

# LA MEJORA DE LA EFICACIA Y LA COHERENCIA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS: EL PAPEL DE LA SECRETARÍA Y EL INFORME DEL SECRETARIO GENERAL

Xavier Pons Rafols\*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. RASGOS CARACTERÍSTICOS Y FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS. III. LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y DE GESTIÓN COMO IMPRONTA DEL ACTUAL SECRETARIO GENERAL. IV. LAS PROPUESTAS SOBRE LA SECRETARÍA EN EL INFORME “UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE LA LIBERTAD: DESARROLLO, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS PARA TODOS”. V. CONSIDERACIONES FINALES

## 1. Introducción.

El reciente Informe del Secretario General titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”<sup>1</sup> constituye, sin duda, un hito importante en la labor de renovación de las Naciones Unidas que Kofi Annan lleva impulsando desde su acceso a la Secretaría General en 1997. El Informe responde a la petición de la Asamblea General que, desde mayo de 2004<sup>2</sup>, empezó a preparar la celebración de una reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea con participación de Jefes de Estado y de Gobierno en septiembre de 2005<sup>3</sup> para evaluar el cumplimiento de los compromisos adoptados en la Declaración del Milenio, el seguimiento integrado de las propuestas, planes de acción y consensos políticos surgidos en el gran ciclo de Conferencias internacionales de los años noventa y, finalmente y como corolario de todo ello, la concreción de estos compromisos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con metas y objetivos alcanzables para el año 2015.

El Informe, con propuestas de decisiones para los Jefes de Estado y de Gobierno, tiene, en consecuencia, un importante calado político. Cabe señalar, además, que el Secretario General insiste reiteradamente en la urgencia y en la oportunidad histórica ante la que nos hallamos para “transmitir a nuestros hijos un legado más esperanzador que el que haya heredado cualquier generación anterior”<sup>4</sup>. Estas oportunidades en un mundo en evolución con nuevos desafíos las sitúa el Secretario General sobre la base del convencimiento, presente ya en el propio título del Informe, de que “el desarrollo, la

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona

© Xavier Pons Rafols. Todos los derechos reservados.

<sup>1</sup>.- Documento A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.

<sup>2</sup>.- Resolución 58/291 de la Asamblea General de 6 de mayo de 2004.

<sup>3</sup>.- A celebrar entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005.

<sup>4</sup>.- Vid. el Informe, Documento A/59/2005, párr. 1.

seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente”<sup>5</sup>; de tal forma que “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos”<sup>6</sup>. En definitiva, el punto de partida es la interdependencia y la interacción y, en consecuencia, el enfoque internacional ha de resultar también coherente y global.

Además de ocuparse del análisis y del alcance en el momento actual de esta tríada interrelacionada de conceptos, el Secretario General se ocupa también en el Informe de las reformas institucionales que podrían incorporarse para favorecer el fortalecimiento de las Naciones Unidas; fortalecimiento al que ya habían llamado los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos con ocasión de la Cumbre del Milenio en el año 2000<sup>7</sup>. Las propuestas sobre la arquitectura institucional se refieren, fundamentalmente, a la Asamblea General y a los “Consejos”, expresión bajo la que el Secretario General agrupa sus recomendaciones para la reforma tanto del Consejo de Seguridad como del Consejo Económico y Social como, en su caso, respecto del propuesto Consejo de los Derechos Humanos<sup>8</sup>.

Pero junto a estas dimensiones políticas e institucionales, de gran alcance y que, quizás, inspiren algunas de las decisiones que puedan acabar adoptando los Jefes de Estado y de Gobierno en su reunión del próximo mes de septiembre de 2005<sup>9</sup> -además de ser, sin duda, objeto de comentarios doctrinales muy calificados-, hay otra dimensión, que siempre permanece más oculta, pero que, a mi juicio, tiene una importancia práctica capital además también, de un importante componente político: se trata de las propuestas sobre reformas en la Secretaría que, indudablemente, han de servir para fortalecer y mejorar la eficacia y la coherencia del conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Estas páginas se ocupan de esta otra dimensión, a la que Kofi Annan, desde su designación como Secretario General ha dedicado, como veremos, mayor atención quizás que otros Secretarios Generales pero que, a fin de cuentas, sigue arrastrando dinámicas y procesos que no facilitan la labor de las Naciones Unidas. Y lo que es cierto, como dice el propio Secretario General en su reciente Informe, es que

---

<sup>5</sup>.- *Ibid.*, párr. 16.

<sup>6</sup>.- *Ibid.*, párr. 17.

<sup>7</sup>.- Vid., en este sentido, la Declaración del Milenio, resolución 55/2 de la Asamblea General de 8 de septiembre de 2000. En la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron su “fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo” (párr. 1) y señalaron que no escatimarían esfuerzos para “hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz” (párr. 29).

<sup>8</sup>.- Vid., por ejemplo sobre el fortalecimiento de las Naciones Unidas mediante un sistema de tres Consejos las opiniones de R. RIQUELME CORTADO: “La reforma del Consejo de Seguridad: ¿Llegó su oportunidad?”, *Revista de la Asociación para las Naciones Unidas*, nº 30, junio 2005, pág. 8 y ss. Sobre el propuesto Consejo de Derechos Humanos vid. el Informe complementario del Secretario General, Documento A/59/2005/Add.1 de 23 de mayo de 2005, en donde el Secretario General desarrolla su propuesta.

<sup>9</sup>.- Aunque los debates habidos y el proyecto de documento final conocido hasta el momento tampoco hacen abrigar demasiadas esperanzas de que en septiembre se adopten importantes reformas sustantivas e institucionales de las Naciones Unidas (vid. Proyecto de documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General que se celebrará en septiembre de 2005, presentado por el Presidente de la Asamblea General, Documento A/59/HLPM/CRP.1, de 8 de junio de 2005).

“una Secretaría competente y eficaz es indispensable para la labor de las Naciones Unidas”<sup>10</sup>.

