizar tanto la presentación de informes como los mecanismos. La nueva Comisión de Consolidación de la Paz puede ayudar a armonizar las estrategias y a establecer una división más clara del trabajo relativo a las actividades de consolidación de la paz. Los informes sobre situaciones que ya no obedecen a crisis podrían ser menos frecuentes, y se podrían unificar los informes presentados a distintos órganos sobre el mismo tema. Para garantizar una respuesta eficaz y oportuna, habría que procurar que las actividades previstas en los mandatos contaran con recursos suficientes.

**B. Promoción del crecimiento sostenido y el desarrollo sostenible**

El Consejo Económico y Social, tomando como base la reafirmación de su papel primordial en el Documento Final de la Cumbre Mundial, debería revisar, guiar y seguir mejor la labor de los órganos subsidiarios. Dadas las peculiaridades de cada esfera temática, desde el comercio y las finanzas hasta el desarrollo sostenible y los asentamientos humanos, los Estados Miembros podrían revisar los mandatos utilizando el marco analítico, y el apoyo de las diversas redes creadas en el contexto del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales. Habría que simplificar los requisitos sobre presentación de informes a fin de que prestaran mejor servicio a las actividades complementarias de la Declaración del Milenio. Los recursos destinados al desarrollo deberían ser más previsibles, y estar administrados de tal forma que quedara garantizada la cobertura de las actividades de alta prioridad.

**C. Desarrollo de África**

La aprobación en 2002 de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) ha permitido que los distintos modos de abordar el desarrollo de África se unan en torno a una estrategia definida específicamente para África e impulsada por África. Tal vez sea apropiado ahora examinar todos los mandatos anteriores a la creación de la NEPAD a fin de simplificarlos en el contexto de la NEPAD y asegurar pleno apoyo a las prioridades señaladas por la Unión Africana.

**D. Promoción de los recursos humanos**

La resolución por la que se establece el nuevo Consejo de Derechos Humanos pide que se racionalicen los diversos mandatos. Ello ofrece a los Estados Miembros la oportunidad de tomar medidas inmediatas para mejorar los requisitos de presentación de informes en esta esfera, que son especialmente importantes ya que son uno de los principales medios a través de los cuales se vigila la situación de derechos humanos, y se hace rendir cuentas a los Estados Miembros acerca del cumplimiento de las obligaciones adquiridas en virtud de tratados.

**E. Coordinación eficaz de las actividades de asistencia humanitaria**

La escala y magnitud de las situaciones de emergencia y los desastres ocurridos recientemente demuestran claramente la necesidad de una respuesta humanitaria oportuna y coordinada. Aunque existe cierto grado de superposición entre los mandatos de las entidades de ejecución, lo que más preocupa aquí es que los principales órganos suelen abordar la asistencia humanitaria en forma fragmentada, lo que puede resultar en deficiencias de la ejecución. Es necesario solucionar esas deficiencias para asegurar que se atienda a las necesidades de emergencia.

**F. Promoción de la justicia y el derecho internacional**

El alcance y la complejidad de los mandatos en esta esfera han aumentado enormemente, ya sea debido a que se ha ampliado la jurisdicción de los órganos de las Naciones Unidas y de otras entidades a las que presta servicios la Oficina de Asuntos Jurídicos, o debido a que la variedad de cuestiones jurídicas que es preciso abordar ha aumentado como consecuencia de las exigencias de la justicia de transición. Esto ha puesto a prueba la capacidad de la Oficina de responder eficaz y eficientemente a las necesidades de los Estados Miembros. La adopción de ciertas medidas para proporcionar información a los Estados Miembros en forma más eficiente puede servir mejor a los objetivos y las prioridades de las Naciones Unidas en esta esfera.

**G. Desarme**

Las consultas y resoluciones sobre desarme no siempre han producido los resultados que se perseguían. De modo similar, las deliberaciones e informes extensos tienen a veces un valor adicional más bien limitado en este ámbito, debido al carácter delicado de las cuestiones tratadas. Tal vez convendría aprobar un número menor de resoluciones de carácter general, que no guardarán relación con una situación inmediata. Tratándose de temas, como los misiles, en que los Estados Miembros han llegado a un impasse sobre cuestiones de fondo, habría que considerar distintos modos de llevar a cabo las deliberaciones y los estudios.

**H. Fiscalización de drogas, prevención del delito y lucha contra el terrorismo internacional**

En los últimos 10 años, las actividades de las Naciones Unidas en las esferas de la fiscalización de drogas, la prevención de la delincuencia transnacional y la lucha contra el terrorismo han aumentado considerablemente. Es importante determinar cuáles son las superposiciones o duplicaciones innecesarias a fin de que los recursos correspondientes se puedan reorientar hacia los muchos aspectos importantes de la labor sobre el terreno que actualmente cuentan con recursos insuficientes. Además, los Estados Miembros deberían seguir estudiando la idea de crear una comisión que

se ocupara tanto de las drogas como del delito, así como medios de coordinar mejor las acciones de los tres órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad que se ocupan del terrorismo.

#### **I. Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer**

Las cuestiones de género merecen la misma consideración que las demás prioridades intersectoriales en la labor de la Organización. Se podrían examinar los mandatos relativos a la presentación de informes sobre cuestiones de género cuyas actividades se superponen y, lo que es más importante, se necesita un análisis y una evaluación globales de los recursos institucionales de todo el sistema para fortalecer la labor de las Naciones Unidas en la esfera de la igualdad entre los géneros y de la incorporación de las cuestiones de género en las actividades generales.

#### **J. Instituciones de investigación y formación de las Naciones Unidas**

Las distintas instituciones de formación e investigación de las Naciones Unidas han evolucionado en forma ad hoc. El fortalecimiento de la coordinación, un sistema de rendición de cuentas y el establecimiento de una política común sobre esas instituciones facilitaría el proceso de adopción de decisiones y garantizaría que la labor de investigación guardara relación con las políticas. La consolidación de esas instituciones en un solo sistema de investigación y capacitación educacionales de las Naciones Unidas haría posible establecer una visión unificadora y un conjunto general de directivas estratégicas para ellos, lo que ayudaría a maximizar su contribución colectiva al sistema de las Naciones Unidas.

\* \* \*

Algunos de los problemas señalados en el presente informe pueden ser abordados con bastante rapidez por los Estados Miembros, en tanto que otros necesitarán un examen extensivo. Por lo tanto, recomiendo que los Estados Miembros consideren dividir su examen de los mandatos en dos etapas separadas. La primera etapa podría estar dedicada a examinar los mandatos en aquellas esferas en las que los problemas han sido identificados claramente y se puede lograr una solución en los meses próximos. La segunda etapa consistiría en el examen de grupos de mandatos que requieren nuevos procesos y directrices para llegar a un acuerdo con el tiempo.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1-8	8
II. Inventario de los mandatos .....	9-15	9
III. Principales problemas .....	16-44	12
IV. Análisis en función de las prioridades de los programas .....	45-123	20
A. Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales .....	45-61	20
B. Promoción del crecimiento sostenido y el desarrollo sostenible .....	62-80	24
C. Desarrollo de África .....	81-87	30
D. Promoción de los derechos humanos .....	88-94	32
E. Coordinación eficaz de las actividades de asistencia humanitaria .....	95-104	34
F. Promoción de la justicia y el derecho internacional .....	105-110	38
G. Desarme .....	111-118	39
H. Fiscalización de drogas, prevención del delito y lucha contra el terrorismo internacional .....	119-123	41
V. Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer .....	124-131	43
VI. Instituciones de investigación y formación de las Naciones Unidas .....	132-139	45
VII. Observaciones finales .....	140-142	48

## I. Introducción

1. En septiembre de 2005, los líderes mundiales pusieron en marcha un proceso potencialmente histórico al resolver “consolidar y actualizar el programa de trabajo de las Naciones Unidas de forma que responda a las necesidades actuales de los Estados Miembros”. Para ese fin pidieron a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que examinaran “todos los mandatos que [tuvieran] más de cinco años de antigüedad que [dimanasen] de resoluciones de la Asamblea General y otros órganos”<sup>1</sup>. A fin de facilitar el examen, pidieron al Secretario General que proporcionara análisis y recomendaciones. El presente informe constituye el marco para la consideración del tema por los Estados Miembros y proporciona las herramientas iniciales para llevar a cabo la tarea. No contiene toda la gama de análisis de la labor de la Organización que podría haberse hecho. A fin de complementar este análisis inicial, la Secretaría está dispuesta a hacer propuestas adicionales más adelante<sup>2</sup>.

2. El proceso de examen va a la raíz misma de la Organización. La adopción de multitud de mandatos a lo largo de los 60 años de existencia de las Naciones Unidas ha dado por resultado la estructura operacional y los programas que vemos hoy día. Muchas de esas estructuras no han cambiado, pese a las nuevas prioridades. Esto hace que el examen se vuelva esencial, si se ha de mantener la eficacia de las Naciones Unidas. Ya en 1954 se reconoció la necesidad de examinar periódicamente la labor de la Organización.

3. Ese año —apenas nueve años después de fundada la Organización— el Secretario General Dag Hammarskjöld comprendió la importancia de “evaluar de nuevo [, en consulta y con el acuerdo de los órganos interesados,] el papel que la Secretaría debe desempeñar en la forma más conveniente y constructiva posible en el cumplimiento de los propósitos de la carta y [...] y decidir cuáles han de ser el alcance y la naturaleza de las actividades que puede emprender con provecho”<sup>3</sup>. Atendiendo a las decisiones adoptadas por la Asamblea General en su octavo período de sesiones, Dag Hammarskjöld entendió que el Secretario General tenía “el manifiesto deber de aconsejar y de emitir una opinión” sobre la labor de la Organización.

4. Dag Hammarskjöld llegó a tres conclusiones fundamentales: primero, que la contribución de la Secretaría a la labor de las Naciones Unidas sería del mayor provecho y su obra más duradera si sus actividades se complementaban y apoyaban mutuamente; segundo, que “el carácter mismo de las funciones del Secretario General y de sus colaboradores inmediatos impone límites a la tarea que puede cumplir con cierta eficacia”; y tercero, que “los gobiernos, [...] suelen llegar al punto de verse en dificultades para recibir y asimilar el cúmulo de documentos e información que la Organización les proporciona”. Por consiguiente, consideraba que los órganos intergubernamentales competentes debían distinguir entre los mandatos urgentes y los menos urgentes.

---

<sup>1</sup> Véase la resolución 60/1, párr. 163 b).

<sup>2</sup> El presente informe y el registro de los mandatos que lo acompaña son producto de la colaboración entre las entidades de ejecución de la Secretaría y otras partes del sistema de las Naciones Unidas en general. Este proceso ha brindado a estas entidades una oportunidad inestimable de reflexionar sobre los mandatos que ejecutan y formular sugerencias para futuras mejoras.

<sup>3</sup> Véase la introducción a la novena memoria anual del Secretario General sobre la labor de las Naciones Unidas correspondiente al período 1° de julio de 1953 a 30 de junio de 1954 (A/2663), presentada a los Estados Miembros.

5. Más de 50 años después, las observaciones de Dag Hammarskjöld tienen más validez que nunca. El proceso actual nos brinda una nueva oportunidad de ajustar las aspiraciones que tenemos para nuestra Organización a las limitaciones prácticas con que tropezamos, de manera que podamos responder a los problemas que enfrentamos. No es una tarea fácil.

6. Hay muchas dificultades derivadas de la magnitud de la tarea y de la falta de suficiente información sobre cada mandato en que basar un examen completo. Para poder juzgar la forma en que los mandatos contribuyen a la consecución de los propósitos generales de la Organización se hará indispensable contar con información estratégica sobre la eficacia de esos mandatos a medida que avancemos en la tarea de revitalizar a las Naciones Unidas, haciendo de ellas una entidad realmente responsable ante sus Miembros y asegurando que cumpla sus compromisos con los pueblos del mundo.

7. Esta tarea y otros procesos en marcha, incluidos los esfuerzos por reformar la gestión, el examen de la gobernanza y la supervisión, el examen de la coherencia en todo el sistema y la revitalización de la propia Asamblea General, habrán, por muchos conceptos, de reforzarse mutuamente. La reforma de la gestión y una mejor supervisión ayudarán a la Secretaría a ejecutar los mandatos con mayor eficacia y a asumir la responsabilidad de la tarea. De modo análogo, el estudio y las recomendaciones relativos a la coherencia de todo el sistema señalarán el rumbo hacia un mecanismo de funcionamiento más eficaz de todo el sistema de las Naciones Unidas. Las decisiones de los Estados Miembros sobre la revitalización de la Asamblea General habrán de influir en el programa de la Asamblea y, de este modo, también en las resoluciones relativas a los distintos temas del programa y los mandatos que aquéllas entrañen. En otras palabras, el proceso de revitalización proporcionará una firme base sobre la cual los Estados Miembros podrán llevar a cabo el examen de los mandatos.

8. A medida que avance esta tarea, la Secretaría prestará apoyo al proceso, de manera apropiada y con el mismo espíritu de colaboración, para ayudar a la Organización a adaptarse a las prioridades contemporáneas. Por esta razón, los Estados Miembros tienen una oportunidad sin precedentes de fortalecer nuestra Organización y señalarle un rumbo claro. He aquí una oportunidad que no deben pasar por alto.

## II. Inventario de los mandatos

9. Los mandatos legislativos expresan la voluntad de los Estados Miembros y constituyen el medio por el cual los Estados Miembros confieren autoridad y responsabilidad al Secretario General para que dé cumplimiento a las peticiones que le hacen<sup>4</sup>. Las resoluciones aprobadas año a año por los órganos principales constituyen la fuente primaria de los mandatos. Éstos son a un tiempo conceptuales y concretos; pueden dar expresión a normas internacionales de formulación reciente, proporcionar orientación normativa estratégica respecto de determinados problemas sustantivos y administrativos, o pedir concretamente la realización de conferencias, actividades y operaciones y la presentación de informes.

---

<sup>4</sup> Si bien algunos mandatos exigen la adopción de medidas por determinados Estados Miembros, grupos de Estados Miembros, o la comunidad internacional, el presente documento se refiere

10. Por esta razón, no es fácil definir ni cuantificar los mandatos; no existe ninguna definición jurídica concreta de mandato. Las resoluciones suelen impartir directrices para la adopción de medidas con palabras como “pide”, “insta”, o “alienta”, pero la tentativa de distinguir entre los distintos grados de obligación jurídica que entraña el uso de estos términos diferentes no ha proporcionado respuestas definitivas. Esta ambigüedad de las resoluciones puede ser deliberada, con el fin de que resulte más fácil a los Estados Miembros llegar a una decisión. Pero puesto que los Estados Miembros han expresado el deseo de pasar revista a los mandatos a fin de examinar las oportunidades de introducir cambios programáticos, es a la vez necesario y deseable formular una definición de trabajo de la unidad de análisis y determinar el alcance de la tarea.

11. Guiándome por el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y los debates subsiguientes en reunión plenaria, he definido el mandato como una petición o directriz emanada de una resolución de la Asamblea General o de cualquier otro órgano competente de que la Secretaría de las Naciones Unidas u otras entidades de ejecución adopten determinadas medidas.

12. A fin de facilitar el examen y como elemento auxiliar del presente informe, la Secretaría ha preparado un registro electrónico de los mandatos dimanados de las resoluciones de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social<sup>5</sup>. Se puede acceder al registro de los mandatos, junto con una guía para facilitar la consulta, en [www.un.org/mandatereview](http://www.un.org/mandatereview).

13. El registro, que responde a las peticiones de varios Estados Miembros, es un inventario consultable en línea que proporcionará a todas las delegaciones un acceso conveniente a la información existente sobre todos los mandatos activos y las resoluciones de la Organización. Ofrece la oportunidad de mejorar las comunicaciones y la colaboración entre los Estados Miembros y la Secretaría, además de ayudar a los órganos principales en la gestión de sus programas. El inventario permite a las delegaciones analizar los mandatos de distintas maneras incluidos el ámbito temático, el órgano de origen y la fecha de adopción, el tipo de actividad solicitada, el alcance geográfico y la entidad de ejecución. Tal como acordaron los Estados Miembros durante las consultas relativas al examen de los mandatos, los ámbitos temáticos utilizados para el presente análisis son los indicados en las prioridades de los programas de la Organización<sup>6</sup>.

14. Actualmente el inventario contiene sólo aquellos mandatos que son activos o potencialmente activos puesto que el examen se lleva a cabo con objeto de “fortalecer y actualizar” la Organización y no a los fines de crónica histórica o de archivo. Se considera que un mandato es activo o potencialmente activo si reúne como mínimo tres requisitos: a) por lo menos un departamento o entidad de las Naciones Unidas ha indicado que actualmente se está ejecutando el mandato; b) tiene una

---

principalmente a los mandatos dirigidos a la Secretaría y demás componentes del sistema de las Naciones Unidas.

