



Asamblea General

Quincuagésimo período de sesiones

Distr.: General

2 de octubre de 1995

Original: inglés

Tema 149 del programa

Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Nota del Secretario General

1. De conformidad con el apartado ii) del inciso e) del párrafo 5 de la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General transmite adjunto a la Asamblea General el primer informe anual de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, que abarca las actividades realizadas entre el 15 de noviembre de 1994 y el 30 de junio de 1995 (véase el anexo).
2. La supervisión interna eficaz es un elemento crucial de la eficiencia administrativa. Por consiguiente, el Secretario General acogió con beneplácito la decisión adoptada por la Asamblea General en su resolución 48/218 B, de fortalecer la responsabilidad ejecutiva del Secretario General creando la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Sobre la base de las iniciativas adoptadas anteriormente por el Secretario General para reforzar y consolidar los servicios de auditoría, inspección e investigación existentes en la Organización, la Asamblea General confirió a la Oficina el mandato de prestar asistencia al Secretario General en el desempeño de sus funciones de supervisión interna con respecto a los recursos y el personal de la Organización, y le confió la función de supervisión, auditoría interna, inspección y evaluación e investigaciones, con independencia operacional y bajo la autoridad del Secretario General.
3. Al analizar y resumir las actividades realizadas por la Oficina durante los primeros siete meses y medio transcurridos desde su establecimiento, en el informe que se adjunta se destacan la contribución aportada y el apoyo prestado por la Oficina a los procesos de reforma administrativa en curso dentro de la Organización.
4. Junto con los esfuerzos por mejorar la capacidad de la Organización en el plano de la paz y la seguridad y de introducir un marco conceptual mejor para cumplir con la misión de la Organización en materia de desarrollo, la reforma administrativa constituye una prioridad esencial para el Secretario General desde hace cuatro años. Esos esfuerzos se vieron facilitados mediante el establecimiento, en 1993, de estructuras de la Secretaría más simples, centradas e integradas y la reorganización del Departamento de Administración y Gestión, realizada a principios de 1994. Los esfuerzos prosiguen en el marco del plan amplio de gestión preparado por el Departamento, cuyos principales elementos fueron transmitidos a la Asamblea General, en su cuadragésimo noveno período de sesiones, entre otras cosas, en los informes del Secretario General sobre responsabilidad y rendición de cuentas, reestructuración y gestión de los recursos humanos.

5. El propósito básico de este plan de gestión, esbozado en la Memoria Anual sobre la labor de la Organización correspondiente al año en curso, es crear una Secretaría orientada hacia el cumplimiento de misiones y enfocada a la obtención de resultados, con el objetivo concreto de mejorar el rendimiento y la productividad y aumentar la eficacia en función de los costos. El nuevo sistema de rendición de cuentas y responsabilidad constituye el cimiento del plan. Sus objetivos principales incluyen:

- a) Mejorar en la gestión de los recursos humanos así como la capacidad y los logros de los funcionarios;
- b) Mejorar la administración del programa de la Organización, mediante la determinación de prioridades estratégicas, el proceso presupuestario por el cual se asignan los recursos para lograr esas prioridades y finalmente, mediante un sistema de evaluación de los resultados que permita que los administradores de programas puedan rendir cuentas del logro de las prioridades estratégicas;
- c) Mejorar la información que utilicen los administradores, así como su presentación oportuna;
- d) Mejorar la gestión de la tecnología y ampliar su acceso a toda la Organización;
- e) Mejorar la administración de la estructura de costos de la Organización y fomentar la eficacia y la economía de medios.

6. Como parte integrante de las mismas actividades, el Secretario General seguirá prestando apoyo al ejercicio eficaz de las funciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, en cumplimiento cabal de las modalidades de funcionamiento establecidas en la resolución 48/218 B de la Asamblea General. En ese contexto, se seguirá alentando el establecimiento de vínculos apropiados, que se refuercen mutuamente, y el intercambio de información entre la Oficina y el Departamento de Administración y Gestión.

7. El Secretario General confía en que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna seguirá, en el período que se avecina, concediendo gran prioridad a las operaciones de mantenimiento de la paz, humanitarias y conexas, respecto de las cuales la Organización enfrenta exigencias cada vez mayores y sin precedentes, y a las que se destina el grueso de los recursos, y que seguirá ampliando sus actividades de supervisión al respecto. Sólo para las operaciones de mantenimiento de la paz el presupuesto anual agregado a fines de julio de 1995 ascendía a unos 3.600 millones de dólares, casi el triple del total de los gastos anuales con cargo al presupuesto ordinario.