## **II. RASGOS CARACTERÍSTICOS Y FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS.**

Como es sabido, en el contexto de la Carta de las Naciones Unidas, uno de sus seis órganos principales es la Secretaría compuesta, según el artículo 97, “de un Secretario General y del personal que requiera la Organización”. El Secretario General “será el más alto funcionario administrativo de la Organización” (artículo 97, *in fine*) y le corresponde nombrar al personal de la Secretaría de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas<sup>11</sup>, la Asamblea General aprobó la resolución 13 (I) de 14 de febrero de 1946 por la que se establecía el procedimiento básico para dotar de personal a la Secretaría y para organizarla. En anexo a esta resolución, la Asamblea General aprobó un Estatuto provisional del Personal que fijaba las condiciones fundamentales del servicio y los derechos y obligaciones del personal. Este Estatuto provisional sería posteriormente reemplazado por un Estatuto del Personal definitivo en 1952<sup>12</sup>, que ha sido objeto, también, de posteriores modificaciones.

Por lo que se refiere al reclutamiento del personal de las Naciones Unidas, cabe indicar que ha de estar presidido por los dos principios rectores que recoge el artículo 101.3 de la Carta: de un lado, la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad; y de otro lado, la necesidad de tener en cuenta que haya la más amplia representación geográfica posible<sup>13</sup>. Aunque el artículo 101.3 dé prioridad al principio de la consideración del más alto grado de eficiencia, competencia e integridad, en la práctica, el principio predominante acaba siendo el de la distribución geográfica<sup>14</sup>. Puede resultar consecuencia de la voluntad de asegurar la universalidad -y la más amplia representación- pero, en cualquier caso, entiendo que lo que debería hacerse -y no se hace suficientemente- es tratar de equilibrar y armonizar este criterio, que tiene un importante componente de carácter político, con el criterio más técnico del

---

<sup>10</sup>.- Vid. el Informe, Documento A/59/2005, párr. 184.

<sup>11</sup>.- Vid. un resumen de dichas recomendaciones en *Yearbook of United Nations*, 1946-1947, págs. 34 y ss.

<sup>12</sup>.- Resolución 590 (VI) de 2 de febrero de 1952. Tal como dispone su Cláusula 12.1, sus disposiciones podrán ser completadas o modificadas por la Asamblea General, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los miembros del personal. Y la Asamblea General ha hecho uso en numerosas ocasiones de esta capacidad de modificar el Estatuto de Personal. Igualmente, el Estatuto faculta al Secretario General para que adopte el Reglamento del Personal (Documento ST/SGB/Staff Rules/, con diferentes revisiones), autorizándolo también expresamente para su modificación, que ha de ser puesta en conocimiento de la Asamblea General.

<sup>13</sup>.- Lo que permite identificar los dos criterios con las expresiones “capacidad personal” y “reparto geográfico” (Vid. R.I. McLAREN: “Cinquante ans de recrutement de personnel pour le Secrétariat des Nations unies: trois stades dans la recherche des mérites”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 62, 1996.1, págs. 76).

<sup>14</sup>.- Vid., entre otros, el comentario de W. GÖTTELMANN al artículo 101 de la Carta en B. SIMMA (ed.): *The Charter of United Nations. A commentary*, Oxford University Press, Oxford 1994, en especial pág. 1098.

más alto grado de eficiencia, competencia e integridad, siempre al servicio del interés superior, que es el de la Organización <sup>15</sup>.

Corresponde también al más alto funcionario de la Organización el establecimiento de la organización administrativa y de sus reestructuraciones. En este sentido, a lo largo de los años y con el beneplácito de la Asamblea General cuando era necesario, los distintos Secretarios Generales han abordado incontables reformas, incluso reformas en profundidad, y reorganizaciones del más diverso alcance de la estructura administrativa de la Secretaría, creando o fusionando unidades, grupos, programas, órganos y estructuras de tipo muy diverso. Es decir, que no es sólo que las Naciones Unidas hayan sabido adaptarse, dinámicamente, a una sociedad internacional en constante evolución; la propia estructura, administrativa -e incluso la intergubernamental- de la Organización ha ido modificándose para resultar más eficiente y funcional. Cabe subrayar, al respecto, una tendencia constante a examinar propuestas conducentes a incrementar la capacidad de las Naciones Unidas para conseguir sus propósitos y un funcionamiento más eficaz, sin que se requiera la introducción de reformas a la Carta. Sin embargo, y pese a estos esfuerzos y tendencias, las críticas sobre la ineficiencia de las Naciones Unidas siguen teniendo mucho fundamento y credibilidad.

Además de este importante componente relativo al nombramiento y dirección del personal y a la organización y gestión, lo cierto es que las funciones del Secretario General han desbordado las meramente administrativas y tienen cada vez un mayor carácter político y diplomático, aunque no estén totalmente reglamentadas en la Carta y haya sido la propia práctica de la Organización la que las haya ido poniendo de relieve en su extrema complejidad <sup>16</sup>. Sin entrar en las de mayor calado político, cabe destacar entre estas funciones, a nuestros efectos, las técnico-coordinadoras que alcanzan también, en conexión con el Consejo Económico y Social, a los Organismos especializados, y que se concretaban en la presidencia y en la labor del Comité Administrativo de Coordinación (CAC). Este Comité fue establecido por el Secretario General en 1946 en respuesta a la petición formulada por el Consejo Económico y Social <sup>17</sup>, órgano a quien corresponde la coordinación de las actividades de los Organismos especializados <sup>18</sup>.

En el marco del proceso de renovación y organización emprendido por Kofi Annan, el Comité Administrativo de Coordinación fue sustituido en el año 2001 por el *United Nations System Chief Executive Board (CEB)* que, presidido por el Secretario General, agrupa a los jefes ejecutivos de veintiocho Organizaciones, órganos y programas. Concretamente forman parte del CEB los jefes ejecutivos de los Organismos

---

<sup>15</sup>.- Vid. S.D. BAILEY: *The Secretariat of the United Nations*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1962, pág. 22 y ss., así como mi estudio *Las garantías jurisdiccionales de los funcionarios de las Naciones Unidas*, Publicacions UB, Barcelona 1999, en especial págs. 42-46.

<sup>16</sup>.- Vid., en este sentido, y por todos, M. DÍEZ DE VELASCO: *Las Organizaciones Internacionales*, 13ª edición, ed. Tecnos, Madrid 2003, págs. 211-213.

<sup>17</sup>.- Mediante la resolución 13 (II) de 21 de septiembre de 1946.