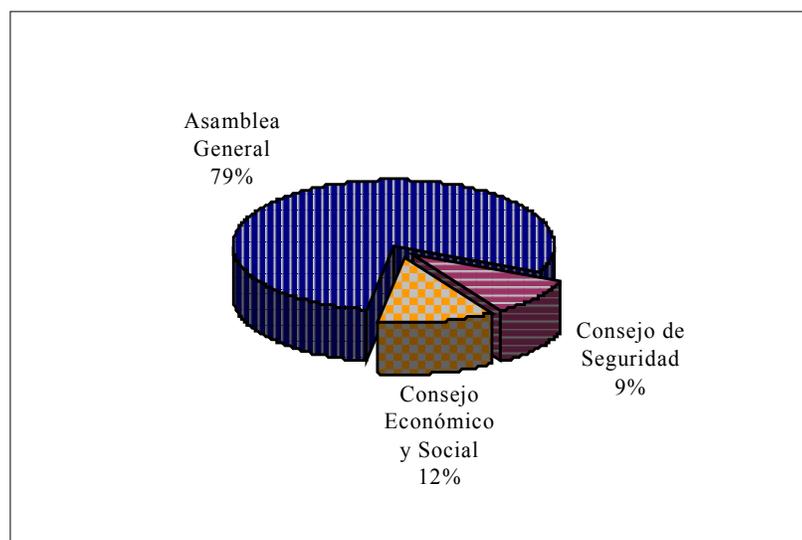
<sup>5</sup> El Consejo de Administración Fiduciaria no tiene ningún mandato activo. Además, los mandatos dimanados de instrumentos jurídicos distintos de las resoluciones, tales como decisiones, planes de acción o convenciones y convenios, no se han incluido en el inventario por no disponerse de tiempo suficiente, pero podrán agregarse en su momento si así lo solicitan los Estados Miembros.

<sup>6</sup> Estos ámbitos temáticos se indican en el plan por programas y prioridades para el bienio 2006-2007 (A/59/6/Rev.1), constituyen la base para la organización del programa de la Asamblea General y corresponden a las prioridades programáticas indicadas en la sección IV.

asignación en el presupuesto<sup>7</sup>; c) ha figurado en el programa de uno o más órganos principales entre septiembre de 2000 y septiembre de 2005<sup>8</sup>. En el gráfico 1 se presenta una distribución de los mandatos activos por órgano principal. En el inventario se incluyen otros mandatos fuera de los mencionados en el presente informe. En el curso de las consultas los Estados Miembros se refirieron a diversos temas delicados. Los detalles sobre los correspondientes mandatos, como en el caso de todos los demás, se pueden consultar en la base electrónica de datos.

Gráfico 1

**Distribución de los mandatos activos por órgano principal**



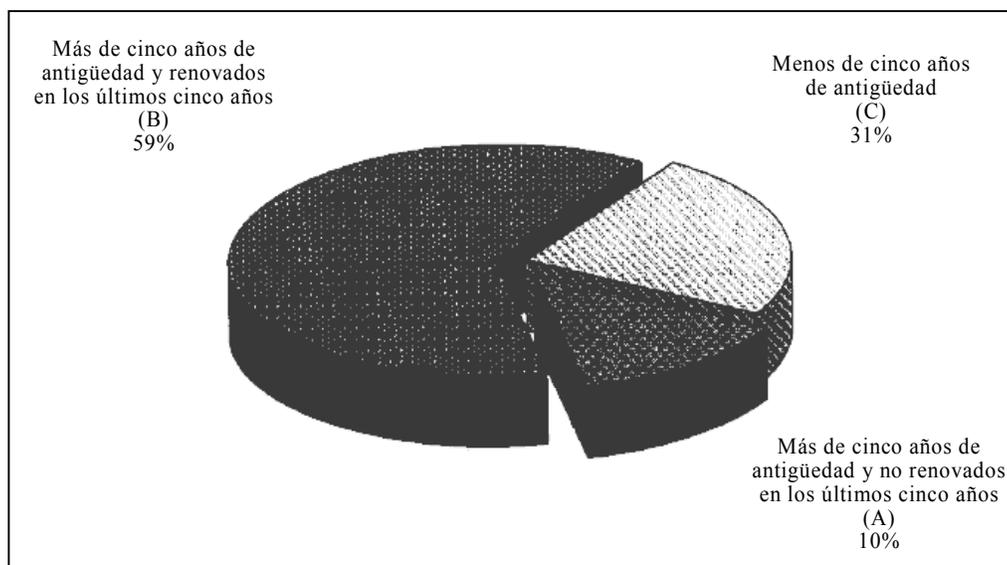
\* Esta distribución refleja los datos del registro de los mandatos, que es un proyecto en desarrollo.

15. En el Documento Final de la Cumbre Mundial se pide también el examen de los mandatos que tengan “más de cinco años de antigüedad”. Puesto que las consultas celebradas en el seno de la Asamblea General durante los últimos meses no llegaron a ninguna conclusión firme sobre la forma de interpretar esa expresión, el inventario incluye a los mandatos adoptados originalmente hace más de cinco años que no fueron renovados en los últimos cinco años y a los mandatos adoptados originalmente hace más de cinco años que han sido renovados en los últimos cinco años. También incluye, para fines de consulta, a los mandatos aprobados en los últimos cinco años, de manera que los Estados Miembros puedan apreciar la totalidad de los mandatos, incluso algunos que quizá caigan fuera de los límites del presente examen. En el registro se indica en cuál de las tres categorías caen los mandatos. En el gráfico 2 se presenta la distribución de estos mandatos entre las tres categorías.

<sup>7</sup> Se incluyen en esta categoría los mandatos legislativos enumerados en el plan por programas y prioridades para el bienio 2006-2007, así como en los documentos relativos a los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz.

<sup>8</sup> Para determinar los mandatos de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social se utilizaron los programas anotados de esos órganos para los últimos cinco años. Puesto que el Consejo de Seguridad no tiene un programa anotado, se utilizó el informe del Consejo de Seguridad a la Asamblea General correspondiente a los últimos cinco años.

Gráfico 2

**Distribución de los mandatos renovados y no renovados\***

\* Esta distribución refleja los datos del registro de los mandatos, que es un proyecto en desarrollo.

### III. Principales problemas

16. Durante la preparación del presente análisis se hizo evidente que si los Estados Miembros han de llevar a cabo un examen apropiado y exhaustivo necesitarán las herramientas y la información que les permitan desempeñar mejor su función de custodios de dichos mandatos, así como analizar la eficacia de los mandatos y la forma en que contribuyen a la consecución de las prioridades generales de la Organización. Habría que volver a examinar el ciclo de generación de mandatos por el cual los mandatos se adoptan, se financian y se ejecutan, y luego se someten a examen para determinar si han de continuar, modificarse o ser eliminados. Actualmente el sistema no deja suficiente margen para permitir que un órgano intergubernamental, una vez que ha aprobado una resolución, analice la eficacia del mandato dentro del marco más amplio de la labor de la Organización como base para la adopción de ulteriores decisiones al respecto. Hay lagunas en el ciclo, y no está claramente definida la responsabilidad respecto de cada etapa de la labor de seguimiento. A veces se encomiendan decisiones de modificar los mandatos y prioridades programáticas a órganos que pueden no estar debidamente facultados para ello.

17. El sistema debería fortalecerse considerablemente para la renovación de los mandatos en vigor o la adopción de mandatos futuros, a fin de asegurarse de que el órgano intergubernamental del cual procede el mandato disponga de información clara, transparente y oportuna sobre su eficacia. Esto supone saber si el mandato se ha llevado a cabo y con cuánta eficacia, la forma en que sus resultados han contribuido a los objetivos generales de la Organización, qué medidas o recursos ulteriores se necesitan y si el mandato se ha vuelto menos necesario. También supone, y

esto es importante, aprovechar esa información. En realidad, durante las consultas oficiosas relativas al examen de los mandatos, muchas delegaciones dejaron bien sentado que para llevar a cabo este análisis, deseaban disponer de mejor información sobre el estado de aplicación de cada uno los mandatos así como sobre si las actividades desarrolladas por mandato contribuían efectivamente a cumplir ese propósito. Sin embargo, en la adopción de decisiones no se dispone ni se emplea información concisa, sistemática y transparente de este tipo<sup>9</sup>.

18. Esta laguna, de tanta importancia, ha contribuido a los siguientes problemas —o los ha exacerbado— comunes en los ámbitos temáticos y los departamentos de toda la Organización:

### **Requisitos onerosos de presentación de informes**

19. El síntoma más claro de la falta de un sistema coherente para evaluar los mandatos y su eficacia es la masa incoherente y onerosa de informes pedidos a la Secretaría. Uno de cada tres mandatos, aproximadamente, consiste en la petición de un informe, de lo cual resulta que la actividad que con mayor frecuencia se pide en las resoluciones es la preparación de un informe. En 2005 solamente, se proporcionaron a los Estados Miembros casi 1.200 informes y documentos normativos. Además, la Secretaría debe proporcionar cientos de documentos informativos detallados, frecuentemente para debates sobre el mismo tema en distintos órganos intergubernamentales. El volumen de información que ha de leerse y procesarse constituye una carga también para los Estados Miembros. Muchos informes se solicitan en el contexto de una resolución concreta y no para proporcionar una perspectiva horizontal de la labor de la Organización. A veces la petición de un informe refleja una transacción política más que una necesidad genuina de información para aclarar cierto problema. Muchas veces las peticiones dan por resultado informes redundantes y los mandatos que generan informes periódicos no son actualizados para que éstos reflejen los cambios de las condiciones o requisitos.

20. Esta excesiva producción descriptiva y analítica ha creado varios problemas. En primer término, la calidad de los informes se resiente y su contenido se pierde en la proliferación de documentos. En segundo término, se dedican personal y recursos a la producción, traducción y transcripción de muchos informes en lugar de concentrar los esfuerzos en la preparación de informes de mejor calidad. Además, esto representa una onerosa carga para las delegaciones, especialmente las más pequeñas, que no están en condiciones de analizar y asimilar un volumen tan extraordinario de información procedente de la Secretaría, con el resultado de que muchos informes quedan sin leer. Por último, puesto que los Estados Miembros muchas veces no llegan a tener una visión panorámica de la labor de la Organización en un ámbito determinado, es difícil juzgar la eficacia de los mandatos en cuanto a la consecución de los objetivos de la Organización. Esto, a su vez, hace más difícil la gobernanza y entorpece la consideración estratégica de las cuestiones sustantivas.

---

<sup>9</sup> En el informe sobre la reforma de la gestión, titulado “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo” (A/60/692), se indica que la evaluación de la ejecución debe contar con recursos y ser fortalecida, según lo mandan varias resoluciones.

**Superposición entre los órganos principales y dentro de ellos**

21. La Carta determina las distintas responsabilidades de los órganos principales. Sin embargo, con el correr de los años y en respuesta a problemas más complejos y a nuevos acontecimientos en todo el mundo, la división del trabajo en las realidades sobre el terreno se ha hecho menos clara. Como señalé en mi informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, la pobreza y la denegación de los derechos humanos pueden contribuir a la inestabilidad, la violencia y la delincuencia, en tanto que la guerra y los conflictos pueden retrasar el desarrollo. Dadas las relaciones existentes entre los distintos problemas, es inevitable que haya superposición entre los distintos órganos, y es bueno contar con perspectivas diferentes. Sin embargo, en la mayoría de los casos una coordinación inadecuada y la aprobación de muchos mandatos conexos por distintos órganos, o incluso por el mismo órgano, pueden dar resultados confusos, redundantes y poco económicos.

22. Año tras año, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad siguen aprobando nuevos mandatos, a veces incluso en relación con distintos temas del programa en el mismo órgano, sobre temas que ya han sido abordados en resoluciones anteriores, y generalmente sin que se introduzcan en ellos nuevas ideas o enfoques. Si los órganos principales no imparten directrices más claras, muchas partes de la Secretaría y del sistema de las Naciones Unidas llevan a cabo múltiples actividades sobre un mismo tema sin que esas actividades se refuercen mutuamente.

**Mecanismo de ejecución poco flexible y propenso a las duplicaciones**

23. Pese a los muchos éxitos de las Naciones Unidas, la proliferación de resoluciones aprobadas ha llevado a un mecanismo de aplicación de los mandatos en esferas prioritarias que en algunos casos adolece de superposiciones, lagunas en la coordinación y contradicciones, de modo que el todo puede ser menos que la suma de las partes. Continuamente se crean por mandato nuevas estructuras, con escasa orientación sobre lo que ha de hacerse con mandatos anteriores relativos a las mismas cuestiones, mandatos que, en consecuencia, perduran años y años. A mandatos que crean entidades, mecanismos o foros han seguido otros más nuevos sobre el mismo tema o nuevos órganos que los han invalidado, en casos en que las funciones deberían haberse unificado, eliminado gradualmente o modificado. En algunas esferas, la duplicación de la labor se debe también a mandatos procedentes de órganos subsidiarios y de las juntas directivas de fondos y programas.

**Disparidad entre los mandatos y los recursos**

24. Uno de los mayores éxitos de las Naciones Unidas, confirmado por múltiples estudios, ha sido su capacidad para desarrollar muchas actividades sobre el terreno con muchos menos recursos de los que habrían necesitado los gobiernos para obtener el mismo resultado. Y esta eficacia en función de los costos se ha logrado a pesar de que muchas veces la Organización se ha visto imposibilitada de aprovechar su capacidad plena.

25. Un problema fundamental y constante, sobre todo para la Secretaría, ha sido la aprobación de cientos de mandatos, año tras año, que deben ejecutarse dentro de límites de recursos que no guardan proporción con la tarea. Los Estados Miembros confieren responsabilidades, además de la ya existentes, pero no proporcionan ni los

fondos correspondientes ni orientación sobre la forma de redistribuir los recursos existentes. Esta laguna genera costos reales para la Organización y los pueblos a quienes presta servicios. La credibilidad de las Naciones Unidas depende de su capacidad de cumplir cabalmente los compromisos que contraen.

26. Por mi parte he buscado y seguiré buscando la forma más eficiente y eficaz de dar cumplimiento a todos los mandatos aprobados por los Estados Miembros. Las reformas de gestión que he propuesto contribuirán en gran medida, si se aprueban, a dar cima a la tarea. Pero los Estados Miembros también deben hacer su parte. Deberían eliminar, o por lo menos reducir apreciablemente, la disparidad entre los mandatos y los fondos disponibles de la manera siguiente: teniendo en cuenta los mandatos y la estructura existentes; asegurándose de que los mandatos reflejen las necesidades contemporáneas y las prioridades estratégicas; estableciendo un sistema para examinar periódicamente y unificar mandatos antiguos que ya no responden a las prioridades actuales de los Estados Miembros, y proporcionando recursos suficientes en el momento oportuno.

### **Posibles soluciones**

27. Es posible que algunos de estos problemas pudieran abordarse si se fortaleciera el sistema a fin de permitir a los Estados Miembros ejercer mejor su función de custodios de sus mandatos mediante el uso de mejores instrumentos y de una mayor interacción con la Secretaría. La interacción estratégica entre los Estados Miembros y la Secretaría permitiría a aquéllos determinar si los mandatos se están ejecutando de manera eficaz y si contribuyen o no a los objetivos y prioridades generales de la Organización. Esto haría posible un sistema más transparente, en el cual los Estados Miembros, al considerar la aprobación de futuros mandatos o la renovación de mandatos existentes, podrían adoptar decisiones con conocimiento de causa sobre el rumbo que desean que siga la Organización.

28. Un proceso eficaz en que un órgano intergubernamental imparte directrices, sigue de cerca su aplicación, adopta las medidas complementarias necesarias y decide sobre posibles mandatos adicionales, exige el desarrollo y empleo más estratégico de tres instrumentos:

a) *Informes y documentación.* La presentación de informes debe mejorarse y unificarse a fin de proporcionar información concisa y clara a su debido tiempo, de manera que satisfaga las necesidades de los Estados Miembros sin crear una carga onerosa a la Secretaría;

b) *Supervisión y evaluación de los mandatos.* El órgano principal del cual ha dimanado un mandato debería disponer de información sobre su eficacia y tener conciencia de la forma en que encuadra dentro del programa de trabajo general de la Organización, a fin de adoptar decisiones sobre futuros mandatos. La información para la evaluación es de importancia crítica con este fin y debe fortalecerse;

c) *Decisiones legislativas y resoluciones.* Cuando aprueben resoluciones, los Estados Miembros deberían proporcionar orientación y objetivos estratégicos y, a fin de facilitar la rendición de cuentas, el Secretario General debería determinar qué entidad o departamento es el más competente para dirigir las actividades de aplicación.