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

sobre el período comprendido
entre el 15 de noviembre de 1994
y el 30 de junio de 1995

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Prefacio del Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna		7
I. Administración general de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna		
Interna	1 - 17	11
A. Antecedentes	1 - 9	11
B. Aplicación de las recomendaciones y procedimientos para la presentación de informes	10 - 13	12
C. Determinación de prioridades	14 - 17	14
<i>Cuadro:</i> Economías y recuperación de gastos resultantes de medidas adoptadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, 15 de noviembre de 1994 a 30 de junio de 1995		15
II. Esferas prioritarias para la supervisión	18 - 52	16
A. Mantenimiento de la paz	18 - 43	16
1. Capacidad de aprender de la experiencia	18	16
2. Capacidad de intervención	19	16
3. Distribución de responsabilidades entre el Departamento de Administración y Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	20 - 21	16
4. División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno	22 - 24	17
5. Personal internacional por contrata	25 - 29	18
6. La Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi	30	19
7. Resultados generales de las auditorías de las misiones	31 - 33	20
8. Problemas concretos de las distintas misiones	34 - 43	20
B. Actividades humanitarias y actividades conexas	44 - 50	23
1. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	44 - 46	23
2. Aspectos humanitarios de las operaciones de mantenimiento de la paz	47	23
3. Centro de Derechos Humanos	48 - 50	23
C. Adquisiciones	51 - 52	24

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
III. Resumen de las principales actividades por función de supervisión . . .	53 - 99	25
A. Auditoría y consultoría de gestión	53 - 82	25
1. Observaciones generales	53 - 62	25
2. Conclusiones y recomendaciones importantes	63 - 82	27
B. Investigaciones	83 - 92	30
C. Inspección	93	33
D. Supervisión	94	33
E. Evaluación	95 - 99	33
 <i>Apéndice:</i>		
Actividades de supervisión realizadas en el período comprendido entre el 1º de agosto y el 14 de noviembre de 1994		35

Prefacio

del Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna

Éste es el primer informe resumido sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que tengo el honor de presentar, por conducto del Secretario General, a la Asamblea General. Abarca el período comprendido entre el 15 de noviembre de 1994, fecha en que asumí mi cargo, y el 30 de junio de 1995. Se seleccionó ese plazo de modo que los futuros informes anuales de la oficina a la Asamblea General abarquen los 12 meses comprendidos entre el 1° de julio y el 30 de junio y así la Asamblea pueda disponer de ellos al comienzo de su período de sesiones. El informe de la Oficina de Inspecciones e Investigaciones, antecesora de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, abarcaba el período que finalizaba el 31 de julio de 1994; en pro de la continuidad en la presentación de informes a la Asamblea, en el apéndice figura la actividad de supervisión desarrollada entre el 1° de agosto y el 14 de noviembre de 1994.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna es una oficina nueva y, por consiguiente, deseo presentar el informe con algunas observaciones personales mientras mis percepciones son relativamente recientes. Durante casi 50 años, la supervisión interna estuvo, en el mejor de los casos, poco desarrollada en las Naciones Unidas e indudablemente no contó con el personal necesario. La auditoría interna, la evaluación de programas y la supervisión desempeñaban una función marginal como parte del programa de administración y gestión, y carecían de independencia y autoridad. La función de inspección no existía en la Secretaría, como tampoco una dependencia de investigaciones. Creo que algunas de las deficiencias y debilidades que un público cada vez más crítico parece detectar en la actualidad en las Naciones Unidas se relacionan en cierta medida con la función tradicionalmente débil de la supervisión: la burocracia ha crecido sin recortes durante muchos años. Los procedimientos y las estructuras se han tornado demasiado rígidos, frustrando la creatividad y la iniciativa individual; la superposición y duplicación de funciones no

se han abordado en forma adecuada y, mucho menos, eliminado.

Existen otras razones por las que la realidad administrativa de las Naciones Unidas dista de ser perfecta:

- a) Las reglas y los reglamentos son muy complicados y, sencillamente, demasiado numerosos para servir de orientación clara al personal. Es preciso hacer un esfuerzo concertado para eliminar o reformular lo que se ha vuelto obsoleto o ha sido superado. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna participará en esas actividades junto con la Oficina de Asuntos Jurídicos y el Departamento de Administración y Gestión;
- b) El sistema de gestión del personal es engorroso; es tan difícil contratar a nuevos funcionarios idóneos como separar de su cargo a los que no lo son. El programa de jubilación anticipada iniciado por el Departamento de Administración y Gestión y otras medidas conexas mejorarían la rotación y la movilidad del personal;
- c) La capacidad de gestión y administrativa no está bien distribuida en la Organización. Si bien existe una reserva notable de expertos en la mayoría de las esferas de trabajo sustantivas, la Organización no cuenta con un número suficiente de administradores capacitados y experimentados para desempeñar cargos de jefes administrativos, por ejemplo, en las misiones de mantenimiento de la paz. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha iniciado un importante programa de capacitación para sensibilizar a los administradores. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna apoya enérgicamente ese esfuerzo y recomienda que se haga extensivo a todas las categorías de administradores, desde las superiores hasta las inferiores;