<sup>18</sup>.- Tal como está establecido fundamentalmente en los artículos 63 y 64 de la Carta de las Naciones Unidas.

especializados, de la Organización Mundial del Comercio, el Organismo Internacional de Energía Atómica y de otros diez fondos y programas de las Naciones Unidas <sup>19</sup>.

### **III. LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y DE GESTIÓN COMO IMPRONTA DEL ACTUAL SECRETARIO GENERAL.**

Nos referimos a esta especial impronta del Secretario General Kofi Annan porque su designación vino presidida, de un lado, por el veto de los Estados Unidos a la renovación en su cargo del Secretario General Boutros Boutros Ghali y, de otro lado, por las aceradas críticas de los mismos Estados Unidos respecto de la ineficiencia y el descontrol financiero de la Organización. De alguna manera, lo que sucedió es que ante un Secretario General políticamente molesto, se forzó la designación de un nuevo Secretario General que pudiera resultar menos incómodo <sup>20</sup>. Como es sabido, fueron los Estados Unidos quienes presionaron para que Boutros Boutros Ghali no renovara su mandato, cuando lo esperable y lo que constituía la tradición era un segundo mandato, y los que impulsaron la candidatura de Kofi Annan para el cargo. Del mismo continente que su antecesor, Annan introducía además un componente nuevo en la historia del cargo, ya que provenía de la casa, era ya un alto funcionario de la Organización, que culminaba así su carrera profesional en la cúspide de la Organización con su designación como Secretario General <sup>21</sup>.

Aunque el contexto en relación con la reforma o renovación de las Naciones Unidas viene de algunos años atrás, se articula claramente a partir de los importantes cambios políticos experimentados a finales de los años ochenta. En efecto, el desmoronamiento del bloque socialista y los importantes cambios en la sociedad internacional alteran también las relaciones entre Estados, regiones y bloques políticos; en esta nueva situación, en la Asamblea General se ponen en marcha iniciativas políticas encaminadas a la reconfiguración de los objetivos de unas cambiantes Naciones Unidas. En gran parte, es el anterior Secretario General el motor de estas iniciativas con importantes iniciativas estratégicas y de alto contenido político que concretó en sus importantísimos y conocidos Informes: un Programa de Paz <sup>22</sup>, un

---

<sup>19</sup> .- Vid. la composición en <http://ceb.unsystem.org/membership.htm>. El CEB agrupa a los jefes ejecutivos de todos los Organismos especializados (de la OIT, la FAO, la OACI, la OMS, el Banco Mundial, el FMI, la UPU, la ITU, la OMM, la OMI, la OMPI, el FIDA, la ONUDI y la OMT) salvo la CFI y la AID; a los jefes ejecutivos de la OMC y del OIEA; y a los jefes de distintos órganos, fondos y programas de las Naciones Unidas (de la UNCTAD, del PNUD, del PNUMA, del ACNUDH, del ACNUR, de la UNICEF, del FNUAP, del PMA, del UNDCP y del UNHSP-UN Habitat).

<sup>20</sup> .- Lo que quizás pudo ser durante algún tiempo, aunque cabe indicar que en los últimos años ha arreciado una nueva campaña de los Estados Unidos de ataques y desprestigio del actual Secretario General.

<sup>21</sup> .- Desde 1962 funcionario del sistema de las Naciones Unidas, se desempeñó a partir de 1987 como Subsecretario General (de Gestión de Recursos Humanos y Coordinador de Asuntos de Seguridad entre 1987-1990, de Planificación de Programas, Presupuesto, Finanzas y Controles entre 1990-1992 y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz entre 1992-1993). Finalmente, desde 1993 y hasta su designación como Secretario General desempeñó el puesto de Secretario General Adjunto.

<sup>22</sup> .- Programa de paz. Informe del Secretario General, Documento A/47/277-S/2411 y Suplemento al Programa de paz, Documento A/50/60-S/1995/1.

Programa de Desarrollo <sup>23</sup>, y un Programa de Democratización <sup>24</sup>. Cabe señalar, a nuestros efectos, que, aunque bajo su mandato, Boutros Boutros Ghali introdujo también reformas en la Secretaría, particularmente en relación con los sectores económico y social, reestructurando, fusionando y separando distintos departamentos y unidades administrativas, con el objetivo de hacer más coherente la acción y la actividad operacional de la Organización, sus grandes Informes apenas contienen ninguna referencia a las cuestiones administrativas, organizativas o de función pública internacional, que resultan inexcusablemente necesarias para poder alcanzar los objetivos políticos que fije la Asamblea General.

En definitiva, si bien es cierto que en la designación del nuevo Secretario General se siguió el procedimiento previsto en la Carta -recomendación del Consejo de Seguridad y decisión de la Asamblea General-, no hay duda de que Kofi Annan iniciaba su mandato con el marchamo de que había de reducirse el despilfarro, que debían reducirse los costos, que había de buscarse una gestión más eficiente y eficaz; y que el nuevo Secretario General había sido designado fundamentalmente para ello. Y, en gran parte, las propuestas iniciales de Kofi Annan son claramente de este orden, de mejora en la gestión y de ahorro. Cabe señalar, así, que en su primer año de mandato, en julio de 1997, el Secretario General hizo público su primer importante Informe titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma” <sup>25</sup>, conteniendo medidas para renovar las Naciones Unidas con una orientación principalmente de carácter más administrativo y de gestión. Algo que, por mucho que debiera hacerse y que debe seguir haciéndose, hacía que aquel Informe contrastase claramente con las iniciativas estratégicas y políticas de Boutros Ghali <sup>26</sup>.

En realidad, incluso antes de este su primer Informe sobre la renovación de las Naciones Unidas, el Secretario General ya había tomado sus primeras medidas respecto de la reorganización de la Organización para mejorar su eficiencia administrativa. Lo más subrayable, a mi juicio, es que, ya en enero de 1997, Kofi Annan reorganizó el programa de trabajo de la Secretaría en torno a las cinco principales esferas de la misión básica de las Naciones Unidas: paz y seguridad; asuntos económicos y sociales; cooperación para el desarrollo; asuntos humanitarios; y derechos humanos. Se trató de un proceso que abarcó a todos los departamentos, programas y fondos de las Naciones Unidas y que se concretó en el establecimiento de cuatro Comités Ejecutivos para las cuatro primeras esferas, pues se consideró -y es relevante también subrayarlo- que los derechos humanos abarcaban a todas las esferas y, por tanto, debían formar parte integrante de todas y cada una de ellas.