### **Hacia una estructura más racional de la documentación**

29. El problema del número excesivo de informes y documentos no es nuevo. De hecho, en mi informe titulado “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio” (A/57/387 y Corr.1), presenté propuestas para resolverlo y se lograron algunos progresos. Con todo, es necesario hacer más. Es ahora más importante que nunca que la Secretaría proporcione de manera estratégica y creativa información que satisfaga verdaderamente la necesidad de conocer la labor de las Naciones Unidas. Con respecto a esta cuestión, quisiera basarme en las propuestas que figuran en el informe titulado “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo” (A/60/692) y añadir las siguientes sugerencias.

30. Como se propone en ese informe, además del informe anual general que incluye información sobre finanzas y programas, y en vez de informes separados sobre temas individuales del programa, se podrían preparar informes analíticos unificados sobre las esferas básicas de trabajo y las principales cuestiones normativas. Se podrían preparar bianualmente un conjunto de informes normativos básicos sobre cada esfera prioritaria de la Organización. De ser necesario, podrían prepararse informes complementarios más concisos sobre la situación en países o regiones, sobre cuestiones específicas o en respuesta a pedidos concretos. Bastaría mencionar las cuestiones relacionadas con la labor de los organismos o programas de las Naciones Unidas fuera de la Secretaría en los informes normativos básicos, remitiendo al lector a la documentación pertinente de esos organismos. De esta forma se proporcionaría a los Estados Miembros información más estratégica y de base amplia sobre las principales cuestiones de actualidad dentro del marco de las esferas temáticas, y se contribuiría además a reducir el volumen de documentos preparados y procesados por la Organización y a mejorar la calidad de su labor.

31. Gran parte de la documentación proviene de los Estados Miembros, que presentan informes sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud de tratados. Esto produce un gran volumen de información que hace falta examinar y que representa una carga enorme para los servicios de traducción. Habría que fijar un número de páginas máximo para los informes y comunicaciones de los países y, cuando los documentos excedan estos límites estrictos, habría que devolverlos solicitando que se ajustaran a ellos. Además, los órganos subsidiarios, especialmente el mecanismo subsidiario del Consejo Económico y Social, deberían presentar informes en un formato normalizado a fin de facilitar su lectura y la búsqueda de información. Los Estados Miembros deseen tal vez volver a considerar el número de reuniones con respecto a las cuales desean que la Secretaría prepare actas literales. Una propuesta es la de proporcionar actas literales sólo para las sesiones plenarias del Consejo de Seguridad, el debate general de la Asamblea General, las reuniones de alto nivel y especiales, y las reuniones en que se examinan resoluciones y decisiones. Para las otras reuniones podrían redactarse actas resumidas. Oportunamente, la Secretaría podría presentar otras propuestas sobre estas cuestiones.

### **Mejor aplicación de los mandatos por medio de la evaluación estratégica**

32. Con respecto al examen de los mandatos, los Estados Miembros han indagado acerca de la disponibilidad de la información que necesitan para realizarlo. La lista de mandatos, pese a su utilidad para darse cuenta de todo lo que se ha solicitado,

no basta para decidir si es necesario mantener un mandato, si éste ha dejado de tener utilidad, o si hace falta afianzarlo, modificarlo o consolidarlo.

33. Como ya he señalado en el informe sobre la reforma de la gestión titulado “Invertir en las Naciones Unidas”, la buena gestión de la Secretaría dependerá de la gobernanza eficaz de los Estados Miembros. Para ello es necesario que los órganos principales tengan una idea clara y completa de la labor desempeñada por las Naciones Unidas, sobre todo cuando estudian la posibilidad de aprobar o renovar una resolución, consideran si el nuevo programa establecido por mandato complementa y amplía los programas existentes y las actividades en curso, y determinan de qué modo puede contribuir al cumplimiento de los objetivos generales de la Organización. El proceso actual, que no permite que los órganos intergubernamentales realicen fácilmente el seguimiento de la ejecución de sus mandatos o comprendan la visión estratégica, aumenta las probabilidades de que se aprueben resoluciones duplicadas. La información que necesitan debería incorporarse en el ciclo de adopción, ejecución y renovación de los mandatos. Esto permitiría que los Estados Miembros, como guardianes de los mandatos, supervisarán mejor su ejecución.

34. La capacidad de la Secretaría de proporcionar supervisión estratégica y amplia e información de evaluación sobre los programas que le han sido encomendados dependerá de los recursos que se proporcionen y de la interrelación con los Estados Miembros. Pese a las varias resoluciones en que la Asamblea General ha solicitado evaluaciones<sup>10</sup>, la eficacia de estos instrumentos ha sido gravemente limitada por la falta de recursos. En el bienio 2004-2005, no se asignó más del 0,35% del presupuesto ordinario a las actividades de supervisión y evaluación, a diferencia de lo que sucede en otras grandes organizaciones, donde la norma es destinarles entre el 2% y el 3% por lo menos.

35. Esta situación ha llevado a que se realizaran muy pocas evaluaciones y que su alcance y profundidad fuesen limitados. Como mencioné en mi informe sobre la reforma de la gestión, esta información no está fácilmente disponible ni siquiera para las comisiones técnicas encargadas de los detalles de la ejecución y el presupuesto. En el informe sobre la ejecución de los programas de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), publicado al final de cada bienio, se proporcionan algunas indicaciones sobre la forma en que se han ejecutado los mandatos, pero los análisis no se confirman rigurosamente mediante un proceso independiente y objetivo de evaluación. Además, la información de que se dispone actualmente no es lo suficientemente analítica como para que los Estados Miembros puedan determinar en qué medida los mandatos han sido eficaces en el cumplimiento de los objetivos y si hace falta renovarlos, mantenerlos, eliminarlos o modificarlos. Las reformas propuestas en “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo”, de adoptarse, contribuirán en gran medida a mejorar tanto la ejecución como la transparencia.

---

<sup>10</sup> Véanse las resoluciones 37/234, 48/218 B, 53/207, 58/269 y 59/275, entre otras, en que la Asamblea General pidió que se afianzara la capacidad de evaluación.

36. El proceso de presupuestación permite determinar qué actividades han dejado de ser prioritarias y se han convertido en obsoletas para eliminarlas mediante la aplicación de las normas y las reglamentaciones que rigen la planificación, programación, supervisión y evaluación<sup>11</sup> y algunos cambios en el apoyo a los programas, pero no ha logrado poner a disposición y hacer que se utilicen de manera adecuada la información y los resultados del análisis de la eficacia general de los programas establecidos en virtud de mandatos. Hace falta que quienes tienen autoridad para fortalecer, eliminar, modificar o renovar los mandatos existentes los examinen cuidadosamente y adopten decisiones estratégicas basadas en su eficacia y en las prioridades de los Estados Miembros. Tal como ha indicado la mayoría de los Estados Miembros, estas decisiones no pueden ser adoptadas por comisiones técnicas sino sólo por los órganos intergubernamentales que establecieron los mandatos.

37. A fin de que esos órganos examinen y adopten decisiones estratégicas con respecto a sus mandatos, propongo que la Secretaría suministre información sobre los mandatos que se proponen en un proyecto de resolución de la misma forma que proporciona las consecuencias para el presupuesto para el examen de un proyecto de resolución. Esta información podría incluir: a) el estado de aplicación y evaluación de los resultados de los mandatos anteriores relativos a la misma cuestión; b) la forma en que el mandato propuesto complementa las estructuras, conferencias, informes y actividades existentes y c) la forma en que el mandato podría contribuir al logro de los objetivos generales de la Organización.

38. La preparación de este análisis ha producido un resultado útil, a saber, la creación de un registro de mandatos disponible en línea, gracias al cual los Estados Miembros podrán localizar, consultar y comparar los mandatos que han adoptado. En una primera etapa, los Estados Miembros también podrían utilizar el registro simplemente como instrumento de supervisión para mantenerse informados acerca del estado básico de ejecución de sus mandatos, como solicitado por varias delegaciones. Para facilitar esta tarea, pediré a los directores de programas que indiquen periódicamente en el registro si un mandato ha sido ejecutado o está en vías de ejecución. Dado que el registro en línea ya fue creado como complemento al presente informe, este paso ulterior comportaría pocos costos adicionales más allá de los de gastos normales de mantenimiento, actualización y ampliación, de solicitarse. El registro representa por lo menos un punto de partida para proporcionar información sobre los mandatos a los Estados Miembros, y podría integrarse más adelante con otros sistemas de gestión de la información.

39. Además, el problema del suministro insuficiente de evaluaciones periódicas y rigurosas de la ejecución y los resultados se ha planteado durante varios años. Espero que con la creciente atención otorgada al mejoramiento de la eficacia de la Organización, los Estados Miembros adopten medidas rápidas y decisivas con respecto a toda recomendación encaminada a afianzar las funciones de evaluación, incluidas las que podrían proponerse en el marco del examen amplio de la gobernanza y la evaluación de la supervisión.

---

<sup>11</sup> Estas normas y reglamentaciones figuran en el boletín ST/SGB/2000/8 del Secretario General, de 19 de abril de 2000, sobre el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación.

### **Establecimiento de la dirección estratégica de los mandatos**

40. Para asegurar el debido cumplimiento de sus directivas, los Estados Miembros deberían, al aprobar resoluciones, considerar la posibilidad de especificar claramente los objetivos de los mandatos.

41. En los últimos años, los Estados Miembros han empezado a aclarar en algunos casos la entidad que debería encargarse de la ejecución de un determinado mandato o, en otros casos, a indicar que “todas las entidades pertinentes” deberían ejecutar el mandato. Esto ha contribuido a establecer una estructura engorrosa y una división del trabajo poco clara entre los distintos departamentos y entidades. Para mejorar la rendición de cuentas y la coordinación de la ejecución, el Secretario General debería determinar qué entidad o departamento está mejor capacitado para ser el principal organismo de ejecución del mandato. Esto contribuiría a reducir superposiciones y a asegurar que las prioridades de los Estados Miembros fuesen aplicadas por el departamento con la capacidad y competencia apropiadas.

42. Para hacer frente al problema actual, seguiré prestando apoyo a los esfuerzos de los Estados Miembros por racionalizar los mandatos relativos a distintos ámbitos temáticos presentando análisis y proporcionando opciones para su examen. Estas propuestas se presentarán también al Grupo de alto nivel sobre la coherencia del sistema que he establecido recientemente en respuesta a la invitación que figura en el Documento Final de la Cumbre Mundial para que pusiera “en marcha actividades destinadas a reforzar aún más la gestión y la coordinación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas”<sup>12</sup>. Más adelante, la Secretaría también debería estar dispuesta a proporcionar un examen de los mandatos que emanan de los órganos subsidiarios, en caso de que los Estados Miembros decidieran ampliar el examen de los mandatos.

43. Por último, los Estados Miembros deseen tal vez coordinar mejor su examen de las resoluciones en distintos órganos para reducir, en la medida de lo posible, el riesgo de incoherencias o superposición entre los mandatos que adoptan. Tal vez deseen iniciar un proceso para estudiar más detenidamente qué órganos intergubernamentales deberían ser el foro principal para examinar determinados temas y cómo mejorar la coordinación entre los órganos principales con respecto a los temas que incumben a todos los órganos. En el primer caso, habría que coordinar y consolidar el examen de las resoluciones sobre temas similares en un mismo órgano, aunque también habría que prestar atención a compatibilizar el examen de las resoluciones con los órganos subsidiarios y con otros órganos principales. En el presente informe se destacan algunas esferas en que se plantea este problema.

44. Estos no son sino los primeros pasos para mejorar el ciclo de generación de mandatos. A ellos cabe añadir el examen amplio de la gobernanza, los esfuerzos que se realizan actualmente para revitalizar la Asamblea General y afianzar el papel del Consejo Económico y Social, y la decisión de proporcionar a los Estados Miembros instrumentos que les permitan desempeñar mejor sus responsabilidades en materia de gobernanza, ofrecer una orientación estratégica sobre la labor de la Organización e interactuar con la Secretaría.

---

<sup>12</sup> Véase la resolución 60/1, párr. 169.

## **IV. Análisis en función de las prioridades de los programas**

### **A. Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales**

45. La Carta de las Naciones Unidas se firmó con el fin específico de salvar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra. A lo largo de su historia, las Naciones Unidas han tenido que enfrentarse a nuevas y siempre cambiantes amenazas a la paz y la seguridad internacionales. A pesar de sus esfuerzos, los fundadores de las Naciones Unidas no pudieron prever toda la magnitud y la complejidad de los problemas que han surgido y evolucionado. La labor de las Naciones Unidas es enorme. Hoy día, los mandatos que dimanan de los principales órganos competentes van desde la facilitación de buenos oficios a la prevención operativa y el mantenimiento, la consolidación y la imposición de la paz. En la actualidad, los mandatos se han traducido en el despliegue de más de 70.000 efectivos uniformados y unos 15.000 funcionarios civiles en 15 operaciones de mantenimiento de la paz, además de unas 30 misiones políticas especiales en todo el mundo.

46. La Carta confiere al Consejo de Seguridad “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”. El Consejo Económico y Social también examina cuestiones como la reconstrucción después de conflictos en situaciones concretas en África. La Asamblea General, que de conformidad con la Carta puede tratar cualquier cuestión, también se ocupa de varios temas en esta esfera. Los órganos principales han establecido a su vez varios órganos subsidiarios que han contribuido mandatos en esferas como el mantenimiento de la paz y la descolonización.

47. Esta nueva superposición de actividades entre los órganos ha creado a veces tensiones burocráticas. Sin embargo, la recién establecida Comisión de Consolidación de la Paz tiene un gran potencial para armonizar las estrategias y establecer una división del trabajo más clara en relación con las actividades de consolidación de la paz del sistema de las Naciones Unidas.

48. A pesar de las cuestiones políticamente delicadas en la esfera de la paz y la seguridad, creo que es posible modernizar y afianzar la labor de la Organización.

#### **Presentación de informes**

49. En la sección II del presente informe se examinan las cuestiones relacionadas con la presentación de informes y la documentación. Con todo, hay algunos problemas específicos relacionados con la presentación de informes en el ámbito de la paz y la seguridad que merecen tratarse aquí.

50. A medida que se pasa de situaciones de crisis a situaciones más estables, y que los Estados efectúan la transición de una situación de conflicto a la paz, ya no es necesario presentar informes con tanta frecuencia. Por consiguiente, propongo que algunos de los informes solicitados por el Consejo de Seguridad se publiquen dos veces por año en vez de trimestralmente. El caso de Guinea-Bissau es un ejemplo de una situación que podría manejarse de esta manera. Otros documentos, como el informe sobre el tema del programa titulado “La zona de paz y cooperación del

Atlántico Sur”, deberían publicarse solamente cuando hay novedades que señalar a la atención de los Estados Miembros<sup>13</sup>.

51. De vez en cuando más de un órgano pide informes sobre distintos aspectos de una misma cuestión. Los informes sobre la situación jurídica y social de la mujer, por ejemplo, incluidos los que se refieren a la paz y la seguridad internacionales, se preparan de conformidad con distintos mandatos de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad, como se examina en manera detallada más adelante en el presente informe. Si estos informes parciales se consolidaran en un único informe amplio que incluyera el mayor número posible de aspectos de una cuestión, los Estados Miembros tendrían una visión más completa del tema y todos los órganos competentes podrían adoptar medidas más efectivas. Si los Estados Miembros están de acuerdo, la Secretaría podría empezar a proporcionar informes unificados en 2006.

### **Superposición entre los órganos y dentro de ellos**

52. Históricamente, en respuesta a acontecimientos políticos y cambios en las relaciones entre los Estados, los Estados Miembros han estudiado y adoptado resoluciones para tomar medidas con respecto a situaciones concretas. Si bien la urgencia de una cuestión puede justificar la atención especial que se le presta en ese momento, con el tiempo la evolución de la situación puede hacer necesario volver a examinarla para determinar si hace falta seguir prestándole la misma atención. A veces los Estados Miembros siguen renovando y aprobando con regularidad los mismos mandatos relativos a una determinada situación, lo que hace que se preparen permanentemente informes o se organicen reuniones y otras actividades, aun cuando la situación sobre el terreno no justifica ese nivel de actividad. Convendría tal vez que los Estados Miembros pidieran a la Secretaría que redujera el volumen y la frecuencia de los informes y actividades en función de la evolución de la situación política, o que consolidara los informes y las actividades similares. La descolonización y los territorios no autónomos, por ejemplo, son temas interrelacionados con respecto a los cuales se aprueban varias resoluciones por año. Las resoluciones sobre estos temas y los mandatos que dimanen de ellas pueden agruparse de manera aceptable sin afectar la substancia.