- d) En las Naciones Unidas falta comunicación en el plano horizontal. Los diferentes departamentos no saben lo suficiente acerca de la labor de cada uno y esto crea el peligro de la superposición inadvertida y la preocupación con la esfera de competencia de cada uno. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna seguirá insistiendo en la necesidad de que haya más transparencia y coordinación;
- e) También es preciso mejorar la comunicación en el eje vertical. Si el personal de todas las categorías ha de participar en la gestión de la Organización, es necesario intensificar el diálogo. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna se suma a otros en el intento por introducir este importante cambio en el estilo administrativo de la Organización;
- f) Al mismo tiempo, es preciso eliminar la tendencia generalizada del personal, aún en puestos cruciales, a rehuir la responsabilidad y la rendición de cuentas. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna apoya las medidas adoptadas por el Departamento de Administración y Gestión para alcanzar ese objetivo y centrará sus propias recomendaciones a la administración en consecuencia;
- g) Es necesario mejorar la memoria institucional de las Naciones Unidas, que en algunas esferas cruciales debe volver a crearse. El aprender del pasado se ve condicionado en gran medida por la documentación apropiada. A diferencia de algunos gobiernos nacionales bien administrados, no existe en las Naciones Unidas un criterio central respecto del registro de las acciones emprendidas y el mantenimiento e indización de archivos. Cuando los funcionarios se van, su experiencia y conocimientos prácticos a menudo se van con ellos. En la labor de supervisión de la Oficina también se abordará esa cuestión;
- h) La dispersión geográfica (Nueva York, Ginebra, Nairobi, Viena, las comisiones regionales) refleja el mandato mundial de las Naciones Unidas, pero también causa fragmentación y problemas de comunicación. Los lugares de destino fuera de las sedes evidentemente tienen una vida propia. La Oficina recomienda una combinación atinada de delegación de facultades y la orientación necesaria.

Si bien es fácil enumerar estas deficiencias (los medios de difusión de todo el mundo han insistido en ellas durante años y las han convertido en lugares comunes respecto de las Naciones Unidas) no es probable que se superen aplicando medidas correctivas apresuradas, por

varios motivos. En primer lugar, ninguna organización de estas dimensiones reacciona en forma voluntaria y expedita a los intentos de reformarla. Cambiar fundamentalmente un estilo de administración que se ha desarrollado durante casi 50 años sería difícil e insumiría mucho tiempo incluso en la empresa privada; mucho más aún en una organización internacional, cuyo personal procede de unos 160 países diferentes y trae consigo percepciones muy dispares de la administración pública. En segundo lugar, las Naciones Unidas se encuentran en la actualidad en una situación difícil, enfrentando extraordinarios y nuevos desafíos a la vez que se reducen sus recursos. La Organización tiene que adaptarse a un impresionante cambio de contexto a la vez que se espera que ella misma cambie. Si bien se reconoce en general la necesidad de esta reforma estructural interna, escasea la energía necesaria para producirla. Y no podría ser de otra manera cuando la Organización está constantemente bajo la amenaza de la quiebra a causa de los atrasos cada vez mayores de las cuotas de sus miembros y la aguda escasez de efectivo. En tercer lugar, las deliberaciones acerca de las reformas tienden a transformarse en cuestiones políticas en los órganos legislativos. Es un hecho que entre los 185 Estados Miembros existen muchos conceptos divergentes acerca de lo que son las Naciones Unidas y lo que deberían ser. A menudo esto produce directrices, mandatos y peticiones a la Secretaría de las Naciones Unidas que, desde el punto de vista administrativo, distan de ser claros e inequívocos.

Teniendo en cuenta ese contexto, y el hecho de que el cambio de organización y estilo administrativo no puede lograrse de un día para otro, creo que para que la labor de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sea importante para las Naciones Unidas, debe ser sistemática y minuciosa y no tener por objetivo medidas audaces y efímeras. La Oficina tiene que prestar a las Naciones Unidas un servicio constante y equilibrado de supervisión que promueva la gestión eficaz y eficiente de los programas y prevenga problemas futuros; también tenemos que detectar los problemas relativos al derroche, el fraude, el abuso y la mala administración, e informar al respecto. Como nuestros recursos son limitados, velaré por que los usemos con inteligencia, dando prioridad a aquellas esferas de la labor de las Naciones Unidas particularmente sensibles a los riesgos en esos aspectos.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha empezado a cosechar frutos en el cumplimiento de su nuevo conjunto de tareas. Casi a diario recibo indicaciones de que nuestra labor tiene repercusión, de que nuestra función de disuasión así como de estímulo es reconocida. Algunos de

esos indicios son particularmente alentadores porque permiten abrigar la esperanza de que la Oficina pueda dedicarse más a la prevención que a la detección; otros me señalan que existe un grado considerable de temor y aprensión, dudas y malentendidos, acerca de la nueva Oficina. Muchos administradores de las Naciones Unidas no están habituados a aceptar las críticas y parecen bastante renuentes a hacerlo, en particular cuando se trata de aplicar criterios sobre rendición de cuentas antes que conformarse con la promesa de que determinado problema no volverá a ocurrir. Esta característica del estilo administrativo en las Naciones Unidas debe cambiar si hemos de desarrollar una conciencia en el personal y la aceptación de la responsabilidad y la rendición de cuentas. Los administradores de las Naciones Unidas deben deponer su actitud defensiva y entablar un diálogo crítico con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. A fin de que la supervisión sea eficaz, nos ofrecemos como colaboradores, no como adversarios.