<b>Comités Ejecutivos de las Naciones Unidas</b>
<b>Paz y Seguridad</b>

<sup>23</sup> .- Programa de desarrollo. Informe del Secretario General, Documento A/48/935 y Un programa de desarrollo: recomendaciones. Informe del Secretario General, Documento A/49/665.

<sup>24</sup> .- Programa de democratización. Informe del Secretario General, Documento A/51/761.

<sup>25</sup> .- Documento A/51/950 de 14 de julio de 1997.

<sup>26</sup> .- Aunque, como decía el propio Secretario General en la carta de envío de su Informe, las medidas propuestas en ese Informe “constituyen las reformas más extensas y de más vasto alcance en los cincuenta y dos años de historia de esta Organización” (Documento A/51/950, pág. 2).

<p><b>Presidido por DPA</b> – Departamento de Asuntos Políticos DDA – Departamento de Asuntos de Desarme DOMP – Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz DPI – Departamento de Información Pública OCAH – Oficina de coordinación de Asuntos Humanitarios OACNUDH – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OLA – Oficina de Asuntos Jurídicos OSRSG/CAC – Oficina del representante especial del Secretario General para la cuestión de los niños y conflictos armados. PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ACNUR – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas Banco Mundial</p>
<b>Económico y Social</b>
<p><b>Presidido por DESA</b> – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales DPI – Departamento de Información Pública INSTRAW – Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitaciones para la Promoción de la Mujer UNDCP – Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito OACNUDH – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Comisiones Regionales:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Comisión Económica para Europa</li><li>• Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico</li><li>• Comisión Económica para América Latina y el Caribe</li><li>• Comisión Económica para África</li><li>• Comisión Económica y Social para Asia Occidental</li></ul> <p>PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo CNUAH – Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (habitat) UNITAR – Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones UNRISD – Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social UNU – Universidad de las Naciones Unidas</p>
<b>Desarrollo</b>
<p><b>Presidido por PNUD</b> – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo DESA – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales DPI – Departamento de Información Pública FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FIDA – Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola OACNUDH – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OSRSG/CAC – Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados. Comisiones Regionales:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Comisión Económica para Europa</li><li>• Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico</li><li>• Comisión Económica para América Latina y el Caribe</li><li>• Comisión Económica para África</li><li>• Comisión Económica y Social para Asia Occidental</li></ul> <p>ONU SIDA – Programa Conjunto de las Naciones Unidas dedicado al VIH/SIDA PNUFID – Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas UNCTAD – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas CNUAH – Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNIFEM – Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer UNOPS – Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos</p>

PMA – Programa Mundial de Alimentos OMS – Organización Mundial de la Salud
<b>Asuntos Humanitarios</b>
<b>Presidido por OCAH</b> – Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios DPA – Departamento de Asuntos Políticos DOMP – Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz DPI – Departamento de Información Pública FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación OACNUDH – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OSRSG/CAC – Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados UNCTAD – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUMA – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ACNUR – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia OOPS – Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente PMA – Programa Mundial de Alimentos OMS – Organización Mundial de la Salud

Fuente: <http://www.un.org/spanish/reforma/comeje.pdf>

Estos cuatro Comités Ejecutivos debían reducir la duplicación de esfuerzos y propiciar una mayor complementariedad y coherencia, tanto en la elaboración de políticas como en la adopción de decisiones y en la gestión <sup>27</sup>. Es de destacar, sin embargo, que los Comités Ejecutivos no alcanzan, o lo hacen sólo de manera limitada, al conjunto de los Organismos especializados. Esta es la función que, a otro nivel, ejercer el *United Nations Chief Executive Board* (CEB).

El diseño de esta nueva estructura de dirección y gestión se completó y perfeccionó con las medidas propuestas por el Secretario General en su Informe de julio de 1997 y la creación del puesto de Vicesecretario General, el establecimiento de un Grupo Superior de Gestión, el desarrollo y fortalecimiento de los Comités Ejecutivos, y la descentralización del proceso de adopción de decisiones en el plano nacional y la unificación de la presencia de las Naciones Unidas en los Estados miembros <sup>28</sup>. En otras palabras, los elementos principales de las medidas iniciadas por el Secretario General en 1997 giran entorno a tres ejes fundamentales: el fortalecimiento de la capacidad de dirección en la Secretaría; la coherencia del conjunto del sistema mediante los Comités Ejecutivos; y la unificación de actividades en el plano de los países. Con ello podría lograrse un mayor grado de unidad de propósito, coherencia de esfuerzos y flexibilidad de respuesta <sup>29</sup>.

Aunque tuvieran este carácter administrativo y de gestión, no es menos cierto que el Secretario General orientó sus medidas hacia las prioridades sustantivas de la Organización, fortaleciendo la capacidad de las Naciones Unidas ya sea para promover el desarrollo sostenido y sostenible, desplegar operaciones de mantenimiento de la paz y favorecer la consolidación de la paz después de los conflictos, fortalecer la lucha contra

<sup>27</sup>.- Vid. el Informe, Documento A/51/950, párr. 29.

<sup>28</sup>.- Documento A/51/950, especialmente párrafos 26 a 91.

<sup>29</sup>.- Como decía el Secretario General en su Informe, Documento A/51/950, párr. 6.

la delincuencia, las drogas y el terrorismo o mejorar los mecanismos de respuesta a las necesidades humanitarias. Enunciación de prioridades plenamente de actualidad en el año 2005 y en el reciente Informe del Secretario General.

Entre las diversas medidas propuestas en el Informe de 1997 conviene añadir, tan sólo, la aplicación de una reforma detallada de las políticas y prácticas de recursos humanos, a fin de que todos los funcionarios tuviesen las cualificaciones necesarias y disfrutasen de las condiciones necesarias para desempeñar sus funciones eficazmente <sup>30</sup>.