53. Además, hay varias resoluciones que se aprueban año tras año, sin modificar para nada, o muy poco, su contenido o los mandatos que establecen, sin que se celebren casi debates y con requisitos de presentación de informes que no aportan ninguna información sustantiva nueva a los Estados Miembros. Los Estados Miembros deseen tal vez examinar la frecuencia con que examinan y renuevan estas resoluciones. Por ejemplo, la resolución anual sobre el tema “Los efectos de las radiaciones atómicas” podría examinarse cada dos años, y las resoluciones bienales como la relativa al tema “Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y la consolidación de democracias nuevas o restauradas” podría examinarse cada tres años.

---

<sup>13</sup> El Consejo de Seguridad pide un informe sobre la situación en Guinea-Bissau cada tres meses, mandato que fue renovado en la resolución 1580 (2004), de 22 de diciembre de 2004. Este mandato tiene su origen en la resolución 1216 (1998), de 21 de diciembre de 1998. La Asamblea General pide un informe sobre la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur cada dos años y el mandato para este informe tiene su origen en la resolución 41/11, de 27 de octubre de 1986, renovado recientemente en la resolución 58/10.

54. Mientras tanto, los mandatos que solicitan actividades redundantes o que se superponen son a veces el resultado de medidas legislativas adoptadas por más de un órgano o sus órganos subsidiarios. Algunos ejemplos de esto son los informes sobre el Sáhara Occidental presentados al Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Comité Especial de Descolonización de la Asamblea<sup>14</sup>. Si, por una parte, puede ser necesario tratar la cuestión en todos los órganos, puesto que cada uno tiene un enfoque distinto no es menos cierto que los informes podrían unificarse a fin de que todos los órganos competentes recibiesen el mismo y no un informe distinto cada uno. En el caso del Sáhara Occidental, los informes para la Asamblea General y el Comité Especial de Descolonización resumen el contenido de los informes para el Consejo de Seguridad. Es seguramente preferible remitir estos informes directamente a los tres órganos.

55. Del mismo modo, el Comité de Información celebra un período de sesiones anual de dos semanas de duración para examinar el tema “Cuestiones relacionadas con la información” y aprobar un proyecto de resolución que se remite a la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión). Esta última se reúne dentro de un plazo de seis meses para examinar el proyecto de resolución y un informe presentado por el Secretario General sobre las mismas cuestiones examinadas anteriormente por el Comité de Información, y celebrar un debate general. Por consiguiente, los Estados Miembros deseen tal vez estudiar la posibilidad de renunciar a este informe, abreviar el debate y limitar el examen del tema por parte de la Cuarta Comisión a la aprobación del proyecto de resolución. Del mismo modo, se podría estudiar la posibilidad de reducir el número de informes pedido por el Comité de Información a un máximo de tres, lo que permitiría agrupar toda la información solicitada. En consonancia con el presupuesto del programa, los Estados Miembros deseen tal vez examinar la resolución sobre las cuestiones relativas a la información solamente cada dos años.

### **Mecanismos institucionales de ejecución**

56. La reciente adición de la Comisión de Consolidación de la Paz a los mecanismos institucionales de las Naciones Unidas también debería conducir a un examen de los mecanismos subsidiarios, los mandatos y las actividades correspondientes a las esferas de las que se encargará, entre ellas el desarrollo y la paz y la seguridad<sup>15</sup>. Tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social han adoptado mandatos sobre actividades de consolidación de la paz, relacionados con cuestiones que van desde el apoyo a las instituciones y elecciones democráticas a actividades de creación de capacidad y de asistencia técnica más amplias. La Comisión de Consolidación de la Paz tiene por objeto mejorar la coherencia de la

<sup>14</sup> La Asamblea General aprueba cada año una resolución en que se piden dos informes sobre este tema: el informe del Secretario General sobre la cuestión del Sáhara Occidental y el informe del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. El mandato tiene su origen en el trigésimo octavo período de sesiones y fue renovado en virtud de la resolución 59/131. El Consejo de Seguridad pide el informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara Occidental dos veces por año. Este mandato tiene su origen en la resolución 690 (1991) y fue renovado por última vez en la resolución 1634 (2005).

<sup>15</sup> La Comisión de Consolidación de la Paz se estableció en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1, párrs. 97 a 105) para “agrupar a todas las entidades pertinentes para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y asesorar sobre esas estrategias”.

labor actual y futura en estas esferas, y se alienta a los Estados Miembros a tenerlo presente cuando adopten mandatos sobre actividades de consolidación de la paz en algunos países. El papel exacto de la Comisión, su programa, sus procedimientos y su interacción con los órganos intergubernamentales principales y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas aún no se han establecido en la práctica, pero tal vez los Estados Miembros deseen iniciar inmediatamente un examen de los mandatos operacionales ya establecidos por los órganos principales para los países que estudiará la Comisión de Consolidación de la Paz a fin de racionalizar todos los mandatos relativos a cada uno de esos países en una estrategia común nacional.

57. Como norma, los mandatos de mantenimiento de la paz se examinan por lo menos una vez por año, lo que ha contribuido a garantizar su continua pertinencia. Sin embargo, en el caso de algunas misiones más antiguas, vinculadas a conflictos que siguen siendo políticamente delicados y cuyos mandatos por lo tanto siguen siendo políticamente pertinentes, convendría quizás examinar su tamaño y capacidad, redoblando los esfuerzos para buscar una solución al conflicto subyacente.

### **Mandatos y recursos**

58. La falta de recursos adecuados para la aplicación de los mandatos de mantenimiento de la paz, así como de otros mandatos relacionados con la paz y la seguridad, es un problema que ya he planteado en varias ocasiones y que sigue siendo urgente. Si bien una resolución del Consejo de Seguridad que establece una misión de mantenimiento de la paz puede expresar una importante posición política y puede significar un alejamiento del conflicto, si no se proporcionan los efectivos y el equipo especializado necesarios, los resultados no estarán a la altura de las expectativas. También es importante que haya una estrecha coordinación entre las autoridades mandantes y los contribuyentes actuales o potenciales. En varias misiones de mantenimiento de la paz, como la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) aún estamos tratando de llegar al nivel de efectivo autorizado<sup>16</sup>. Es necesario ocuparse de este tipo de situaciones con carácter de urgencia. Habría que ampliar la base de contribuyentes e incluir virtualmente a todos los Estados Miembros, lo que demostraría en la práctica que todos se comprometen con las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y asumen la responsabilidad correspondiente.

59. Hace falta redoblar los esfuerzos para aplicar las propuestas pertinentes presentadas por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas<sup>17</sup>, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y los líderes mundiales reunidos en la Cumbre Mundial 2005.

60. Suelen faltar recursos para ejecutar los “mandatos temáticos”, que no suponen la adopción de ninguna medida concreta en relación con una operación de mantenimiento de la paz en particular, sino que deberían aplicarse en todas ellas. Para que los mandatos como el de mejorar la capacidad de mantenimiento de la paz en África o aumentar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones

---

<sup>16</sup> Véanse las resoluciones 1565 (2004) y 1635 (2005) del Consejo de Seguridad en que se establece el nivel de efectivos para la MONUC.

<sup>17</sup> Las recomendaciones sobre el mejoramiento de las operaciones de mantenimiento de la paz figuran en el informe del Grupo (“Informe Brahimi”) (A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000); posteriormente, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1327 (2000) sobre la aplicación del informe.

o acuerdos regionales como la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) puedan tener efectos reales a largo plazo, hace falta asignarles recursos suficientes. Las misiones políticas especiales o de otro tipo establecidas fuera del marco de los procesos presupuestarios ordinarios o de mantenimiento de la paz se financian a menudo con recursos existentes, lo que supone una carga adicional para la poca capacidad disponible.

61. Por consiguiente, insto a los Estados Miembros a buscar formas para lograr una mejor adecuación entre las necesidades y los recursos, a fin de que todos los mandatos, actuales y futuros, puedan ejecutarse de manera efectiva. Además, si se prevé que la Secretaría deberá seguir iniciando, a menudo en un plazo muy breve, actividades especiales de carácter delicado y urgente, hará falta incorporar más exceso de capacidad en el sistema, especialmente para las actividades de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales.

## **B. Promoción del crecimiento sostenido y el desarrollo sostenible**

62. Aunque las Naciones Unidas reciben más atención pública y de los medios de comunicación por su labor relacionada con la paz y la seguridad, sus contribuciones en los ámbitos de las ideas, los análisis políticos y la formulación de políticas en el plano económico, social y ambiental constituyen uno de sus logros más importantes. El examen de los mandatos en este ámbito amplio de actividades debería contribuir a que las Naciones Unidas adoptaran un enfoque más unificado y coherente en relación con el seguimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, derivados de las conferencias y las cumbres, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. Si bien el Grupo de alto nivel sobre la coherencia del sistema examinará la forma de aumentar la eficacia de la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo, especialmente sobre el terreno, el examen de los mandatos puede aportar instrumentos para que los Estados Miembros estudien formas de racionalizar en mayor medida el estudio de cuestiones en el seno de los órganos principales y mejorar la división del trabajo entre ellos, a fin de aprovechar al máximo la pertinencia y los efectos de las políticas.

### **Superposición de las actividades**

63. La Asamblea General y el Consejo Económico y Social han aprobado numerosas resoluciones sobre desarrollo económico y social. En los últimos años, en menor medida, el Consejo de Seguridad ha aprobado resoluciones al abordar algunas de esas cuestiones en el contexto del mantenimiento y la consolidación de la paz. Además de los órganos principales, los órganos subsidiarios como las comisiones regionales y las comisiones orgánicas, y las juntas directivas de los fondos y programas, establecen prioridades y aprueban mandatos. Los órganos creados en virtud de tratados también contribuyen a las instrucciones recibidas por los diversos departamentos y entidades en esos ámbitos. Los mandatos que surgen de esos órganos están fuera del alcance del examen de los mandatos solicitado en el Documento Final. No obstante, contribuyen de forma significativa al establecimiento de prioridades y actividades para el desarrollo.

64. Tradicionalmente las Naciones Unidas han ido más allá de la sabiduría convencional para ofrecer con audacia ideas y propuestas normativas alternativas. De esa manera se refleja su estructura multidisciplinar y multisectorial en órganos

intergubernamentales económicos y sociales. Las conferencias mundiales y los tratados han influido significativamente en las medidas adoptadas a nivel nacional e internacional mediante el establecimiento de objetivos y parámetros que han influido en muchas políticas nacionales. A medida que los países se desarrollan y aplican estrategias de desarrollo nacional en respuesta a acuerdos intergubernamentales mundiales, es preciso contribuir a lograr el apoyo necesario, alentar una mayor cooperación, incluida la cooperación Sur-Sur, supervisar los progresos y ofrecer orientación normativa. Una mejor división del trabajo entre los órganos intergubernamentales pertinentes parece cada vez más necesaria para desempeñar esas tareas con eficacia.

65. El foro intergubernamental más adecuado para el examen de diferentes cuestiones y el ejercicio de diferentes funciones en los ámbitos económico y social debería estudiarse desde esa perspectiva, teniendo en cuenta las competencias básicas, las ventajas comparativas y las responsabilidades descritas en la Carta. En la Cumbre Mundial 2005<sup>18</sup> se reafirmó el papel central del Consejo Económico y Social, y tengo la esperanza de que, durante el proceso de reforma en curso, el Consejo conseguirá fortalecer su papel en la coordinación de cuestiones de desarrollo económico y social, incluida la coordinación de sus mecanismos subsidiarios.

66. Un examen de la labor del Consejo Económico y Social en relación con el examen, la dirección y la supervisión sustantivos de los trabajos de sus comisiones orgánicas, así como de los fondos y programas operacionales, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la función del Consejo. Por ejemplo, en la resolución 48/162 de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social recibió el mandato de, entre otras cosas, examinar y evaluar la labor de los fondos y programas para el desarrollo; examinar las recomendaciones pertinentes desde el punto de vista operacional formuladas por los órganos subsidiarios; y supervisar la división del trabajo y la cooperación entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas. En las resoluciones 50/227 y 57/270 B se dieron nuevos mandatos de coordinación al Consejo. Sin embargo, en la actualidad el Consejo Económico y Social carece de capacidad para supervisar con eficacia los mandatos concretos que se están creando en las Juntas Ejecutivas de los fondos y programas. Además, el Consejo es incapaz de supervisar eficazmente la labor de la Secretaría y de otras entidades de las Naciones Unidas, que se examina únicamente de forma parcial y por sectores en las comisiones del Consejo. Al no existir esa capacidad de supervisión, a menudo se produce cierto grado de superposición y confusión entre las respectivas funciones y programas de trabajo de las diversas entidades.

### **Mecanismos institucionales de ejecución**

67. Pese a los mecanismos institucionales existentes entre las entidades y entre los departamentos para garantizar la unidad de acción<sup>19</sup>, la amplia variedad de mandatos aprobados por diversos órganos intergubernamentales en ese ámbito ha dado lugar a una estructura muy dispersa y a una superposición de las funciones. Aunque es de desear que existan diferentes perspectivas, como por ejemplo las que provienen

---

<sup>18</sup> Véase la resolución 60/1, párr. 155.

<sup>19</sup> Entre esos mecanismos de coordinación figuran el Comité de Políticas del Secretario General, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, los Comités Ejecutivos de Asuntos Económicos y Sociales, de Asuntos Humanitarios y de Paz y Seguridad y el Grupo Superior de Gestión.

de diferentes realidades regionales, es preciso eliminar la duplicación para aprovechar al máximo la utilización de los recursos y sus efectos sobre el terreno.

68. En la esfera del comercio, por ejemplo, varias entidades de las Naciones Unidas desempeñan multitud de funciones. Mientras que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) tiene una función central en muchos de esos ámbitos<sup>20</sup>, las comisiones regionales y otras entidades, como el Centro de Comercio Internacional, aportan contribuciones importantes. Es posible lograr importantes mejoras en la división de las responsabilidades en la labor analítica entre el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la UNCTAD, las comisiones regionales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros fondos y programas, especialmente en ese ámbito.

69. Del mismo modo, en otras esferas macroeconómicas y en las finanzas, es necesario asegurar una sinergia de las labores, tanto entre las entidades de las Naciones Unidas como con las instituciones de Bretton Woods. Aunque se ha logrado un buen comienzo con la prestigiosa publicación *World Economic Situation and Prospects*, en la que participan el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la UNCTAD y las comisiones regionales, es preciso redoblar los esfuerzos para obtener una visión unificada sobre la perspectiva de la economía mundial y las consecuencias de las políticas macroeconómicas. Por consiguiente, es necesaria una racionalización de las funciones en el ámbito de las finanzas; los acuerdos y los trabajos en ese ámbito deben redefinirse, especialmente entre el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la UNCTAD, a fin de garantizar la máxima eficacia en el seguimiento de los resultados de la Conferencia de Monterrey.

70. Otras esferas a las que hay que prestar atención por la posibilidad de que se produzcan superposiciones y redundancias son el desarrollo sostenible y los asentamientos humanos. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ONU-Hábitat, el PNUD, así como las comisiones regionales y las secretarías de convenciones y convenios, participan en diversas actividades en el ámbito del desarrollo sostenible. En la esfera del medio ambiente en concreto, los dirigentes mundiales reunidos en la cumbre celebrada en septiembre de 2005 reconocieron la necesidad de contar con mecanismos más eficaces para las actividades y pidieron “un marco institucional más coherente para atender a esa necesidad”<sup>21</sup>. En ese sentido, se ha instituido un proceso consultivo en la Asamblea General. En los próximos meses, la Asamblea General estudiará los mecanismos institucionales para las actividades del sistema de las Naciones Unidas en esa esfera. El Grupo de alto nivel sobre la coherencia del sistema seguirá estudiando el ámbito de las actividades ambientales para presentar propuestas complementarias sobre las esferas interconexas del desarrollo, los asuntos humanitarios y el medio ambiente. El examen general en la esfera del desarrollo sostenible ha de ser un proceso a más largo plazo que contribuya a esos procesos y se base en ellos.

---

<sup>20</sup> Véase la resolución 1995 (XIX), de 30 de diciembre de 1964, por la que se estableció la UNCTAD como órgano de la Asamblea General, y la resolución 59/221, en la que la Asamblea reafirmó más recientemente la responsabilidad primordial de la UNCTAD en el sistema de las Naciones Unidas para el comercio y desarrollo.

<sup>21</sup> Véase la resolución 60/1, párr. 169.

71. Igualmente, diversos organismos de las Naciones Unidas han recibido el mandato de realizar actividades en relación con las cuestiones de población. A partir del Documento Final y otros mandatos provenientes de la Asamblea General, así como del Consejo Económico y Social y la Comisión de Población y Desarrollo, se han identificado ámbitos prioritarios para los próximos años en cuestiones de migración, VIH/SIDA, salud reproductiva y envejecimiento de la población. En los casos en que exista una superposición en el trabajo de la Secretaría, los fondos y programas, habrá que hacer una división más estricta del trabajo, consolidar las capacidades y replantearse las prioridades del trabajo de forma estratégica.