Los administradores de las Naciones Unidas también deberían adoptar una actitud positiva, de apoyo, hacia el control interno. Deberían tener presente que el establecimiento y mantenimiento de un sistema eficaz de control interno es una responsabilidad de los administradores que no debe quedar solamente en manos de los servicios de supervisión de una organización. A juicio de la Oficina, la adopción de un conjunto de normas de control interno en las Naciones Unidas incrementaría el apoyo de los administradores a los controles internos apropiados y serviría como referencia para evaluar los sistemas en vigor. La Oficina desempeñará su función de determinar los objetivos concretos de control de las diferentes categorías de operaciones.

A veces, las conclusiones y recomendaciones de la Oficina se ponen en tela de juicio sobre la base de que la Oficina tal vez no cuente con la experiencia técnica necesaria para juzgar cabalmente la complejidad de un problema. Entiendo esa reacción, pero en muchos casos creo que no se justifica. En gran medida, los conocimientos especializados pertinentes para nuestra labor son los relativos a las actividades de supervisión, tales como las auditorías. Ciertamente, la labor de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna no es irreproachable, pero en el breve lapso en que he estado a cargo de ella, me han impresionado la solidez y fiabilidad profesional de los funcionarios bajo mi autoridad. Cuando se necesita experiencia técnica especializada de la que no se dispone en la Oficina es posible obtenerla mediante arreglos de corto plazo.

En lo que se refiere a mi propia función, me veo a mí mismo en primer término, naturalmente, como responsable de administrar las operaciones cotidianas y de velar por la

interacción entre las cuatro dependencias de supervisión de modo que funcionen de manera complementaria y que su integración, bajo los auspicios de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, no produzca una duplicación sino que aumente la eficacia de la supervisión. Pero también considero que mi función es la de un agente del cambio positivo; después de todo, las recomendaciones contenidas en los informes de la Oficina no son sino vehículos para fomentar el cambio y necesitan del apoyo de los administradores de alto nivel para garantizar su cumplimiento. Al decir esto, tengo plena conciencia del delicado equilibrio que he de mantener entre cultivar una relación de trabajo amistosa y de confianza con mis colegas y conservar mi objetividad e independencia operacional. Como mi mandato me exige ser crítico antes que elogiar, mis colaboradores a veces podrán sentirse decepcionados porque mis observaciones no reflejan en forma adecuada los modos en que están procurando genuinamente mejorar las cosas. Tal vez entonces este informe sea una buena oportunidad de señalar que quienes en la actualidad son responsables de la gestión en la Secretaría están realizando un esfuerzo valeroso por mejorar el rendimiento administrativo de esta Organización y merecen todo el apoyo que sea posible darles. Lo mismo puede decirse del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Humanitarios, dos departamentos que luchan por hacer frente a tareas descomunales con insuficientes recursos humanos.

Volviendo a mi propio conjunto de cometidos, creo que es necesario participar intensa y personalmente en algunas de las principales encuestas y estudios preparados por la Oficina, y en algunos de los problemas que enfrenta al supervisar el cumplimiento de las normas y ofrecer asesoramiento administrativo. Ya he realizado visitas de inspección a otros lugares de destino principales (Ginebra y Viena), una misión de mantenimiento de la paz (la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR)) y una comisión regional (la Comisión Económica para África (CEPA)). He comunicado mis observaciones sobre esos viajes al Secretario General y a los jefes de los departamentos pertinentes y me han parecido sumamente receptivos.

Permítaseme concluir con una pequeña anécdota personal. Ya antes de venir a Nueva York para comenzar mis nuevas tareas, me llamó la atención que una práctica en vigor de las Naciones Unidas consistía en enviar por télex importantes decisiones del Consejo de Seguridad a todos los gobiernos miembros, a un costo de unos 100.000 dólares por año. Evidentemente, la mayoría de los Estados Miembros también recibiría esos textos por conducto de sus misiones en Nueva York. De modo que dí instrucciones a

los auditores de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de estudiar el asunto y gracias a la intervención de la Oficina los tres departamentos pertinentes trabajaron juntos para diseñar un medio mucho más económico de difundir las decisiones del Consejo.

Las Naciones Unidas tienen mucho que ofrecer a la comunidad mundial, pero queda mucho por hacer para que la Organización esté en condiciones de enfrentar los desafíos presentes y futuros. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna hará su parte para alcanzar ese objetivo.