Ante tan ambicioso conjunto de medidas de renovación de las Naciones Unidas, la verdad es que la Asamblea General lo recogió sin excesivo entusiasmo, limitándose a acoger el Informe con beneplácito, exhortar al Secretario General a que, al aplicar las medidas, tuviese en cuenta las opiniones y observaciones de los Estados miembros, y destacar que las medidas propuestas se aplicarán respetando plenamente los mandatos, las decisiones y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General <sup>31</sup>. Eso sí, la resolución 52/12 A de la Asamblea General se iniciaba con la retórica de la afirmación de la “determinación de fortalecer la función, la capacidad, la eficacia y la eficiencia de las Naciones Unidas”. Aunque en 1998 el Secretario General presentó un nuevo Informe sobre el estado de aplicación de las medidas propuestas <sup>32</sup>, el impulso político para la renovación de las Naciones Unidas perdía fuelle, más allá del que pudiera aportar el propio Secretario General.

Una nueva etapa y un nuevo impulso se proyectaron en el año 2000 cuando el Secretario General presentó su Informe con ocasión de la Cumbre del Milenio, cuya convocatoria, de otra parte, era colofón de las propuestas formuladas por Kofi Annan en 1997 <sup>33</sup>. El extenso e importante Informe, titulado “Nosotros los pueblos: las funciones de las Naciones Unidas en el siglo XXI” <sup>34</sup>, tiene una orientación mucho más política, mucho más orientada a los grandes retos del siglo recién iniciado, como la mundialización y la gestión de los asuntos públicos, un mundo sin miseria, un mundo libre del temor o un futuro sostenible, que seguirán inspirando la orientación del Secretario General en su reciente Informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”.

Por lo que se refiere a la esfera que nos ocupa, en su Informe del año 2000 el Secretario General apenas apunta algunos elementos en escasamente diez párrafos. Sí se refiere al proceso de renovación iniciado en 1997, que él mismo califica como

---

<sup>30</sup> .- *Ibid.*, párrafos 228 a 233.

<sup>31</sup> .- Vid. el escueto contenido dispositivo de la resolución 52/12 A de la Asamblea General de 12 de noviembre de 1997. La resolución 52/12 B de 19 de diciembre de 1997 tiene una mayor alcance sobre las prioridades políticas de la Organización y en ella, por lo que se refiere a las medidas de mejora de la eficacia y de racionalización, se decidió el establecimiento del puesto de Vicesecretario General, que ocupa desde entonces las Sra. Louise Frechette.

<sup>32</sup> .- Estado de la aplicación de las medidas descritas en el informe del Secretario General titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”, Documento A/53/676, de 18 de noviembre de 1998.

<sup>33</sup> .- La propuesta contenida en su Informe en relación con la Asamblea del Milenio se desarrolló en Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma. Adición. La Asamblea del Milenio, Documento A/51/950/Add. 7 de 9 de diciembre de 1997.

<sup>34</sup> .- Documento A/54/2000 de 3 de abril de 2000, reproducido asimismo por la Asociación para las Naciones Unidas, Barcelona 2000.

“revolución silenciosa”, señalando las mejoras en los procedimientos de gestión y en la coordinación en el conjunto del sistema<sup>35</sup>. Subraya también, de manera recurrente, las limitaciones presupuestarias y la presión que los Estados ejercen cuando se asignan mandatos sin los correspondientes recursos, lo que resiente la actuación de las Naciones Unidas<sup>36</sup>. Pero quiero destacar fundamentalmente dos aspectos de este Informe: de un lado, que el Secretario General insiste en que para evitar la inercia institucional, cualquier iniciativa o mandato debe tener límites y plazos de expiración, y a tal efecto insta a la Asamblea General a que acepte esta propuesta<sup>37</sup>; de otro lado, que aunque haya una opinión generalizada de que las Naciones Unidas deben ser una organización más moderna y flexible, apunta Kofi Annan que si los Estados miembros no están dispuestos a prever una verdadera reforma estructural, seguirán existiendo estrictas limitaciones a las posibilidades de acción de la Organización<sup>38</sup>.

He querido señalar estos aspectos fundamentalmente por dos razones: porque siguen siendo recurrentes en el reciente Informe del Secretario General y porque la Declaración del Milenio sólo los menciona como formulaciones retóricas sobre el fortalecimiento de las Naciones Unidas. En efecto, el párrafo 29 de la Declaración del Milenio se refiere, entre otros aspectos, a que los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron “velar por que la Organización cuente, de forma oportuna y previsible, con los recursos que necesita para cumplir sus mandatos”; al tiempo que también decidieron “instar a la Secretaría a que, de conformidad con normas y procedimientos claros acordados por la Asamblea General, aproveche al máximo esos recursos en interés de todos los Estados miembros, aplicando las mejores prácticas y tecnologías de gestión disponibles”<sup>39</sup>.

Un nuevo estadio y un nuevo impulso en el proceso de reforma o renovación que impulsa Kofi Annan viene configurado por un nuevo Informe presentado en 2002 y titulado “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio”<sup>40</sup>. Este Informe vuelve a tener una orientación más parecida a la del Informe de 1997, del que es su continuación. En el Informe, el Secretario General presenta un amplio conjunto de medidas que deben seguir implementándose para mejorar la eficacia del instrumento que son las Naciones Unidas. Entre los elementos principales contenidos en este Informe de 2002 cabe subrayar, de un lado, que el Secretario General señala que la adaptación de las estructuras de la Secretaría a las nuevas expectativas y problemas ha tenido un resultado, en lo que de él dependía, relativamente satisfactorio, pero que seguía siendo necesario mejorar la coordinación tanto a nivel de sede<sup>41</sup>, como a nivel regional<sup>42</sup> y, de manera especial, sobre el terreno<sup>43</sup>.

---

<sup>35</sup>.- *Ibid.*, párr. 356.

<sup>36</sup>.- *Ibid.*, párr. 353 y 354.

<sup>37</sup>.- *Ibid.*, párr. 357.

<sup>38</sup>.- *Ibid.*, párr. 352.

<sup>39</sup>.- Vid. la Declaración del Milenio, resolución 55/2 de la Asamblea General ya citada.

<sup>40</sup>.- Documento A/57/387, de 9 de septiembre de 2002.

<sup>41</sup>.- Utilizando en mayor medida a los Comités Ejecutivos para mejorar la planificación estratégica y promover la elaboración de políticas comunes (*ibid.*, párr. 114).

<sup>42</sup>.- Con la función especial que ejercen las Comisiones Regionales (*ibid.*, párr. 115).

<sup>43</sup>.- Afianzando más la eficacia del sistema de coordinadores residentes (*ibid.*, párr. 118).