72. Cada esfera temática tiene un conjunto concreto de intereses y una historia legislativa única. Por ejemplo, una consideración que hay que tener en cuenta es el nivel en que se aplican los diferentes tipos de mandatos. Al examinar los mandatos, los Estados Miembros deberían considerar si un mandato merece seguir siendo examinado y, en caso afirmativo, si su objetivo principal sería más adecuado a nivel mundial, regional o subregional. En mi informe sobre la aplicación de las decisiones del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 pedí que, para encarar toda la gama de importantes recomendaciones relacionadas con el desarrollo económico y social, todas las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones regionales, examinaran sus prioridades y programas a la luz del Documento Final de la Cumbre<sup>22</sup>. El Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo han venido coordinando esa labor utilizando, en el seno del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales, un marco analítico basado en 11 grupos temáticos<sup>23</sup>. Los Estados Miembros quizá consideren que existen algunas ventajas en la utilización de ese marco al examinar los diferentes mandatos de las diversas cuestiones.

73. En el marco del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales ya se han establecido redes de departamentos y entidades pertinentes a fin de examinar los programas y las prioridades. Pediré a los jefes de los departamentos y entidades pertinentes que ayuden también a analizar los mandatos y que ofrezcan alternativas para posibles reorientaciones de los programas en diferentes ámbitos y, cuando corresponda, para que sean examinadas por el Grupo de alto nivel sobre la coherencia del sistema. A la larga, los Estados Miembros quizá deseen solicitar un análisis más amplio de los mandatos, basándose en el examen actual de los mandatos, mediante la incorporación de los mandatos derivados de los mecanismos subsidiarios, ya que ello será necesario para examinar el trabajo de los diversos fondos y programas.

### **Presentación de informes**

74. Es preciso un mecanismo perfeccionado para la presentación general de informes sobre el seguimiento de la Declaración del Milenio a fin de fortalecer la pertinencia normativa de la Asamblea General, evitar redundancias y reducir de forma considerable el número de informes y el volumen de documentación que se solicita cada año. El Consejo Económico y Social debería aprovechar con mayor eficacia la labor de presentación de informes de sus comisiones orgánicas.

<sup>22</sup> Informe del Secretario General sobre la aplicación de las decisiones del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/60/430), párrs. 3 y 9.

<sup>23</sup> Los grupos temáticos tratan de la macroeconomía y las finanzas, el comercio, el desarrollo sostenible y los asentamientos humanos, el desarrollo social y la integración social, el adelanto de la mujer, los países en situaciones especiales, la gobernanza y el fortalecimiento institucional, la ciencia y la tecnología, los derechos humanos, la estadística y la población.

La Asamblea General debería basarse en la labor del Consejo Económico y Social, habida cuenta de la superposición entre las cuestiones examinadas por las Comisiones Segunda y Tercera y, por ejemplo, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y la Comisión de Desarrollo Social. Aunque los requisitos para la presentación de informes sobre cuestiones de género se tratan en la sección V del presente informe, merece la pena señalar aquí que podrían tomarse medidas preliminares para simplificar la presentación de informes en el ámbito del desarrollo social. Entre esas medidas podría figurar la unificación o transferencia inmediata de diversos informes.

75. Los requisitos para la presentación de informes en relación con los tres temas del programa de la Tercera Comisión sobre desarrollo social<sup>24</sup> podrían cumplirse mediante un informe unificado en la materia. En ese informe podrían incorporarse cuestiones normativas pertinentes planteadas en la Comisión de Desarrollo Social y el Consejo Económico y Social, incluidas cuestiones relativas al seguimiento de la Cumbre Social. Para evitar la necesidad de tener que presentar informes adicionales separados sobre grupos sociales como los jóvenes y las personas de edad, la Tercera Comisión podría consultar los distintos informes que se preparan para la Comisión. El informe integrado propuesto sobre desarrollo social podría presentarse a la Asamblea cada dos años, como base principal para el examen por la Asamblea del desarrollo social, con la prestigiosa publicación bienal *Informe sobre la situación social en el mundo*. Para un ámbito geográfico más concreto, podría hacerse referencia a las evaluaciones sociales que preparan actualmente las comisiones regionales y que presentan a sus propios órganos regionales intergubernamentales. Esa nueva forma de presentación de informes permitiría a la Asamblea General obtener una visión más integrada del desarrollo social.

76. Entre los informes que podrían unificarse o transferirse para optimizar la calidad y los efectos de la presentación de informes figuran el informe sobre energía solar<sup>25</sup>, que podría combinarse con el informe sobre el examen de opciones de política en materia de energía para el desarrollo sostenible<sup>26</sup>. La presentación de informes sobre la Alianza de las Naciones Unidas entre el sector público y el sector privado para el desarrollo rural<sup>27</sup> podría encomendarse directamente al equipo de las Naciones Unidas en el país en los países en que se llevan a cabo proyectos experimentales y esos informes se presentarían al Consejo Económico y Social por conducto de las comisiones regionales pertinentes. El informe sobre las medidas económicas unilaterales como medio de ejercer presión política y económica sobre los países en desarrollo<sup>28</sup> preparado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales podría combinarse con el informe preparado por el Departamento de Asuntos Políticos sobre la eliminación de las medidas económicas coercitivas unilaterales

<sup>24</sup> Los tres temas son “Aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General”, “Desarrollo social, incluidas cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia” y “Seguimiento del Año Internacional de las Personas de Edad: Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento”.

<sup>25</sup> Solicitado en la resolución 56/200 y reafirmado más recientemente en la resolución 60/199.

<sup>26</sup> Solicitado en la resolución 2003/61 del Consejo Económico y Social y reafirmado más recientemente en la resolución 2005/229 del Consejo.

<sup>27</sup> Solicitado en la resolución 2004/49 del Consejo Económico y Social y reafirmado más recientemente en la resolución 2005/42 del Consejo.

<sup>28</sup> Solicitado en la resolución 38/197 y reafirmado más recientemente en la resolución 60/185.

extraterritoriales utilizadas como instrumento de coacción política y económica<sup>29</sup>. La responsabilidad de publicar la lista consolidada de los productos cuyo consumo o venta han sido prohibidos, retirados, sometidos a restricciones rigurosas o no han sido aprobados por los gobiernos<sup>30</sup> y el informe sobre los productos perjudiciales para la salud y el medio ambiente<sup>31</sup>, que recae actualmente en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, podría transferirse al PNUMA o a la Organización Mundial de la Salud, que poseen experiencia sustantiva sobre productos químicos y farmacéuticos.

77. Además, podrían utilizarse tecnologías de la información y las comunicaciones, como sitios web interactivos o foros en la web, para responder a mandatos concretos sobre divulgación pública e intercambio de conocimientos, lo que permitiría reemplazar algunos informes, documentos y otras actividades —como las reuniones de grupos de expertos— que podrían por tanto suspenderse.

### **Mandatos y recursos**

78. Durante décadas, los enfoques de las prioridades en materia de desarrollo han experimentado enormes oscilaciones, y algunos puntos de vista han dominado el establecimiento de formulación de políticas. Las tendencias imperantes han regido la dirección de los enfoques. Las entidades han orientado su trabajo en respuesta a esos imperativos con decisiones basadas a menudo en las promesas de financiación. Al examinar los mandatos en el ámbito del desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros deberían considerar seriamente el hecho de que pueden producirse duplicaciones y superposiciones a causa del carácter de la financiación y la función cada vez mayor de las donaciones para fines especiales y la financiación con recursos complementarios.

79. A fin de mejorar la asignación de recursos en las Naciones Unidas y garantizar una mayor cohesión en la gestión de la financiación, podría estudiarse, por ejemplo, el programa ordinario de cooperación técnica. Este programa aporta fondos en cada presupuesto bienal para actividades de asistencia técnica y complementa la asistencia prestada a los países en desarrollo procedente de otras fuentes de financiación. La Asamblea General autorizó la inclusión de esos fondos en 1946 y, desde entonces, se han asignado fondos para asistencia de ese tipo a varios departamentos y organismos, como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la UNCTAD, ONU-Hábitat, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y a cada una de las comisiones regionales. El programa ofrece también servicios de asesoramiento, programas sobre el terreno y capacitación de forma descentralizada, por ejemplo a las comisiones regionales, lo que garantiza el control por parte de los Estados Miembros y una estrecha relación entre la cooperación técnica prestada, las necesidades de los países y el intercambio de prácticas óptimas. Los Estados Miembros quizá deseen estudiar si sería beneficioso que un director del programa presentase informes sobre el programa ordinario de cooperación técnica al tiempo que se mantiene su aplicación descentralizada.

<sup>29</sup> Solicitado en la resolución 51/22 y reafirmado más recientemente en la resolución 57/5.

<sup>30</sup> Solicitado en la resolución 37/137 y reafirmado más recientemente en la resolución 2004/55 del Consejo Económico y Social.

<sup>31</sup> Solicitado en la resolución 39/229 y reafirmado más recientemente en la resolución 2004/55 del Consejo Económico y Social.

Esa medida estaría en consonancia con el carácter del programa, que comporta una estrecha relación entre la prestación de cooperación técnica por los departamentos y los organismos y las demandas y las necesidades emergentes de los Estados Miembros a nivel regional y nacional.

80. Por otro lado, para maximizar el uso de los recursos existentes, las economías que podrían obtenerse gracias a una gestión más eficaz de los servicios de apoyo comunes dedicados a procesos intergubernamentales relacionados con cuestiones económicas y sociales podrían destinarse a actividades de mayor prioridad en la esfera del desarrollo. Por ejemplo, las Naciones Unidas tienen habitualmente casi 100 días internacionales o años de conmemoración en su calendario para celebrar ocasiones especiales o fomentar la concienciación sobre cuestiones de relevancia internacional. Un número considerable de esas conmemoraciones tienen que ver con cuestiones sociales y económicas<sup>32</sup>. El gran número de conmemoraciones hace que disminuya su trascendencia, obliga a las Naciones Unidas a decidir cuáles se han de celebrar y expone a la Organización a las críticas de que despilfarra recursos en programas que no tienen repercusiones reales en la vida de las personas<sup>33</sup>. Por consiguiente, sugiero que la Asamblea General estudie esas conmemoraciones, elija el proceso que debe seguirse para decidir cuáles de ellas deben celebrarse todos los años y haga un mejor uso de los recursos dedicados a esas conmemoraciones.

### C. Desarrollo de África

81. A lo largo de los años, las Naciones Unidas han tomado varias iniciativas en lo que respecta a las necesidades especiales de África, destinadas, en particular, a apoyar su desarrollo y promover la paz y la seguridad. Desde la aprobación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) por los dirigentes africanos en 2002, los múltiples planteamientos de la comunidad internacional han cristalizado en un enfoque impulsado por África y que tiene en cuenta las necesidades específicas de ese continente. Las resoluciones y decisiones de los principales órganos de las Naciones Unidas han puesto de relieve la profunda preocupación de la comunidad internacional por la situación de África y han dado lugar a mandatos que actualmente aplican numerosas entidades de las Naciones Unidas. Sin embargo, pese a la multitud de actividades que se realizan para aplicar esos mandatos, se ha producido un claro desfase entre los mandatos y sus repercusiones reales sobre el terreno.

#### Superposición entre los órganos

82. Existen superposiciones y duplicaciones de mandatos en varios ámbitos relacionados con África. Esto se debe, en parte, a la especificidad de los problemas de paz, seguridad y desarrollo que afectan al continente y a la legítima preocupación de la comunidad internacional. En respuesta a esas preocupaciones, prácticamente en todas las conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas en la década

<sup>32</sup> Otras conmemoraciones están relacionadas principalmente con cuestiones de derechos humanos.

<sup>33</sup> En respuesta a la proliferación de conmemoraciones, el 17 de diciembre de 1973 la Asamblea General aprobó la resolución 3170 (XXVIII), titulada "Años y aniversarios internacionales", en la que decidió encargar a sus órganos auxiliares que sólo propusieran la designación de años internacionales en las ocasiones de suma importancia y que siempre que fuera posible propusieran en su lugar celebraciones de corta duración. No obstante, la mayoría de las conmemoraciones actuales han sido añadidas en el período transcurrido desde la aprobación de esa resolución.

de los 90 se aprobaron documentos finales con secciones especiales sobre África, lo que se tradujo en la creación de mandatos y la puesta en marcha de actividades por parte de varios organismos, departamentos y oficinas.

83. Entiendo que, como criterio básico de orientación, el examen de los mandatos en vigor relacionados con África debería partir de la necesidad de concentrar las gestiones de la comunidad internacional y de África en la aplicación de la NEPAD y el mantenimiento de un apoyo constante a la Unión Africana. Para abordar eficazmente las cuestiones relacionadas con África de manera amplia e integrada, debe hacerse frente a la duplicación y superposición de las actividades de los órganos principales mejorando los mecanismos de colaboración entre ellos. Asimismo, tal vez sea conveniente examinar todos los mandatos anteriores a la NEPAD con el fin de formular las correspondientes recomendaciones a los Estados Miembros para que los simplifiquen en el marco de la NEPAD y de las prioridades identificadas por la Unión Africana.

84. El proceso de revisión de mandatos debe aclarar el reparto del trabajo entre los órganos principales; incluir los mandatos de los órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social, la UNCTAD y la Junta de Comercio y Desarrollo; contribuir a que las actividades de las Naciones Unidas se orienten en mayor medida hacia la acción; y definir el nivel adecuado en que deben aplicarse los mandatos concretos. En este proceso es necesaria la asistencia de las entidades de la Secretaría que apoyan directamente el desarrollo de África. Es fundamental destacar que, en el caso de los órganos subsidiarios que se ocupan de las actividades operacionales, el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en África debe revestir la máxima prioridad, dado el peligro de que muchos Estados africanos queden rezagados en este ámbito.

#### **Mecanismos de ejecución**

85. Deben redoblarse los esfuerzos para mejorar la coherencia y coordinación del gran número de entidades de las Naciones Unidas que apoyan los objetivos de desarrollo de África, entre las que destacan la Comisión Económica para África (CEPA), el PNUD, la Oficina del Asesor Especial para África, la UNCTAD, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Oficina del Alto Representante para los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como otros organismos, fondos y programas.

86. En su calidad de centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas para promover el apoyo internacional a la NEPAD, a la Oficina del Asesor Especial para África incumbe la importante función de contribuir a que la Asamblea General revise sus mandatos relacionados con África. Durante ese ejercicio de revisión, es esencial que los Estados Miembros velen por la simplificación de los mandatos de todas las entidades que tienen por objeto atender las necesidades especiales de África y, en particular, los de la CEPA, con el fin de que se orienten plenamente a apoyar las prioridades y necesidades de la Unión Africana y la NEPAD.

#### **Presentación de informes**

87. Como parte del proceso de examen de mandatos sobre distintos ámbitos relacionados con África, también habría que examinar y simplificar la subcategoría de mandatos de presentación de informes analíticos que se desprenden de varias resoluciones.

Ello redundaría en un uso más coherente y eficiente de las capacidades analíticas del sistema y podría liberar energías para lograr mejores resultados sobre el terreno. Al emprender semejante examen, sería útil distinguir entre los informes que se presentan periódicamente a órganos intergubernamentales en el ejercicio de sus funciones de deliberación y supervisión relativos al apoyo a África prestado por organismos u organizaciones individuales y los informes analíticos sobre políticas que elaboran diversas entidades o solicitan los propios órganos intergubernamentales. Ejemplos del primer tipo de informes serían el informe anual al Comité del Programa y de la Coordinación sobre el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la NEPAD<sup>34</sup> y los dos informes que la Oficina del Asesor Especial para África presenta periódicamente a la Asamblea General, a saber, el informe del Secretario General sobre la Nueva Alianza para el Desarrollo de África: progresos en su aplicación y apoyo internacional<sup>35</sup> y el informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe del Secretario General sobre las causas de los conflictos y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África<sup>36</sup>. El examen propuesto se refiere a la segunda categoría, es decir, los informes que abordan cuestiones temáticas más genéricas como el comercio, el buen gobierno o el desarrollo del sector privado, entre otras.

#### **D. Promoción de los derechos humanos**

88. El mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas, a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el sistema de órganos creados en virtud de tratados, ha contribuido a que los Estados Miembros cumplan las obligaciones que les incumben en virtud de las normas y reglas internacionales. Para mejorar y fortalecer este mecanismo, los Estados Miembros acordaron en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 reforzar considerablemente el ACNUDH y crear un Consejo de Derechos Humanos que sustituya a la Comisión de Derechos Humanos<sup>37</sup>. Se prevé que la reciente creación del Consejo de Derechos Humanos traerá consigo una simplificación de los distintos mandatos, ya que en la resolución por la que se establece el Consejo la Asamblea General decide que éste “asumirá, examinará y, cuando resulte necesario, perfeccionará y racionalizará todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos a fin de mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoramiento especializado y procedimiento de demandas [...] en el plazo de un año después de la celebración de su primer período de sesiones”<sup>38</sup>.