[Firmado]

Karl Th. PASCHKE
Secretario General Adjunto
de Servicios de Supervisión
Interna

Nueva York, 31 de julio de 1995

I

Administración general de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

A. Antecedentes

1. La Asamblea General, en la resolución 48/218 B, de 29 de julio de 1994, por la que estableció la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, expresó claramente su intención de mejorar las funciones de supervisión en las Naciones Unidas, en vista del aumento de la importancia, el costo y la complejidad de las actividades de la Organización, intensificando la evaluación, las auditorías y las investigaciones y la vigilancia del cumplimiento. La Asamblea también subrayó la función ejecutiva y de asesoramiento de la nueva Oficina, y la expectativa de que prestaría asistencia y proporcionaría apoyo metodológico a los administradores de programas para el desempeño eficaz de sus funciones. Además, se preveía que la Oficina supervisaría estrechamente el cumplimiento de sus recomendaciones por los administradores y transmitiría informes acerca de su labor, por conducto del Secretario General, a la Asamblea, en los que se proporcionarían perspectivas de la utilización y gestión eficaces de los recursos. El 24 de agosto de 1994, en su decisión 48/323, la Asamblea General aprobó la candidatura del Sr. Karl Th. Paschke para el cargo de Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna. El Sr. Paschke asumió sus funciones el 15 de noviembre de 1994.

2. El primer dilema para la Oficina de Servicios de Supervisión Interna fue que se esperaba que tuviera un gran rendimiento y proporcionara algo nuevo, mejor y más eficaz, pero se pedía que lo hiciera con los recursos existentes. De hecho, los únicos fondos adicionales que se facilitaron a la nueva Oficina fueron los necesarios para

hizo uso de la palabra ante la Quinta Comisión y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), describió su filosofía, los planes y las aspiraciones que traía a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y señaló que no podía mejorar en forma palpable los mecanismos de control interno de las Naciones Unidas si no contaba con más recursos. En particular, señaló la necesidad de intensificar las actividades de auditoría y abreviar el ciclo de las auditorías dentro de la Organización y de fortalecer la nueva función de investigación, que con su actual plantilla y experiencia profesional, no estaba en condiciones de proporcionar ese importante elemento adicional a las actividades de supervisión.

3. Los órganos legislativos reaccionaron en forma favorable y se concedió a la Oficina, que contaba con un total de 102 puestos, cinco puestos adicionales del cuadro orgánico y tres del cuadro de servicios generales con cargo a las estimaciones de gastos revisadas para 1995, con lo que el número total de puestos ascendió a 110, incluidos los puestos extrapresupuestarios. Más allá de la consiguiente mejora relativa en la situación de su plantilla, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna comprendió que esta decisión era una forma significativa y alentadora de respaldar sus esfuerzos por hacer de la supervisión interna un componente de la estructura administrativa de las Naciones Unidas eficaz, independiente y digno de crédito.

4. Mientras tanto, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna determinó sus necesidades de plantilla para 1996-1997, que recibieron en su mayor parte el respaldo del Departamento de Administración y Gestión y defendió su proyecto de presupuesto ante la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. En sus estimaciones presupuestarias, la Oficina tuvo en cuenta la difícil situación financiera de las Naciones Unidas en general y la intención del Secretario General de presentar un presupuesto moderado sin aumentos significativos, teniendo también en cuenta que una nueva oficina necesita cierto tiempo para adquirir la fortaleza suficiente y que existe un límite a lo que puede absorber racionalmente al inicio de sus

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna debía rendir más, y ofrecer algo nuevo, dentro de los recursos existentes.

reclasificar un puesto de Subsecretario General a la categoría de Secretario General Adjunto. A principios de diciembre de 1994, el nuevo Secretario General Adjunto

operaciones. Por esto, las estimaciones presupuestarias de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna para el próximo bienio sólo pueden caracterizarse como sumamente moderadas y prudentes. Cabe subrayar, sin embargo, que para que la supervisión interna sea un componente significativo del estilo administrativo de las Naciones Unidas, será preciso aumentar aún más la plantilla de la Oficina en los próximos años. No obstante, durante el período que se examina la mayor prioridad en la esfera del personal fue seguir mejorando la calidad del rendimiento de los funcionarios de la Oficina. Evidentemente, el nivel de las actividades de la Organización que se caracterizan por su elevado riesgo y costo aumentará, en vez de disminuir, en el futuro. Es preciso realizar actividades de auditoría más intensivas en esferas como el mantenimiento de la paz, las adquisiciones, los programas y proyectos y la elaboración electrónica de datos. También será preciso fortalecer aún más las actividades de auditoría de la gestión y las consultorías.