De otro lado, el Secretario General presenta en su nuevo Informe una amplia gama de medidas administrativas que afectan a aspectos y esferas muy diversas, como la Dependencia de Información Pública o al Departamento de Asuntos de la Asamblea General y Servicios de Conferencias y que han conllevado la reducción de Centros de Información <sup>44</sup> o la simplificación en la presentación de informes y en la gestión de conferencias y reuniones. Igualmente, el Secretario General formula medidas para mejorar la calidad del personal, su mejor capacitación y su rejuvenecimiento <sup>45</sup>. Los dos últimos bloques de elementos presentes en el Informe a los que me quiero referir son, de un lado, el de las cuestiones financieras, no sólo respecto de los procesos de planificación con un sistema de presupuestación basado en los resultados sino, fundamentalmente, en la limitada dotación de recursos y la asignación de estos recursos a las principales prioridades <sup>46</sup>; y, de otro lado, a que el Secretario General sigue insistiendo en que todas las iniciativas que entrañen compromisos importantes de fondos deberían quedar sujetas a límites y plazos específicos en virtud de los cuales se examinarían y se prorrogarían únicamente por decisión expresa de la Asamblea General<sup>47</sup>.

Aunque la Asamblea General acogió con beneplácito los esfuerzos y las iniciativas del Secretario General y, especialmente, avaló muchas de sus medidas más de carácter administrativo y de reestructuración de dependencias <sup>48</sup>, puede resultar sintomático de las dificultades de los Estados miembros para abordar el trasfondo político subyacente en los principales problemas que pone de relieve el Secretario General, el que la propia Asamblea General observara la referencia del Secretario General sobre límites y plazos de expiración de mandatos e iniciativas y “recordara”, de una manera que por ser tan expresa llama la atención, “que no se ha tomado una decisión a este respecto” <sup>49</sup>.

En definitiva, las grandes inquietudes sobre coherencia y coordinación del sistema, sobre revisión de los mandatos, sobre dotación de recursos y sobre cualificación del personal, presentes, con mayor o menor contenido, en los distintos Informes del Secretario General a los que nos hemos referido, siguen pendientes cuando en el año 2005, con ocasión del sesenta aniversario de las Naciones Unidas y de la reunión plenaria de alto nivel a celebrar el próximo mes de septiembre, Kofi Annan, ya en la recta final de su segundo mandato, presenta el Informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”.

#### **IV. LAS PROPUESTAS SOBRE LA SECRETARÍA EN EL INFORME “UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE LA LIBERTAD: DESARROLLO, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS PARA TODOS”**

---

<sup>44</sup> .- De ahí el cierre del Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) en Madrid y el establecimiento de un único Centro Regional para Europa en Bruselas.

<sup>45</sup> .- Vid. el Informe, Documento A/57/387, párrafos 172 y ss.

<sup>46</sup> .- *Ibid.*, párrafos 148 y ss.

<sup>47</sup> .- *Ibid.*, párr. 44.

<sup>48</sup> .- Vid. al respecto la resolución 57/300 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2002.

<sup>49</sup> .- Párrafo dispositivo 30 de la resolución 57/300.

En este extenso e importante Informe del Secretario General, sólo un poco más de un par de páginas se dedican a la Secretaría, en la quinta parte del Informe dedicada al Fortalecimiento de las Naciones Unidas y donde se han abordado previamente la Asamblea General (apartado V.A) y los Consejos (apartado V.B). De entrada, pues, como había sucedido en otros Informes, aunque no en el Informe de 1997 ni en el de 2002, poca dedicación a las cuestiones relacionadas con la eficiencia administrativa de la Secretaría. El reverso es que, ciertamente, con ello hay más dedicación en el Informe a las cuestiones de carácter político.

Dando continuidad a su propia labor desde 1997, Kofi Annan señala que se han introducido importantes modificaciones en materia de presupuestación, de adquisiciones, de gestión de los recursos humanos y de apoyo a las misiones de mantenimiento de la paz, pero que estas y otras reformas, por muy importantes que sean, no llegan suficientemente lejos. A su juicio, “para que las Naciones Unidas sean verdaderamente eficaces, la Secretaría debería ser objeto de una completa transformación”<sup>50</sup>. Pero lo cierto es que esta completa transformación tampoco se propone en el Informe y está muy lejos de ser realista su ejecución en el actual estadio de la Organización y a la luz de lo que hemos analizado sobre las perspectivas de los Estados miembros al respecto.

Lo que resulta especialmente relevante en relación con la dimensión de la necesaria “coherencia” del sistema. A esta dimensión, que afecta a todo el Sistema de las Naciones Unidas, se dedica un apartado específico del Informe (apartado V.D), en el que el Secretario General subraya que este sistema, “en su conjunto, no presta todavía servicios de la forma coherente y eficaz que necesita y merece la ciudadanía mundial”<sup>51</sup>. A juicio del Secretario General, aunque la Organización “cuenta con unas estructuras más racionales, unos métodos de trabajo más eficaces y una mejor coordinación de sus distintos programas”<sup>52</sup>, debe lograrse todavía una mayor coherencia “en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto”<sup>53</sup>. Y se trata no sólo de una visión del sistema en su conjunto, sino que debe lograrse una mayor coherencia “entre los distintos representantes y las diferentes actividades de las Naciones Unidas en cada país”<sup>54</sup>, a cuyo efecto se apunta el papel de liderazgo en el plano nacional de los coordinadores residentes, que deberían contar con recursos y competencias suficientes; es decir, pese a las numerosas ocasiones en que se ha planteado el tema, se evidencian de nuevo las deficiencias y la necesidad de seguir fortaleciendo la función de los coordinadores residentes, “otorgándoles más autoridad para que puedan mejorar su labor de coordinación”<sup>55</sup>.

Pero la coherencia ha de proceder, sin duda, de varias direcciones y por ello el Secretario General pide también a los Estados miembros que coordinen a sus representantes ante los órganos rectores de los distintos organismos del Sistema de las

<sup>50</sup> - Vid. el Informe, Documento A/59/2005, párr. 185.

<sup>51</sup> - *Ibid.*, párr. 196.

<sup>52</sup> - *Ibid.*, párr. 155.

<sup>53</sup> - *Ibid.*, párr. 156.