89. A medida que el mecanismo de derechos humanos se perfeccione a través de este procedimiento, los Estados Miembros deberán examinar a fondo los mandatos en vigor que exigen la presentación de informes u otro tipo de documentos. La obligación de presentar informes en el ámbito de los derechos humanos es particularmente importante, ya que dichos informes son uno de los principales instrumentos mediante los que se supervisan los derechos humanos y se responsabiliza a

<sup>34</sup> Mandato establecido en la resolución 57/282 y reafirmado recientemente en la resolución 59/275.

<sup>35</sup> Mandato establecido en la resolución 57/7 y más recientemente en la resolución 60/222.

<sup>36</sup> Mandato establecido en la resolución 53/92 y más recientemente en la resolución 60/223.

<sup>37</sup> Véase la resolución 60/1, párrs. 123, 124 y 157.

<sup>38</sup> Véase la resolución 60/251, párr. 6.

los Estados Miembros del cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud de los tratados. Actualmente, sin embargo, el gran volumen de documentación no sólo satura a la Secretaría y a los Estados Miembros sino que oculta los asuntos objeto de examen. A fin de garantizar que esos informes sigan siendo herramientas útiles para que los Estados Miembros promuevan y protejan los derechos humanos y evitar que el nuevo mecanismo de derechos humanos adolezca de ese tipo de problemas deben tomarse medidas de forma inmediata.

### **Presentación de informes**

90. Aunque algunos mandatos que exigen la presentación de informes y otras formas de documentación emanan de los órganos principales, la mayoría proceden de la Comisión de Derechos Humanos, sus órganos subsidiarios o los órganos creados en virtud de tratados. Por consiguiente, es necesario que el análisis que se realiza en la presente sección incluya los mandatos de los órganos subsidiarios y los creados en virtud de tratados además de los de los órganos principales.

91. Al igual que sucede en otras esferas, existe una proliferación excesiva de mandatos que conllevan la presentación de informes sobre derechos humanos. La severidad de este problema se percibe más fácilmente si se observa el ingente volumen de documentación relacionada con tales mandatos en el sector en cuestión. Por ejemplo, en cumplimiento de las obligaciones de presentar información relacionadas con los citados mandatos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos preparó o presentó en 2004 más de 44.000 páginas de documentación en sus respectivos idiomas originales. Dado que el ACNUDH presta servicios en relación con 11 tipos de informes que los Estados partes deben presentar con arreglo a los seis instrumentos internacionales de derechos humanos y sus protocolos facultativos y que se refieren a las actividades de los órganos creados en virtud de esos tratados y sus procedimientos y mecanismos de reclamación, más de la mitad de esas páginas correspondieron a informes y comunicaciones de los Estados partes a tales órganos.

92. Dado el enorme volumen de documentación, la carga de trabajo de traducción a que debe hacer frente la Secretaría es muy elevada. Por ejemplo, en 2004 tuvieron que traducirse a todos los idiomas oficiales más de 4.000 páginas de actas resumidas de las reuniones de órganos creados en virtud de la Carta o de tratados. Del mismo modo, el ACNUDH recibió más de 1.000 páginas de notas verbales (o documentos “no oficiosos”) de Gobiernos o Misiones Permanentes, que tuvieron que ser traducidas a uno de los tres idiomas de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos.

93. Para reducir ese ingente volumen de documentación y la excesiva carga de trabajo de traducción que conlleva pueden tomarse varias medidas concretas e inmediatas. En primer lugar, podrían darse instrucciones para limitar a un máximo de 30 páginas la extensión de los informes de los órganos creados en virtud de tratados a la Asamblea General o el Consejo Económico y Social. En cuanto a las actas resumidas, la Asamblea General podría aprobar una resolución limitando el número de lenguas en las que se publican, lo que reduciría considerablemente el volumen de trabajo de traducción de la Secretaría. Además, los Gobiernos deberían presentar sus notas verbales en uno de los idiomas de trabajo, o adjuntar a dichas notas la traducción al inglés de los materiales que envíen y deban ser publicados.

94. No obstante, hay otra cuestión importante además del gran volumen de documentación, a saber, el problema de los informes cuyo contenido coincide parcialmente con el de otros, lo que, además de suponer un derroche de recursos y tiempo de trabajo, diluye las recomendaciones sustantivas que figuran en los informes. Existen, por ejemplo, obligaciones de presentar informes en ámbitos temáticos o geográficos que pueden coincidir con los de otros informes. Entre los ámbitos temáticos o geográficos en los que deben presentarse más informes sobre derechos humanos cabe mencionar: la situación de los tratados (18 informes), el racismo (8 informes) y las cuestiones indígenas (5 informes). Para solucionar este problema, los Estados Miembros deberían seguir examinando los mandatos de que se trata con el fin de reducir duplicaciones de una forma equilibrada que tenga en cuenta las diversas prioridades de los miembros. Por ejemplo, en los casos en que tanto el Secretario General como el Alto Comisionado deban presentar informes sobre el mismo tema a distintos órganos (la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos o la Subcomisión, por ejemplo) podrían unificarse dichas obligaciones de presentación de informes. Del mismo modo, cuando tanto el titular de un mandato en virtud de un procedimiento especial como la Secretaría (el Secretario General o el Alto Comisionado) deban presentar informes sobre la misma materia, debería reconsiderarse la obligación de la Secretaría, a no ser que ésta deba informar sobre algún aspecto concreto.

## **E. Coordinación eficaz de las actividades de asistencia humanitaria**

95. La respuesta a las consecuencias humanitarias de los desastres y los casos de emergencia que se producen actualmente sigue siendo una prioridad para las Naciones Unidas. La escala y magnitud de los desastres y situaciones de emergencia más recientes —en Darfur, el Océano Índico y Asia meridional— demuestran claramente la necesidad de una respuesta humanitaria rápida y coordinada. Dada la complejidad de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas, los mandatos en el ámbito de la asistencia humanitaria abarcan prácticamente todos los tipos de actividades y funciones de las Naciones Unidas y, por lo tanto, las categorías de mandatos que afectan a la labor de la Organización en este ámbito varían considerablemente. Aunque los mandatos de algunas entidades de ejecución se superponen, la principal preocupación es que los órganos principales suelen enfocar la asistencia humanitaria de modo fragmentado, lo que puede acarrear deficiencias en la ejecución.

### **Superposición entre los órganos**

96. Es preciso mejorar el modo en que el mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas aborda los asuntos humanitarios. Aunque algunos aspectos de este problema se están examinando en el marco de la revitalización de la Asamblea General, la cuestión también debe abordarse aquí porque repercute considerablemente en la forma de aprobar los mandatos. En la Asamblea General, los temas del programa relativos a las cuestiones humanitarias están dispersos entre el pleno y las Comisiones Segunda y Tercera. El pleno se ocupa de la coordinación, la seguridad del personal y los desastres naturales; la Segunda Comisión aborda temas como la asistencia humanitaria a regiones y países concretos, los desastres, la vulnerabilidad y la reducción de los riesgos; y la Tercera Comisión es competente en cuestiones como la asistencia a los refugiados y las personas desplazadas dentro del país y el nuevo orden humanitario internacional.

97. El resultado de esa fragmentación es una frecuente superposición de los mandatos que se aprueban. Los Estados pueden tomar medidas prácticas para solucionar este problema. En los próximos meses, y dentro de sus iniciativas para revitalizar la Asamblea General, tal vez los Estados Miembros deseen estudiar la posibilidad de unificar los debates sobre cuestiones humanitarias en la Asamblea General y agrupar ese tipo de cuestiones en un único tema del programa que sería competencia del pleno, serviría de marco general para los asuntos humanitarios y garantizaría un enfoque más adecuado y pertinente del tema. A más largo plazo, los Estados Miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de tomar nuevas medidas para seguir mejorando la coordinación y el examen de este tipo de cuestiones.

### **Presentación de informes**

98. Los Estados Miembros también podrían actuar con rapidez para concretar más los procedimientos intergubernamentales de presentación de informes. Tanto en éste como en otros ámbitos, las discusiones sobre la asistencia y la coordinación humanitarias se verían favorecidas si se presentaran menos informes y éstos fueran más concretos.

99. Como primera medida, sería útil que los informes sobre países concretos se limitaran al año siguiente a aquél en que se hubiera producido la crisis humanitaria y que, posteriormente, la situación se analizara en informes más temáticos, en los que esos países se beneficiarían de las discusiones y medidas intergubernamentales destinadas a abordar aspectos generales de la respuesta humanitaria. A largo plazo, los informes sobre cuestiones humanitarias contribuirían mejor al proceso de adopción de decisiones de los Estados Miembros y al seguimiento del sistema de las Naciones Unidas si fueran más selectivos y estuvieran vinculados con subtemas temáticos concretos dentro del marco humanitario general antes mencionado. Por ejemplo, el informe y el examen de la resolución sobre los “Casos Blancos” podrían integrarse en el subtema de la coordinación para contribuir a una discusión temática sobre cómo mejorar la capacidad de reserva para emergencias<sup>39</sup>. Del mismo modo, el informe y la resolución sobre el nuevo orden humanitario internacional podrían integrarse en el subtema de la coordinación como parte del debate sobre la reforma en el ámbito humanitario<sup>40</sup>.

### **Mecanismos institucionales de ejecución**

100. Sería útil reconsiderar la división del trabajo que existe actualmente en el ciclo de gestión de los desastres. El Coordinador del Socorro de Emergencia y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios tienen un mandato claro de respuesta en caso de desastres (incluida la coordinación y la preparación), mientras que la responsabilidad de paliar y prevenir los desastres naturales y de prepararse ante ellos (salvo en lo que respecta a la preparación de la respuesta) recae en el PNUD<sup>41</sup>. Sin embargo, los desastres más recientes han puesto claramente de relieve que en esos casos no hay ninguna institución que asuma un papel directivo en las primeras fases de la recuperación. Para atender las necesidades inmediatas en materia de gestión de

<sup>39</sup> Mandato establecido en la resolución 49/139 B y reafirmado recientemente en la resolución 58/118.

<sup>40</sup> Mandato establecido en la resolución 36/136 y reafirmado recientemente en la resolución 59/171.

<sup>41</sup> Véase la resolución 52/12 B, párr. 16.

desastres y en respuesta al llamamiento del Documento Final de la Cumbre 2005 a apoyar las actividades de los países encaminadas a reforzar su capacidad de prepararse para los desastres naturales y de responder rápidamente cuando ocurren<sup>42</sup>, los Estados Miembros deben aclarar la función de las Naciones Unidas en todas las fases de la gestión de los desastres y fortalecer su liderazgo tanto en la Sede como sobre el terreno, examinando entre otras cuestiones la posibilidad de establecer una estructura coherente para la asistencia en caso de desastres y teniendo en cuenta las propuestas que presente el Grupo de alto nivel sobre la coherencia del sistema. Asimismo, debería fortalecerse la secretaría interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres<sup>43</sup> como medio de atribuir mayor importancia y atención a la reducción del riesgo de desastres y las consecuencias económicas y sociales de los desastres naturales.

101. En cuanto a la asistencia a las personas desplazadas dentro del país y su protección, la multiplicación de mandatos ha creado un complejo sistema que, si bien pone de relieve la preocupación de los Estados Miembros por la cuestión, no ha beneficiado necesariamente a dichas personas. Hay un mandato que atribuye al Coordinador del Socorro de Emergencia la función de coordinador central para todo el sistema de la asistencia a las personas desplazadas dentro del país y de su protección. En esta tarea el Coordinador del Socorro de Emergencia cuenta con el apoyo de la División Interinstitucional para los desplazamientos dentro del país, dependiente de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios<sup>44</sup>. Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos responde en materia de derechos humanos de las personas desplazadas dentro del país ante el Representante del Secretario General<sup>45</sup>. Otros mandatos exigen que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se ocupe de cuestiones relacionadas con los desplazados internos<sup>46</sup>.

102. En el marco de las actuales iniciativas de reforma en materia humanitaria, se ha pedido al ACNUR que sea el organismo de las Naciones Unidas que asuma la responsabilidad principal y rinda cuentas de las medidas operativas de respuesta en relación con las personas desplazadas dentro del país en situaciones complejas de emergencia con respecto a los sectores de la protección, el alojamiento de emergencia y la coordinación de la gestión de los campamentos, petición que el ACNUR ha aceptado con el respaldo de todos los organismos humanitarios representados en el Comité Permanente entre Organismos. Aunque esta iniciativa ha contribuido a dar más claridad a las normas de coordinación en esos ámbitos operativos concretos, siguen existiendo una confusión y una incoherencia generales derivadas de los mandatos, especialmente en lo que respecta a la asistencia a las personas desplazadas dentro del país y su protección a nivel interno. Para profundizar en la actual reforma y reducir posibles superposiciones y fragmentaciones, sería conveniente que los miembros volvieran a examinar los mandatos relativos a las personas desplazadas dentro del país con el fin de determinar claramente a quién incumbe la responsabilidad

<sup>42</sup> Véase la resolución 60/1, párr. 169.

<sup>43</sup> En su resolución 54/219, párr. 4, la Asamblea General atribuyó a la secretaría interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres la función de promover la coordinación de las actividades de reducción de desastres.

<sup>44</sup> Véase A/51/950, párr. 186, en relación con la resolución 46/182. Véase también la resolución 56/164, párr. 12.

<sup>45</sup> Véase E/CN.4/1992/23.

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 48/116, párr. 14.

de prestar asistencia a esas personas, afianzando, entre otras cosas, la función del Coordinador del Socorro de Emergencia en la coordinación de la asistencia y la protección a nivel interno.

103. También existen carencias a la hora de responder a las necesidades de quienes regresan al país y a los problemas derivados de su repatriación y reintegración, sobre todo después de los conflictos. Se han aprobado varios mandatos que reconocen la función que pueden desempeñar los organismos de las Naciones Unidas en la asistencia y la repatriación de quienes regresan al país y piden al ACNUR y a otros organismos que redoblen sus esfuerzos para promover soluciones permanentes y rápidas<sup>47</sup>. Sin embargo, en lo que respecta a la repatriación voluntaria sostenible, los planes de desarrollo de los equipos de las Naciones Unidas en los países no suelen tener suficientemente en cuenta las necesidades de quienes regresan. Las iniciativas adoptadas recientemente en el seno del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo tratan de solventar este problema y deben ser apoyadas. Asimismo, la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz puede contribuir a centrar la atención en las necesidades de la transición de los países que salen de situaciones de conflicto y los refugiados que regresan deberían beneficiarse de ese apoyo. Mientras la Comisión de Consolidación de la Paz termina de adquirir sus perfiles definitivos y se decide en qué situaciones habrá de intervenir, tal vez los Estados Miembros deseen examinar los mandatos pertinentes en relación con esos países con el fin de subsanar las carencias en la respuesta a las necesidades de los repatriados y mantener la coherencia entre las actividades de la Comisión de Consolidación de la Paz, el ACNUR y otras entidades conexas.

### **Mandatos y recursos**

104. Aunque en varios ámbitos se han aprobado mandatos para fortalecer las actividades humanitarias, algunos de esos compromisos no han ido acompañados de financiación suficiente y previsible que les sirva de apoyo. Por ejemplo, aunque el aumento de la eficacia de las respuestas humanitarias de las Naciones Unidas es uno de los objetivos contemplados expresamente en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005<sup>48</sup>, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios aún no dispone de recursos previsibles para algunas de sus actividades y la secretaría interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres depende completamente de contribuciones voluntarias. La reciente reestructuración del Fondo Central para la acción en casos de emergencia<sup>49</sup> es un paso en la buena dirección, ya que permitirá disponer de recursos en las primeras etapas de las crisis humanitarias, justo después de producirse el desastre. No obstante, esos fondos no deben sustituir el apoyo suficiente y previsible que se necesita en todos los ámbitos de la gestión de los desastres. Por consiguiente, es importante que los Estados Miembros estudien la posibilidad de aumentar la previsibilidad de la financiación para fortalecer las actividades de reducción de los riesgos.

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 55/74, párr. 16.

<sup>48</sup> Véase la resolución 60/1, párr. 169.

<sup>49</sup> Véase la resolución 60/124, párr. 15.