5. Se adoptaron varias medidas de procedimiento para incorporar a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna al organigrama. Las diferentes funciones de las cuatro

***La Oficina de Servicios de Supervisión
Interna se ha incorporado al
organigrama.***

dependencias se definieron claramente y se obtuvo su interacción y cooperación. De conformidad con la resolución 48/218 B de la Asamblea General, se elaboraron procedimientos, que se comunicaron a la Organización, con respecto a los informes que la Oficina había de presentar al Secretario General para que los transmitiese a la Asamblea General. En el mismo contexto se creó un sistema que permitirá a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna supervisar de cerca la aplicación de sus recomendaciones por los administradores responsables. La escasez de personal en la etapa inicial de la Oficina también indujo al Secretario General Adjunto a solicitar personal supernumeroario a los Estados Miembros, solicitud que fue recibida favorablemente por algunos de ellos, que enviaron profesionales adscritos, por ejemplo, la República de Corea, los Países Bajos y Alemania, país que también comprometió recursos financieros para la contratación temporal de un profesional de un país del tercer mundo.

6. Para obtener independencia operacional en cuestiones de personal, la Oficina estableció un grupo de nombramientos y ascensos propio que asesora al Secretario General Adjunto sobre cuestiones y decisiones relativas a la selección y perspectivas de carrera del personal de la Oficina.

7. De conformidad con el apartado ii) del inciso c) del párrafo 5 de la resolución 48/218 B de la Asamblea General, se amplió el alcance de las actividades de auditoría de la Organización a fin de que incluyeran auditorías, exámenes y estudios de gestión encaminados a mejorar la estructura de la Organización; también se fortaleció su capacidad de supervisar la repercusión cada vez mayor del procesamiento electrónico de datos en la gestión de las Naciones Unidas.

8. Todavía es preciso equipar a la nueva Dependencia de Investigaciones con un conjunto de procedimientos de trabajo, un manual, etc., a fin de proporcionar un marco de referencia confiable para sus empleados y los empleados de las Naciones Unidas en general, para que se garantice una tramitación apropiada, se asegure el carácter confidencial de las fuentes de información y todos los interesados entiendan la metodología de las actividades de investigación.

9. En el párrafo 11 de la resolución 48/218 B de la Asamblea General se plantea otro desafío para la Oficina. En ese párrafo se pide que la Oficina llegue a un entendimiento con los “fondos y programas operacionales de las Naciones Unidas” (como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)) acerca de su relación con ellos. El texto de la resolución sugiere que también atañe a las funciones de supervisión interna de esos fondos y programas y tiene por objetivo elaborar normas comunes de supervisión interna en todo el sistema de las Naciones Unidas. Como primer paso para alcanzar este objetivo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha iniciado un estudio de las organizaciones mencionadas a fin de evaluar las funciones de supervisión que se cumplen en ellas. Sobre la base de esa sinopsis, se determinarán cuestiones concretas de armonización, coordinación, cooperación, intercambio de experiencias y resultados de los trabajos, y se examinarán con las Juntas Ejecutivas pertinentes. Se presentará un informe a la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones.

**B. Aplicación de las recomendaciones
y procedimientos para la presentación
de informes**

10. De conformidad con el subapartado a) del apartado v) del inciso c) del párrafo 5 de la resolución 48/218 B de la Asamblea General, el Secretario General ha preparado

procedimientos para las actividades complementarias de las auditorías, las inspecciones y las investigaciones emprendidas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Estos procedimientos han sido especificados por el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna y comunicados a todos los jefes de departamentos y oficinas bajo la autoridad del Secretario General para información de todos los administradores de programas. Los procedimientos describen qué medidas deben adoptar en qué momento los administradores de programas y el personal de supervisión, y el personal de supervisión, respectivamente, y abarcan el período comprendido entre la finalización de la labor sobre el terreno y la aplicación de las recomendaciones. También incluyen disposiciones para el arreglo de controversias respecto de recomendaciones formuladas por la Oficina. Además, se pide a los administradores de los programas que informen a la Oficina con frecuencia trimestral acerca del estado de aplicación hasta que se comunique que una recomendación se ha aplicado en su totalidad.

11. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha elaborado y está perfeccionando un mecanismo de supervisión, utilizando las bases de datos electrónicas existentes

***La Oficina de Servicios de Supervisión
Interna supervisa cuidadosamente la
aplicación de las recomendaciones.***

que, sin embargo, tuvieron que ser adaptadas a las nuevas exigencias en materia de supervisión, de conformidad con lo estipulado por la Asamblea General en la resolución 48/218 B. El mecanismo permite a la Oficina supervisar, en el plano del funcionamiento y de la dirección, el estado de aplicación de cada recomendación. Al mismo tiempo, la Oficina tiene previsto proseguir con sus esfuerzos para que sus recomendaciones sean más fáciles de aplicar. La Oficina también seguirá prestando asistencia a los departamentos y oficinas para la aplicación eficaz y oportuna de sus recomendaciones.