<sup>54</sup> - *Ibidem.*

<sup>55</sup> - *Ibid.*, párrafos 199 y 200. La administración del sistema de coordinadores residentes debe seguir siendo, a juicio del Secretario General, responsabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (*ibid.*, párr. 199).

Naciones Unidas “para asegurarse que sigan una política coherente al asignar mandatos y recursos en todo el sistema”<sup>56</sup>. Porque, de alguna manera, desde esta perspectiva de coherencia global del sistema, el problema tiene su origen en la asignación de mandatos, más aún si no se dota de suficientes recursos a estos mandatos. Resulta evidente, en este sentido, que los Estados deberían evitar mandatos duplicados o solapados, deberían aprovechar las ventajas comparativas de cada Organización y deberían buscar las sinergias y las complementariedades, lo que además de ser mucho más racional materialmente, resulta también más eficiente en términos financieros.

Ahora bien, frente a la importante dimensión de este doble problema -de mandatos y de recursos-, el Secretario General evidencia las debilidades en la coordinación de todo el sistema de las Naciones Unidas, con su multiplicidad de fondos, programas, entidades y Organismos especializados, al formular como única recomendación propuesta a los Jefes de Estado y de Gobierno que “aseguren una mayor coherencia en todo el sistema resolviendo coordinar a sus representantes en los órganos rectores de los distintos organismos humanitarios y de desarrollo para cerciorarse de que sigan una política coherente al asignar mandatos y recursos en todo el sistema”<sup>57</sup>. Demasiadas alforjas para tan poco viaje.

Ante este doble problema central, el Secretario General formula también sus recomendaciones de manera separada. Por lo que respecta a los mandatos señala que “las diferencias en la estructura de gestión de las numerosas partes del sistema, la superposición de mandatos y los mandatos que responden a prioridades anteriores” redundan en perjuicio de la eficacia de las Naciones Unidas<sup>58</sup>. De ahí que, como ya había hecho en anteriores ocasiones, el Secretario General pretenda asegurar que “los mandatos de la Organización se mantengan actualizados” y, a tal fin, pide a la Asamblea General que “examine todos los mandatos de más de cinco años para comprobar si las actividades previstas siguen siendo verdaderamente necesarias y si los recursos asignados para su realización pueden redistribuirse para responder a nuevos desafíos”<sup>59</sup>.

Por lo que se refiere a los recursos, el Secretario General insiste en que quienes tienen la facultad de adoptar decisiones, es decir, fundamentalmente la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, “deben asegurarse de que, cuando asignen mandatos a la Secretaría, también proporcionen los recursos necesarios para las tareas encomendadas”, vinculando esta dotación de recursos al fortalecimiento de los mecanismos de supervisión de los órganos intergubernamentales, de tal forma que el Secretario General rinda cuentas verdaderamente de su estrategia y de su labor directiva<sup>60</sup>. A fin de reforzar esta rendición de cuentas y la labor de supervisión, el Secretario General propone también un examen a fondo de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, “con miras a fortalecer su independencia y su autoridad, así como sus conocimientos y su capacidad”<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup>.- *Ibid.*, párr. 200.

<sup>57</sup>.- *Ibid.*, Anexo, decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno, apartado 8, letra g).

<sup>58</sup>.- *Ibid.*, párr. 156.

<sup>59</sup>.- *Ibid.*, párr. 187.

<sup>60</sup>.- *Ibid.*, párr. 186.

<sup>61</sup>.- *Ibid.*, párr. 192.

El proyecto de documento final de la reunión plenaria de alto nivel del próximo mes de setiembre recoge, en parte, algunas de estas recomendaciones, pero no deja de situarlas, como sucedió en la Declaración del Milenio, en una formulación más retórica que efectiva. Así, de un lado, se formulan una serie de medidas en los planos normativo, operacional y humanitario, así como en la ordenación ambiental internacional, que se supone deben servir para una mayor coherencia del sistema, partiendo de que las Naciones Unidas reúnen un acervo singular de conocimientos y recursos sobre las cuestiones mundiales; aspectos que en el discurso pueden resultar altamente importantes e interesantes, pero cuya aplicación práctica está por ver <sup>62</sup>. De otro lado, si bien se invita en el proyecto de declaración al Secretario General para que presente a la Asamblea General “un panorama de todos los mandatos de más de cinco años de antigüedad con una indicación de los recursos que podrían trasladarse a otras prioridades”, deja abierto completamente no sólo el momento de presentar este panorama, sino también la decisión que, en su momento, pueda adoptar la Asamblea General <sup>63</sup>.

En otro orden de ideas, y por lo que se refiere al personal, la única otra dimensión de la que se ocupan los escasos párrafos del Informe dedicados a la Secretaría, cabe indicar que el Secretario General señala que el personal de las Naciones Unidas debe poseer los conocimientos y la experiencia suficientes para estar en condiciones de hacer frente a los desafíos sustantivos del siglo XXI. Para ello es necesario redoblar los esfuerzos por “alcanzar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad, como exige el artículo 101.3 de la Carta”, así como la más amplia representación geográfica posible y el equilibrio entre hombres y mujeres <sup>64</sup>. Al margen de las cuestiones de género, que ya hace años están presentes en la Secretaría aunque no en la Carta, conviene subrayar, por lo que tiene de sintomático, que en el año 2005 el Secretario General tenga todavía que recordar lo que constituye, como hemos dicho antes, los principios rectores básicos del reclutamiento del personal de las Naciones Unidas. Entiendo que todo ello evidencia las realidades fácticas en relación con los recursos humanos de la Organización y significa claramente que se sigue tratando de un objetivo a alcanzar <sup>65</sup>. En otras palabras, y a la luz de la experiencia habida, debe reforzarse, a todos los niveles del personal, la utilización de verdaderos métodos competitivos para el acceso a la función pública internacional.

Pero, además de recordar estos principios, el Secretario General formula una recomendación concreta a la Asamblea General en la que pide que se le confiera “la autoridad y los recursos necesarios para ofrecer a los funcionarios, a título excepcional, una gratificación por retiro voluntario a fin de renovar y reorientar al personal para atender las necesidades actuales” <sup>66</sup>. Es decir, el Secretario General expresa de nuevo claramente su convicción de que es preciso un relevo generacional, serio, rigurosos y a

<sup>62</sup> .- Vid. el Proyecto de documento final de la reunión plenaria, Documento A/59/HLPM/CRP.1 ya citado, párr. 99.