## F. Promoción de la justicia y el derecho internacional

105. A lo largo de su historia, pese a muchos problemas y reveses, las Naciones Unidas han promovido mejores normas de justicia y de derecho. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron su firme compromiso con un orden internacional basado en el imperio de la ley<sup>50</sup>, elemento fundamental para la coexistencia pacífica y la cooperación entre los Estados. La Organización debe seguir demostrando su capacidad de promover de manera efectiva los objetivos, íntimamente ligados entre sí de la justicia y un orden jurídico internacional.

106. En la Carta de las Naciones Unidas se asigna a la Asamblea General la responsabilidad especial de desarrollar el derecho internacional<sup>51</sup>. Esta responsabilidad se cumple de diversas maneras, por ejemplo, por conducto de la Sexta Comisión de la Asamblea, la Comisión de Derecho Internacional y conferencias internacionales que se celebran para formular tratados sobre determinadas cuestiones. La Oficina de Asuntos Jurídicos cumple una función clave al prestar apoyo a la labor jurídica de la Organización y asesoramiento a los órganos y entidades de las Naciones Unidas, y a los departamentos de la Secretaría sobre una amplia gama de cuestiones de derecho internacional público, derecho privado y normas jurídicas de la Organización. El alcance y la complejidad de sus mandatos han aumentado considerablemente, sea debido a que se ha ampliado la jurisdicción de los órganos o entidades de las Naciones Unidas a las que presta servicios la Oficina, sea a que también ha aumentado la gama de cuestiones jurídicas de que se ocupan aquéllos. Ello ha impuesto nuevas exigencias a la capacidad de la Oficina para responder con eficacia y efectividad a los Estados Miembros. Además, el hecho de que las Naciones Unidas se haya ido concentrando cada vez más en la administración de justicia en etapas de transición y en el imperio la ley en las sociedades en conflicto o una vez terminados los conflictos ha aumentado las exigencias de que es objeto la Oficina.

107. En los últimos años, otros departamentos y oficinas, como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y el Departamento de Asuntos Políticos, también han llevado a cabo actividades en el ámbito del imperio de la ley.

### Presentación de informes

108. Aunque la necesidad de racionalizar la presentación de informes es más aguda en otras esferas prioritarias de la Organización, como es la de la paz y seguridad, también es necesaria en la promoción de la justicia y el derecho internacional. Es necesario racionalizar, agilizar y consolidar las obligaciones de presentar informes o bien presentar informes a diferentes intervalos. Los Estados Miembros continúan solicitando informes generales anuales sobre la evolución de la situación en materia de asuntos de los océanos y el derecho del mar, así como informes periódicos especiales sobre las pesquerías y otros temas de interés del momento<sup>52</sup>. En 2006, por ejemplo, deberán presentarse cuatro informes especiales adicionales sobre esos temas. Tal vez los Estados Miembros deseen examinar, además de la cuestión

<sup>50</sup> Véase la resolución 60/1, párr. 134 a).

<sup>51</sup> En el Artículo 13 de la Carta se estipula que “La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para ... impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación”.

<sup>52</sup> Véase la resolución 52/26, párr. 11 a) y b).

de los informes generales anuales, el número, alcance y frecuencia de los informes especiales.

### **Mecanismos institucionales de ejecución**

109. También se necesita actuar con espíritu creador a fin de reorganizar la actual arquitectura institucional y acrecentar así la efectividad general de la Organización en esta esfera de crítica importancia. Como se ha señalado anteriormente, el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización se ha venido reuniendo todos los años a partir del trigésimo período de sesiones<sup>53</sup>. El Comité estudia sugerencias y propuestas sobre la Carta y sobre el fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en lo relativo al mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como a la promoción de las normas del derecho internacional. La labor del Comité ha tenido como resultado el éxito de diversas negociaciones sobre textos relativos al arreglo pacífico de controversias internacionales. Sin embargo, en los últimos años, el mandato del Comité se ha visto duplicado por la labor de otros órganos intergubernamentales, como el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, diversos comités de sanciones del Consejo de Seguridad y diversos procesos y órganos relacionados con la reforma de las Naciones Unidas. Por consiguiente, tal vez los Estados Miembros deseen considerar la posibilidad de eliminar las deliberaciones anuales de este Comité, que son de dos semanas de duración.

110. En un esfuerzo por aumentar la eficacia de las actividades de los órganos de las Naciones Unidas, especialmente de la Asamblea General y sus Comisiones Principales, la Oficina de Asuntos Jurídicos participará en la labor de consolidar y actualizar el Reglamento de la Asamblea y ponerlo a disposición de los interesados en todos los idiomas oficiales, en forma impresa y en línea, conforme a lo dispuesto en la resolución 59/313, de 12 de septiembre de 2005. Además, a fin de lograr una interpretación uniforme del Reglamento y evitar demoras innecesarias en la realización de los trabajos, propongo que la Oficina de Asuntos Jurídicos prepare juegos de material de información para los presidentes de los órganos y les imparta información, antes de que asuman sus puestos, sobre la aplicación e interpretación del Reglamento. También propongo que los precedentes y la práctica ya consagrada pasen al dominio público en lo relativo a los reglamentos y la práctica de los órganos intergubernamentales de la Organización en lo que se refiere a la realización de sus trabajos, por conducto de una recopilación que prepararía la Secretaría.

## **G. Desarme**

111. Los progresos en la esfera del desarme han sido considerables, sobre todo después del fin de la guerra fría, en buena parte gracias a los esfuerzos de la Asamblea General y de su Primera Comisión, así como de otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas. Sin embargo, en la actualidad reina una atmósfera de estancamiento e inacción. Causa preocupación que, en mayo de 2005, en la Conferencia de las partes encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas

<sup>53</sup> La Asamblea estableció inicialmente el Comité como comité especial en virtud de su resolución 3349 (XXIX), de 17 de diciembre de 1974; luego en virtud de la resolución 3499 (XXX), de 15 de diciembre de 1975, volvió a convocarlo, esta vez anualmente, como Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización.

nucleares, no se haya logrado un consenso, en que el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 no haya figurado una sección sobre la no proliferación y el desarme y que la Conferencia de Desarme aún no logre ponerse de acuerdo sobre un programa de trabajo. Esta situación causa particular desaliento debido a la urgente necesidad de contar con mecanismos que impidan que las armas de destrucción en masa caigan en manos de elementos terroristas o criminales, cuyas actividades se han intensificado notoriamente en los últimos años en todo el mundo.

112. Además de la suma preocupación a que da lugar hoy en día la amenaza de las armas de destrucción en masa, los Estados Miembros continúan prestando especial atención a cuestiones relativas a las armas convencionales. Entre ellas se cuentan el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, y la aplicación de la Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal.

113. Naturalmente, la necesidad primordial es que exista voluntad política y determinación para lograr progresos respecto de las distintas cuestiones importantes que se plantean y para lograr resultados positivos cuanto antes. Para ello no basta agilizar los mandatos pertinentes, pero, de lograrse, se liberarían recursos y tiempo para ocuparse de las cuestiones más apremiantes. Por lo tanto, deseo hacer algunas sugerencias indicativas para que la Asamblea General las tome en consideración.

#### **Presentación de informes**

114. El estudio de los numerosos temas y subtemas del programa de las Naciones Unidas en la esfera del desarme, las resoluciones aprobadas y los efectos concretos que han tenido en la práctica indican una falta de relación entre las intenciones que se expresan y los resultados que se logran. El valor que a esto añade la presentación de informes sobre el particular parece ser bastante limitado. Para ahorrar tiempo y recursos, sugeriría que se examinaran con menos frecuencia algunos de los temas de la Asamblea General que se asignan a la Primera Comisión sobre cuestiones generales de seguridad y desarme y que no tienen una relación directa con ninguna situación concreta sino son más bien de índole temática<sup>54</sup>. De esa forma, los informes podrían presentarse más bien bienal o trienalmente, una vez se examinaran su urgencia y sus efectos.

115. El tema relativo a la notificación de los ensayos nucleares ha pasado a ser redundante como consecuencia de la aprobación del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares y de las normas estipuladas en él contra esos ensayos. En vista de la falta de avances concretos a lo largo de más de un decenio, también debería determinarse si es pertinente o no continuar examinando el tema sobre la aplicación de la Declaración del Océano Índico como zona de paz.

<sup>54</sup> Entre los temas que podrían tenerse en cuenta a este respecto figuran los siguientes: “Los avances en la información y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional”, “Función de la ciencia y la tecnología en el contexto de la seguridad internacional y el desarme”, “Legislación nacional sobre la transferencia de armas, equipo militar y artículos o tecnología de doble uso”, “Observancia de las normas ambientales en la elaboración y la aplicación de los acuerdos de desarme y control de armamentos”, “Medidas de fomento de la confianza en los planos regional y subregional” y “Fortalecimiento de la seguridad y la cooperación en la región del Mediterráneo”. De la misma forma, los cuatro subtemas relativos a los centros regionales de las Naciones Unidas para la paz y el desarme podrían examinarse bienalmente o bien fusionarse las resoluciones sobre ellos.

116. A lo largo del tiempo, diversos grupos de expertos gubernamentales encargados de realizar estudios sobre cuestiones de desarme han demostrado su importancia, en particular al presentar valiosos informes sobre cuestiones tales como las armas nucleares, los conceptos de la seguridad y las armas pequeñas. Sin embargo estos mecanismos no han tenido tanto éxito en relación con otras cuestiones. En los cinco últimos años, la cuestión de los misiles en todos sus aspectos fue el objeto de estudio de dos grupos de expertos gubernamentales, de los cuales sólo uno logró llegar a un informe aprobado por consenso. En lo que se refiere al grupo de expertos sobre misiles, que ha de establecerse en 2007 y cuyo informe se espera para 2008, en la actualidad se está tratando de encargar un informe a un consultor para contribuir así a la labor del grupo. Habida cuenta de la experiencia recogida a este respecto, no parece tener mucho sentido seguir cumpliendo un mandato que utiliza una fórmula que en los últimos tiempos no ha dado resultados satisfactorios. En los casos en que subsisten desacuerdos de fondo sobre cuestiones de desarme, deben considerarse otras formas de llevar a cabo esos estudios, por ejemplo, convocar grupos más pequeños, utilizar otros formatos para las reuniones y contratar servicios de consultores para superar los puntos muertos.

117. La Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) fue creada en virtud de la resolución 1284 (1999) del Consejo de Seguridad para verificar el desarme del Iraq de armas biológicas y químicas y de misiles y otros medios vectores con un alcance de más de 150 km y para vigilar el cumplimiento por el Iraq de sus obligaciones de no utilizar, desarrollar, construir ni adquirir armas de ese tipo. En general, se considera que la UNMOVIC ha acumulado una experiencia importante a este respecto, incluso en la esfera de las armas biológicas y sus medios vectores, acervo técnico que no existe en ninguna otra parte del sistema multilateral. Es posible que, a medida que evolucione la situación en el Iraq, se justifique que el Consejo de Seguridad pase revista al mandato de la UNMOVIC e incluso estudie la posibilidad y oportunidad de que las Naciones Unidas aprovechen algunos ámbitos de los conocimientos técnicos de la Comisión, como su lista de expertos técnicos capacitados.

118. También podrían analizarse de la misma forma las actividades del Comité Consultivo Permanente encargado de las cuestiones de seguridad en el África central, teniendo en cuenta los resultados logrados en los últimos años en las deliberaciones del Comité, la relación costo-efecto del número de reuniones celebradas, los lugares en que éstas han tenido lugar y otros factores pertinentes.

## **H. Fiscalización de drogas, prevención del delito y lucha contra el terrorismo internacional**

119. En los 10 últimos años han aumentado considerablemente las actividades de las Naciones Unidas en los ámbitos de la fiscalización de drogas, la prevención del delito transnacional y la lucha contra el terrorismo internacional. Ello se debe a que cada vez hay mayor reconocimiento de los efectos de las drogas, el delito y el terrorismo en la seguridad y el desarrollo. La labor que cumplen las Naciones Unidas en esos ámbitos es multifacética, con mandatos que van desde la creación de nuevos órganos y la solicitud de informes, estudios o conferencias hasta los pedidos de que se preste asistencia técnica a los gobiernos. Los mandatos en este ámbito proceden de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social,

así como de órganos subsidiarios como la Comisión de Estupefacientes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

### **Superposición de las actividades**

120. La labor del sistema de las Naciones Unidas en los ámbitos de la fiscalización de drogas, la prevención del delito y la lucha contra el terrorismo internacional es muy fragmentaria, en parte debido a la forma en que se han formulado los mandatos en esos ámbitos.

121. En lo que se refiere a la fiscalización de drogas y la prevención del delito, la Comisión de Estupefacientes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal se crearon como órganos separados y, por ende, formulan mandatos también por separado<sup>55</sup>. No obstante, habida cuenta de que las cuestiones de que se ocupan son convergentes, últimamente los Estados Miembros han empezado a examinar la posibilidad de fusionar ambos órganos en una comisión única. Si bien es cierto que una comisión única tal vez no significara economías importantes, ya que las responsabilidades convencionales, normativas y presupuestarias del nuevo órgano exigirían tantas deliberaciones y documentos como las comisiones existentes, podría ser beneficioso que la dirección estratégica y la orientación normativa procedieran de una sola comisión. Por consiguiente, convendría que los Estados Miembros llevaran a cabo cuanto antes el examen de esta propuesta. Una medida complementaria, que también está en examen, sería crear un fondo fiduciario unificado en que se fusionaran el Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal y el Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. De esta forma, además de una comisión única, se contaría también con una contraparte financiera más eficiente que llevaría adelante una administración única y más eficaz de unos mecanismos de financiación que actualmente se encuentran divididos.

122. En lo relativo al terrorismo, los tres órganos subsidiarios de lucha contra el terrorismo del Consejo de Seguridad (el Comité contra el Terrorismo, el Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) y el Comité establecido en virtud de la resolución 1540 (2004)) se crearon en diferentes contextos históricos y con objetivos diferentes, por lo que cada uno de ellos debe informar por separado al Consejo de Seguridad. Sin embargo, hay cierta superposición de actividades, porque los tres órganos presentan informes sobre cuestiones análogas, fuera de que también puede haber superposiciones en las visitas que hacen a los países. Por otra parte, cada comité aplica un procedimiento diferente a los Estados que no cumplen sus obligaciones. Para hacer frente a estas cuestiones podrían adoptarse, por una parte, medidas inmediatas y, por la otra, medidas prácticas basadas en los distintos procedimientos. En primer lugar, en los próximos meses, el Consejo de Seguridad podría estudiar formas de unificar los diferentes requisitos de presentación de informes de los tres órganos. También podrían tomarse medidas inmediatas para combinar las misiones que envían a los países los tres comités en una sola misión, formada por expertos de los tres órganos. Si bien actualmente, en cierta medida, esto ya se hace oficiosamente, si el proceso se formalizara se mejoraría la coordinación. Además, el Consejo de Seguridad podría prever un procedimiento universal o una norma común que pudieran aplicar los órganos en los casos en que los Estados no cumplieran sus

---

<sup>55</sup> Véanse las resoluciones 9 (I), párr. 1 y 1992/1, párr. 2, respectivamente, del Consejo Económico y Social.

obligaciones. A la larga, sería buena idea estudiar la posibilidad de crear un solo órgano subsidiario que comprendiera todos los conocimientos técnicos de los tres órganos existentes. Este órgano podría estar compuesto de expertos en diferentes ámbitos y, en la práctica, hacer frente a los demás problemas que se han indicado. Naturalmente, para aplicar cualesquiera de estas recomendaciones sería necesario que el Consejo de Seguridad aprobara una resolución especial sobre el particular.

### **Mandatos y recursos**

123. La labor de las Naciones Unidas en los ámbitos de la fiscalización de drogas, la prevención del delito y la lucha contra el terrorismo internacional continúa ampliándose y, habida cuenta de que cada vez es mayor la demanda de que las Naciones Unidas desarrollen actividades en estas esferas, es importante detectar cualesquiera duplicaciones o superposiciones innecesarias a fin de que los recursos que se liberen puedan traspasarse a los muchos aspectos importantes de los trabajos sobre el terreno que en la actualidad no cuentan con recursos suficientes. Por ejemplo, como sucede en muchos otros ámbitos de las Naciones Unidas, los que se refieren a la fiscalización de las drogas, la prevención del delito y la lucha contra el terrorismo experimentan un recargo de trabajo debido a la proliferación de mandatos en que se piden informes o documentos. Al mismo tiempo, cada vez se hace más importante vigilar el cumplimiento de las convenciones en estas esferas, pero los recursos disponibles para organizar conferencias a este respecto son escasos. Por consiguiente, en los meses venideros los Estados Miembros deberán examinar la proliferación de las obligaciones de presentar informes y documentos en estos ámbitos, con miras a simplificarlos o unificarlos en los casos en que sea posible, y de traspasar los recursos liberados a actividades de mayor prioridad, incluida la vigilancia de determinadas conferencias y convenciones.