<sup>63</sup> .- *Ibid.*, párr. 92.

<sup>64</sup> .- Vid. el Informe, Documento A/59/2005, párr. 190.

<sup>65</sup> .- Y así se indica en el Proyecto de documento final cuando se apoya “plenamente al Secretario General en su objetivo de alcanzar el más alto grado de eficiencia, competencia, integridad, comportamiento ético, transparencia y rendición de cuentas de la Secretaría” (Documento A/59/HLPM/CRP.1, párr. 90).

<sup>66</sup> .- Vid. el Informe, Documento A/59/2005, párr. 190.

fondo, como único medio de mejorar la eficiencia del personal y su adaptación a las nuevas necesidades, y quizás también buscar nuevos ímpetus, nueva savia para la Organización que, como su edificio central en Nueva York, está experimentado fenómenos de anquilosamiento, envejecimiento y distintas y variadas patologías organizativas y de medios materiales y humanos. En el proyecto de documento de la reunión plenaria se acoge esta propuesta para “aplicar una gratificación por retiro voluntario que se aplicaría por una sola vez para modernizar y mejorar la estructura y la calidad del personal” y se pide al Secretario General que prepare una propuesta para que la Asamblea General adopte una decisión al respecto en su sexagésimo período de sesiones <sup>67</sup>.

Por último, en relación con la gestión de la Secretaría, el Secretario General informa también de su “decisión de crear un mecanismo de adopción de decisiones en forma de gabinete (con mayor poder ejecutivo que el actual Grupo Superior de Gestión) para mejorar la formulación de políticas y la gestión”, con el convencimiento de que como más alto funcionario administrativo de la Organización “debe tener más autoridad y flexibilidad en materia de gestión”. A tales efectos, el Secretario General pide a los Estados miembros que colaboren para realizar un “examen a fondo de las normas relativas al presupuesto y los recursos humanos” que rigen las actividades de la Organización <sup>68</sup>. Doble petición que es acogida favorablemente en el proyecto de documento de la reunión plenaria, tanto por lo que respecta a proporcionar al Secretario General “suficiente autoridad y flexibilidad para cumplir sus funciones administrativas y directivas”, como para que presente a la Asamblea General un examen completo de las normas presupuestarias y de recursos humanos <sup>69</sup>.

## **V. CONSIDERACIONES FINALES**

De lo hasta ahora expuesto, quisiera retener fundamentalmente tres consideraciones sobre la coherencia del sistema y el papel de la Secretaría. La primera de ellas es que, precisamente, se trata de cuestiones que tienen un menor impacto político, mediático, e incluso científico, y pasan la mayor parte de las veces desapercibidas en los grandes debates sobre el fortalecimiento, el futuro o la reforma de las Naciones Unidas. Entiendo que no hay duda de que la universalidad y la interdependencia de los propósitos y principios de las Naciones Unidas y la concepción del desarrollo, la seguridad y los derechos humanos como “pilares del sistema de las Naciones Unidas” <sup>70</sup> requieren, necesariamente, de una aproximación global, integradora y coherente, que además resulte eficaz y eficiente. Aunque en el discurso político general se pueda detectar un cierto consenso, su traducción en la práctica requiere no sólo decisión política, sino también los instrumentos y los recursos humanos y financieros necesarios.

En segundo lugar, entiendo que los planteamientos del Secretario General y lo que quizás se decida el próximo mes de septiembre respecto de la coherencia del

---

<sup>67</sup>.- Documento A/59/HLPM/CRP.1, párr. 94.

<sup>68</sup>.- Vid. el Informe, Documento A/59/2005, párr. 191.

<sup>69</sup>.- Documento A/59/HLPM/CRP.1, párrafos 91 y 93.

<sup>70</sup>.- *Ibid.*, párr. 7.

sistema, además de constituir medidas de alcance limitado, no dejan de ser pronunciamiento retóricos, auténticos brindis al sol. Es cierto que se han hecho pasos importantes, especialmente bajo el mandato del actual Secretario General, pero las características específicas de una Organización como las Naciones Unidas -y del conjunto del sistema de las Naciones Unidas- que configuran un sistema amplio de diversos programas, fondos, entidades de diverso tipo y Organismos especializados, con más o menos dificultades de coordinación, convierte todo ello en algo extraordinariamente difícil de gestionar de manera coherentes. Ello es debido también a que estamos ante una -o varias- Organizaciones internacionales, donde, lógicamente, resulta absolutamente determinante la presencia de los Estados y de sus intereses, a veces coincidentes o complementarios, a veces antagónicos o contrapuestos, pero que exigen a la Organización una pluralidad de servicios y una efectividad en ellos, que los propios Estados están lejos de posibilitar. Por más que el Secretario general pueda intentar coordinar todo este conjunto de entidades, órganos, programas, fondos y Organismos especializados, la coherencia precisa necesariamente de la voluntad de los Estados en los distintos órganos y entidades del sistema, evitando así mandatos solapados o duplicados, y aprovechando complementariedades y sinergias.

En tercer lugar, entiendo que en interés de la función y al servicio de los supremos intereses de la Organización, conviene buscar siempre, de manera competitiva, al personal más cualificado, con el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. La realidad ha evidenciado que, especialmente en los niveles superiores, el criterio del reparto geográfico y otras consideraciones políticas acaban influyendo en muchas ocasiones probablemente mucho más que el respeto de los principios rectores de la función pública internacional, en el sentido de la independencia y de la eficiencia, competencia e integridad. Lo que, cuando los problemas son de alcance universal y las necesidades sustantivas son nuevas y perentorias, se convierte en un problema más grave todavía. De ahí esta petición de recursos para una gratificación extraordinaria (un finiquito) que permita al Secretario General renovar y reorientar al personal para atender las necesidades actuales. Lamentablemente, las circunstancias han conducido a que nos encontremos ante una Organización desmoralizada, desmotivada y unos Estados que le exigen muchos servicios y le asignan muchos mandatos pero que apenas confían en ella, apenas le asignan recursos y que intentan alejarla de los núcleos de decisión política. Lo que resulta especialmente dramático ante las grandes necesidades y retos a los que debe hacer frente la sociedad internacional del siglo XXI.

Barcelona, julio de 2005