## **V. Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer**

124. La igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer son cuestiones que, como el medio ambiente, la consolidación de la paz y los derechos humanos, progresivamente han ido adquiriendo más relieve en distintos sectores de la labor de la Organización durante los últimos tres decenios.

125. Como se indicó en la sección IV, se han puesto en marcha procesos intergubernamentales específicos para tratar algunas de esas cuestiones intersectoriales. En la Asamblea General, se ha iniciado un proceso de consultas para estudiar la estructura institucional en la esfera del medio ambiente, a fin de asegurar una respuesta institucional adecuada a los problemas ambientales de hoy. El Grupo de alto nivel sobre la coherencia del sistema examinará el papel de las Naciones Unidas en el ámbito normativo de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la incorporación de la perspectiva ambiental en las actividades de las Naciones Unidas a nivel de los países. La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz y del Consejo de Derechos Humanos brindará una oportunidad y el marco deliberativo necesarios para racionalizar los mandatos en las áreas de la consolidación de la paz y los derechos humanos con miras a adoptar un enfoque más concertado y estratégico, una vez que la Asamblea General tome las decisiones que correspondan acerca de las funciones y responsabilidades de las nuevas instituciones.

126. Las cuestiones relacionadas con el género merecen que se les preste igual atención. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se reitera que “el progreso de la mujer es el progreso de todos” y se expresa el compromiso de los Estados Miembros de “fortalecer la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del género”<sup>56</sup>. Hay una gran cantidad de mandatos generales de muy distintos órganos intergubernamentales en los que se pide que se adopten medidas sobre la igualdad de género y es necesario hacer un examen exhaustivo sobre el particular.

127. Una cuestión importante que se ha de considerar inmediatamente es la gran cantidad de informes sobre la condición de la mujer que se preparan todos los años, además de los que se publican bienal o trienalmente. La mayoría de los mandatos en los que se piden informes periódicos proceden de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Tercera Comisión de la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos, a los que se suma una cantidad menor de peticiones de informes para el Consejo Económico y Social. La presentación de informes en el marco de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de la discriminación contra la mujer tiene que ser examinada por separado, porque obedece a disposiciones de dicho tratado. El examen de la lista de los informes solicitados acerca de la condición de la mujer indica que algunos podrían unificarse, en especial aquellos en los que una misma cuestión se trata desde puntos de vista diferentes y que están destinados a distintos órganos intergubernamentales.

128. Por ejemplo, entre los documentos que se podrían unificar se cuentan los informes sobre la mujer en el desarrollo<sup>57</sup>, en los cuales se podía incluir el informe sobre el mejoramiento de la situación de la mujer en las zonas rurales<sup>58</sup> (el informe consolidado que se propone debería preferiblemente presentarse tanto a la Segunda Comisión como a la Tercera Comisión). Los informes sobre diferentes aspectos de la violencia contra la mujer (como la trata de mujeres, las prácticas tradicionales que son perjudiciales para las mujeres y las niñas, la violencia contra las trabajadoras migratorias y los delitos de honor)<sup>59</sup> también podrían fusionarse en un único informe anual. El estudio a fondo sobre la violencia contra la mujer<sup>60</sup> que presentará próximamente, en el curso del sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, podría ser una buena base para adoptar un enfoque más sistemático en esta materia.

129. A nivel operacional, en los mandatos en este campo se pide a todos los componentes pertinentes del sistema que adopten medidas concretas para promover la igualdad entre los géneros, pero rara vez se definen las medidas que se esperan de cada una de las entidades<sup>61</sup>, lo que da por resultado tanto duplicaciones como lagunas

<sup>56</sup> Véase la resolución 60/1, párrs. 58 y 59.

<sup>57</sup> El mandato figura en la resolución 3342 (XXIX), párr. 4, y fue reafirmado recientemente en la resolución 60/210.

<sup>58</sup> El mandato figura en la resolución 3523 (XXX), párr. 5, y fue reafirmado recientemente en la resolución 60/138.

<sup>59</sup> Los mandatos para esos informes figuran, respectivamente, en las resoluciones 49/166, párr. 11; 52/99, párr. 4; 47/96, párr. 6; y 55/66, párr. 7.

<sup>60</sup> El mandato figura en la resolución 58/185 de la Asamblea General.

<sup>61</sup> Véanse, por ejemplo, la resolución 59/167, en la que se insta “a las entidades competentes” del sistema de las Naciones Unidas a que presten asistencia a los países en sus esfuerzos por prevenir y eliminar la violencia contra la mujer, o la resolución 60/138, en la que se invita “a los órganos y organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular a los que

en el apoyo a la consecución de los objetivos mundiales sobre la igualdad entre los géneros. Por ejemplo, se ha observado que hay lagunas en lo relativo al fortalecimiento de la capacidad de los Estados Miembros para incorporar la consideración de las cuestiones de género a nivel nacional. Aliento a los Estados Miembros a que examinen el progreso logrado en el cumplimiento de los compromisos contraídos sobre la igualdad entre los géneros y la incorporación de la perspectiva de género, incluidas la situación de la estructura institucional y la asignación de recursos en esta materia, así como los mecanismos disponibles para asegurar la coherencia y la coordinación en todo el sistema.

130. Para lograr progresos significativos en la consecución de las metas mundiales es necesario examinar de manera exhaustiva los recursos institucionales dedicados a la igualdad entre los géneros y evaluar los éxitos y fracasos registrados en la incorporación de la perspectiva de género en la labor de las Naciones Unidas. Hay que fortalecer los mecanismos institucionales internos establecidos, tales como la creación de capacidad, las metodologías y los instrumentos; las repercusiones para las actividades y los resultados; el grado de compromiso a nivel de la formulación de políticas y a nivel directivo; y los recursos humanos y financieros disponibles. Hay que ocuparse expresamente de las deficiencias de coherencia, colaboración y coordinación en la labor de las Naciones Unidas sobre las cuestiones de género, usando como punto de partida el trabajo de la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad entre los géneros y de la Junta de los Jefes Ejecutivos. Aunque los mandatos de la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, la División para el Adelanto de la Mujer, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) se definieron en las resoluciones por la que se establecieron esas entidades, así como en resoluciones posteriores, después se han producido algunos cambios de interpretación que es necesario tener en cuenta.

131. La revisión de los mandatos en este campo es una de las medidas que se han de adoptar para que haya más claridad en la definición de las responsabilidades institucionales y medidas más concertadas en relación con la igualdad entre los géneros. Es menester evaluar el progreso hecho en todo el sistema, las lagunas y deficiencias que aún quedan y maneras de mejorar la eficacia. Voy a pedir al Grupo de alto nivel sobre la coherencia del sistema que incluya, como parte de su labor, una evaluación de la forma en que la igualdad entre los géneros, incluso mediante la incorporación de la perspectiva de género, se puede promover en forma más eficaz y plena en las actividades de las Naciones Unidas, en particular en sus actividades operacionales sobre el terreno.

## **VI. Instituciones de investigación y formación de las Naciones Unidas**

132. La investigación y la formación son dimensiones importantes de toda organización moderna. Es indispensable que las Naciones Unidas, que hacen frente a numerosos desafíos acerca de una amplia variedad de temas, cuenten con la capacidad de hacer investigaciones a fondo, independientes y equilibradas, así como de prestar

---

se ocupan de cuestiones de desarrollo” a que aborden la cuestión del empoderamiento de la mujer rural.

servicios adecuados de capacitación para su personal y los Estados Miembros. Cada una de las instituciones de formación e investigación de las Naciones Unidas ha evolucionado en función de sus fines particulares. En los últimos 45 años, esas instituciones han desarrollado sus propios programas de actividades y sus cuerpos de clientes y tienen programas diferentes que compiten entre sí. En la actualidad, los institutos no están coordinados ni vinculados entre sí. La influencia que ejercen en el sistema es, por lo tanto, fragmentaria y desintegrada, de manera que el todo es mucho menos que la suma de las partes.

133. En la actualidad, los institutos de investigación y formación de las Naciones Unidas se ocupan de cuestiones que van desde el desarrollo económico y social hasta el desarme y la seguridad, pasando por las cuestiones de género y la prevención del delito y la justicia penal. Los institutos que se ocupan de esas materias son entidades autónomas establecidas mediante mandatos de diversos órganos y que dependen de éstos, a saber, la Asamblea General (Universidad de las Naciones Unidas (UNU)<sup>62</sup>, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR)<sup>63</sup>, Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR)<sup>64</sup> y Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas<sup>65</sup>), el Consejo Económico y Social (Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)<sup>66</sup> e Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia<sup>67</sup>) y el Secretario General (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)<sup>68</sup>).

134. Las prioridades y las actividades de esos institutos son definidas por sus respectivos órganos rectores. Un análisis de sus mandatos y trabajos indica que hay problemas que les son comunes y que se refieren a deficiencias en la coordinación y la cooperación, falta de racionalización, ambigüedad en las normas de rendición de cuentas y falta de evaluaciones del efecto real que son indispensables para establecer prioridades en sus planes de trabajo. Cuando se consideren sus mandatos, es importante determinar si se han tenido plenamente en cuenta el trabajo ya hecho y la posibilidad de hacer contribuciones nuevas que tengan en cuenta las necesidades de todos los Estados Miembros.

135. La coordinación entre los institutos de investigación y formación y la cooperación entre ellos y otras entidades de las Naciones Unidas deben aumentarse para

<sup>62</sup> Establecida por la Asamblea General en su resolución 2951 (XXVII) (1972); su mandato se reafirmó por última vez en la resolución 59/253. De acuerdo con la resolución por la que fue establecida, la UNU es un órgano autónomo de la Asamblea General.

<sup>63</sup> Establecido en virtud de la resolución 34/83 M de la Asamblea General (1980); el mandato se reafirmó por última vez en la resolución 60/89.

<sup>64</sup> Resolución 1934 (XVIII), con base en una recomendación del Consejo Económico y Social. La Asamblea General revisó el mandato del UNITAR en su resolución 42/197 y lo reafirmó por última vez en su resolución 59/252. En su resolución 52/206, la Asamblea determinó la división del trabajo entre el UNITAR, la UNU y la Escuela Superior del Personal.

<sup>65</sup> Establecida por el Secretario General en 1996, con carácter de proyecto; la Asamblea General dio a la Escuela el carácter de entidad separada en su resolución 55/207 y la reafirmó por última vez en su resolución 58/224.

<sup>66</sup> Establecido en virtud de la resolución 1998 (LX) del Consejo Económico y Social; el mandato fue reafirmado por última vez en la resolución 59/260 de la Asamblea General.

<sup>67</sup> Establecido en virtud de la resolución 1989/56 del Consejo Económico y Social; el mandato fue reafirmado por última vez en la resolución 46/152 de la Asamblea General.

<sup>68</sup> ST/SGB/126, de 1° de agosto de 1963.

evitar la duplicación y asegurar el uso más eficiente posible de los recursos. Esa mejor coordinación, sumada a contactos activos con la comunidad académica internacional, aumentaría en medida considerable la utilidad y la visibilidad de esas instituciones. Hay que fortalecer el mecanismo existente de establecimiento de redes para crear una base sólida de intercambio de conocimientos. Habida cuenta de que las entidades de las Naciones Unidas y sus instituciones de investigación y formación están geográficamente alejadas unas de otras, la coordinación resultaría más fácil si se contase con redes eficaces basadas en el uso de la Internet y foros electrónicos de discusión.

136. Se necesita un sistema de rendición de cuentas que incluya exámenes periódicos, basados en procesos y estudios de evaluación frecuentes, para determinar la contribución de los institutos y su utilidad para satisfacer las necesidades de los Estados Miembros y de la Organización en su conjunto. Con ello se contribuiría a asegurar que los trabajos de investigación y formación fuesen pertinentes para la labor de los encargados de adoptar políticas. El establecimiento de una política común sobre los institutos de investigación y formación de las Naciones Unidas ayudaría a racionalizar la adopción de decisiones y la supervisión, aumentaría la eficiencia, eliminaría las incongruencias y aseguraría la independencia de los institutos. Además, para evitar las superposiciones y la duplicación de trabajos, cada proyecto debería formar parte de un conjunto de temas de investigación aprobados tanto por los órganos principales como por los órganos rectores. Cuando hiciesen propuestas sobre sus trabajos futuros, los institutos deberían presentar también a sus órganos rectores una lista detallada de los proyectos llevados a cabo por todos los institutos de las Naciones Unidas, de manera que se pudiesen tomar decisiones fundamentadas y evitar la duplicación de tareas.

137. También se podría modificar el sistema de presentación de informes, a fin de facilitar una supervisión coherente y la evaluación de los trabajos. En la actualidad, las actividades de los institutos se examinan por separado y en diferentes órganos. Como medio para aumentar la transparencia y fortalecer la coordinación intergubernamental, la consideración de los informes de la UNU, el UNITAR<sup>69</sup> y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas<sup>70</sup> se podría centralizar en un solo tema del programa del Consejo Económico y Social que se trataría bienalmente. Por mi parte, procederé a examinar el mandato del UNRISD, incluidas su utilidad y eficacia<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> En su resolución 60/213, la Asamblea General invitó al Secretario General a que, tras celebrar consultas con la Junta de Consejeros del Instituto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XI del estatuto del Instituto, analizara la conveniencia de reformular el inciso j) del párrafo 2 del artículo V del estatuto para que el informe del Secretario General pudiera presentarse al Consejo Económico y Social y no a la Asamblea General, y a que incluyera sus conclusiones en el informe que habría de presentar a la Asamblea en su sexagésimo segundo período de sesiones.

<sup>70</sup> En su resolución 60/214, la Asamblea General decidió que se enmendara el párrafo 5 del artículo IV del estatuto de la Escuela Superior del Personal de manera que los informes bienales sobre las actividades de la Escuela se presentasen al Consejo Económico y Social y no a la Asamblea General.

<sup>71</sup> Como consta en un boletín del Secretario General de 1963, el Instituto se estableció en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y por un período de tres a cinco años. No se aprobó después ninguna resolución de la Asamblea General ni del Consejo Económico y Social. En la actualidad, el Instituto no presenta informes a ningún órgano principal.

138. Ha llegado la hora de considerar la posibilidad de fusionar esos institutos en un sistema de formación, investigación y capacitación de las Naciones Unidas que facilite la racionalización de sus estructuras y operaciones y aumente al máximo su contribución al sistema de las Naciones Unidas. Un sistema de investigación y formación de las Naciones Unidas daría una visión unificadora y una orientación general estratégica para las distintas instituciones. También estaría de acuerdo con el espíritu más amplio de la reforma de la gestión y produciría ventajas operacionales y de gestión.

139. El sistema general de institutos de investigación y formación debería aspirar a ser el centro intelectual de las actividades normativas y operacionales de las Naciones Unidas.

## VII. Observaciones finales

140. El examen que los Estados Miembros están a punto de emprender les ofrece la oportunidad, posiblemente histórica, de asegurar que las Naciones Unidas respondan con eficacia a las necesidades del mundo de hoy. Si bien corresponde que sean los Estados Miembros quienes determinen el ritmo de esa labor, creo que este informe puede ayudarlos a organizarla en dos etapas. En la primera, podrían examinar las cuestiones respecto de las cuales los problemas son de fácil definición y las decisiones se pueden tomar a corto plazo. En este informe se indican algunas medidas concretas para solucionar problemas en relación con los cuales es posible tomar decisiones inmediatas. Si bien algunas de esas decisiones pueden parecer obvias, representarán un paso significativo en la mejora de la actuación de la Organización.

141. Las cuestiones en las que las decisiones se tomarían en una segunda etapa serían aquellas para las que no hay una solución clara inmediatamente evidente y en las que habría que poner en marcha un proceso más largo y más a fondo. Entre ellas pueden figurar las que exigen que se considere la división del trabajo entre los órganos intergubernamentales, la actual estructura institucional del sistema de las Naciones Unidas y la asignación de recursos. Aunque ya se han iniciado procesos intergubernamentales mediante los cuales se pueden considerar los diversos mandatos en algunas esferas temáticas, por mi parte seguiré apoyando la labor de los Estados Miembros de analizar los mandatos en todas las esferas que merecen ser consideradas. Además, el Grupo de alto nivel sobre la coherencia del sistema hará propuestas sobre formas de mejorar la prestación de los servicios de la Organización. Las decisiones a más largo plazo que tomen los Estados Miembros pueden producir los cambios fundamentales que se necesitan para lograr que las Naciones Unidas cuenten con una coordinación que les permita atender eficazmente las prioridades del presente y no las del pasado.

142. Esta empresa será compleja, ardua y, en algunas ocasiones, abrumadora. Confío en que los Estados Miembros la lleven adelante de forma que sea posible respetar todas las opiniones y el proceso pueda alcanzar las metas para las que fue iniciado: fortalecer y actualizar la importante labor de la Organización.