12. De conformidad con el subapartado b) del apartado v) del inciso c) del párrafo 5 de la resolución 48/218 B de la Asamblea General, el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna presentó al Secretario General su primer informe semestral sobre el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en el período finalizado el 31 de marzo de 1995. En el informe se establece un conjunto básico de recomendaciones, cuya aplicación se supervisará permanentemente y se actualizará de conformidad con los procedimientos establecidos en el documento ST/SGB/273 de 7 de septiembre de 1994. Una

de las principales conclusiones del primer informe semestral fue que hubo una tasa de respuesta bastante baja de los administradores de programas a las comunicaciones emitidas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, que se debe principalmente a una escasa respuesta a las comunicaciones sobre auditorías y a un nivel aún inferior de aplicación de las recomendaciones sobre auditoría por los administradores de programas. Además, en general, los administradores de programas todavía no habían internalizado el requisito en materia de presentación de informes trimestrales establecido en el documento ST/SGB/273, y un solo jefe de departamento u oficina había presentado un informe que abarcaba el primer trimestre de 1995. Todos los jefes de departamento u oficina que no cumplieron con el requisito de la presentación de informes trimestrales fueron informados de las conclusiones negativas que habían de extraerse de los resultados del primer informe semestral y se les pidió que mejoraran sus procedimientos de cumplimiento. En particular, se les informó de que la falta de cumplimiento de las recomendaciones y procedimientos de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna tendría que quedar explícitamente registrada en los informes semestrales futuros.

13. El segundo informe semestral de la Oficina sobre el estado de aplicación de las recomendaciones, que abarca el período finalizado el 30 de septiembre de 1995, se presentará oportunamente al Secretario General. Para coordinar mejor los diferentes requisitos en materia de presentación de informes, en especial, el informe anual a la Asamblea General y los informes semestrales al Secretario General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna tiene previsto presentar un informe provisional al Secretario General, que abarque el último trimestre de 1995. Así, los futuros informes semestrales abarcarán el primero y el segundo semestre de cada año, respectivamente. En el párrafo 28 del documento ST/SGB/273, se establecen ocho categorías de información, enumeradas como incisos a) a h), que se han de incluir en los informes anuales de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Con respecto a esos ocho incisos, la información contenida en el presente informe es la siguiente:

- a) y b) Una descripción de los problemas, abusos y deficiencias más importantes: párrafos 18 a 100;
- c) Recomendaciones no aprobadas por el Secretario General: en el párrafo 96 figura un caso al respecto y su resolución;
- d) y e) Recomendaciones contenidas en informes anteriores sobre las cuales no se han terminado de adoptar medidas correctivas o respecto de las cuales la administración revisó una decisión de un período

anterior: como se trata del primer informe anual no se plantearon casos de este tipo;

- f) y g) Recomendaciones acerca de las cuales no se pudo llegar a un acuerdo con la administración o en que la información o asistencia solicitadas fueron denegadas: no se han producido situaciones de este tipo, aparte de la mencionada en el inciso c) *supra*;
- h) El valor de las economías de gastos recomendadas y sumas recuperadas: véase el recuadro que figura a continuación del párrafo 17.

C. Determinación de prioridades

14. Durante el período que se examina, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna centró sus actividades de supervisión en las operaciones de mantenimiento de la paz, las actividades humanitarias y conexas y el problema general de las adquisiciones. Debido al elevado nivel de los gastos y a la visibilidad de las actividades, éstas son esferas

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna se centró en las operaciones de mantenimiento de la paz, las actividades humanitarias y conexas y las adquisiciones.

en que la utilización poco prudente de los fondos y los problemas y abusos en la gestión podrían tener las consecuencias más graves.

15. En la esfera de las operaciones de mantenimiento de la paz, se está haciendo hincapié en la etapa inicial de las operaciones, los procedimientos relacionados con la etapa final de la misión, la protección de los bienes, la fiabilidad de la información financiera y de otra índole y el cumplimiento de las normas, reglamentos e instrucciones en vigor. Se prestó particular atención a la división de funciones entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de

Administración y Gestión y al funcionamiento de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

16. La Oficina concibe su función en las actividades humanitarias y conexas como la de preparar recomendaciones encaminadas a coordinar mejor las actividades de los diferentes organismos de las Naciones Unidas que prestan asistencia humanitaria. En 1996 el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) examinará un informe sobre la aplicación de recomendaciones en la evaluación a fondo del Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Si bien el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) tiene su propia dependencia de auditoría, la Oficina realizó una investigación de una denuncia de un Estado Miembro relacionada con el OOPS (véase el párrafo 85 *infra*) y seguirá prestando sus servicios de supervisión en la medida en que se necesiten. Se prevé que en 1997 el CPC examinará un informe sobre una evaluación a fondo del Departamento de Asuntos Humanitarios. En un informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (E/AC.51/1995/2 y Corr.1 y 2, párr. 43) se toma nota de las “observaciones pertinentes” sobre cuestiones de coordinación en el informe del Departamento de Asuntos Humanitarios sobre Rwanda. La Oficina seguirá dando prioridad a la supervisión de las actividades humanitarias y conexas en 1995 y 1996, con lo que estará en mejores condiciones de presentar al Secretario General y a los órganos legislativos recomendaciones para contribuir a mejorar la asistencia humanitaria.

17. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha iniciado un examen de todas las etapas del proceso de adquisición así como la organización general de esa función, incluida la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Expertos de Alto Nivel en diciembre de 1994.

**Economías y recuperación de gastos resultantes de medidas adoptadas
por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna
15 de noviembre de 1994 a 30 de junio de 1995**

(En miles de dólares EE.UU.)

<i>Naturaleza de las consecuencias financieras</i>	<i>Suma determinada y recomendada</i>	<i>Suma efectiva^a</i>
Recuperación de pagos excesivos	8 644	1 118
Prevención de pagos excesivos	3 516	2 315
Reducción efectiva de gastos	1 069	182
Prevención de gastos excesivos o injustificados	3 280	351
Ingresos adicionales obtenidos	59	—
Recuperación de sumas fraudulentas	140	15
Total	16 820	3 981

^a Al 30 de junio de 1995.

II

Esferas prioritarias para la supervisión

A. Mantenimiento de la paz

1. Capacidad de aprender de la experiencia

18. Las Naciones Unidas no cuentan con mecanismos apropiados para el mantenimiento de una memoria institucional o políticas que exijan las evaluaciones necesarias para aprender sistemáticamente de la experiencia reciente en

Las Naciones Unidas carecen de mecanismos apropiados para aprender de la experiencia reciente en materia de mantenimiento de la paz.

materia de mantenimiento de la paz. Las recomendaciones que figuran en el informe sobre la evaluación a fondo de la etapa de puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz (E/AC.51/1995/2 y Corr.1 y 2), sobre esas cuestiones se refieren a las evaluaciones de fin de misión, las entrevistas e informes finales, las evaluaciones de mitad de misión; un centro de documentación del mantenimiento de la paz; archivos e historias orales y la asignación de responsabilidad de las funciones de apoyo.

2. Capacidad de intervención

19. La dirección eficiente de las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular en la fase inicial, exige que las Naciones Unidas mantengan un estado general de preparación. Eso entraña para cada componente sustantivo de las misiones complejas y para todas las misiones de apoyo una asignación clara de responsabilidades así como la elaboración y el mantenimiento de una doctrina, procedimientos e informes de operaciones y capacidad operacional, incluidas disposiciones sobre la capacidad de reserva. Sólo existe una capacidad adecuada de intervención en las esferas de la repatriación y la asistencia electoral. Las recomendaciones que figuran en el informe sobre la evaluación a fondo de la fase de puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz (E/AC.51/1995/2 y Corr.1 y 2)

sobre la adquisición de una capacidad inmediata de inter-
Sólo existe la capacidad de intervención inmediata en las esferas de la repatriación y la asistencia electoral.

vencción se formularon con respecto a los aspectos de las operaciones relacionados con la información, los derechos humanos, la policía civil y el componente militar. También se examinó el estado de la capacidad de intervención respecto de las funciones de apoyo y se formularon recomendaciones sobre la planificación de directrices, la planificación de la capacidad de intervención inmediata dentro de la Secretaría, un método uniforme de planificación para la fase inicial, un sistema analítico para la preparación del presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz, la seguridad del personal, procedimientos uniformes de operación en cuanto a logística y personal, el examen realizado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna del cumplimiento en cuanto a logística y adquisiciones, directrices de capacitación y un plan de capacitación.

3. Distribución de responsabilidades entre el Departamento de Administración y Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

20. Se realizó una inspección a fin de comprender mejor los criterios relativos a los arreglos hechos durante el último trimestre de 1994 y sus consecuencias generales. En virtud de esos arreglos, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos transfirió las funciones de administración y contratación de personal del Departamento de Administración y Gestión a la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Al mismo tiempo, determinadas funciones en el sector de presupuesto y finanzas se transfirieron del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a la Oficina de Planificación de

Programas, Presupuesto y Contaduría General, del Departamento de Administración y Gestión.

21. Las conclusiones y recomendaciones de la inspección fueron las siguientes:

- a) El equipo de inspección opinó que la distribución de responsabilidades entre la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la División de Financiación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz se justificaba, esclarecía la asignación de la responsabilidad dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y

Se justificaba la distribución de responsabilidades entre la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la División de Financiación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y especificaba la reasignación de los recursos y el personal conexos respecto de los cuales no existía un acuerdo previo claro entre los dos Departamentos.

- b) A fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles, el equipo recomendó que la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz acelerara el proceso para llenar los puestos vacantes; instituyera la práctica de enviar a los oficiales de presupuesto a las misiones sobre el terreno conexas para que conocieran mejor las necesidades de la misión y mantuviera un diálogo y coordinación permanentes con la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
- c) Con respecto a la delegación de autoridad por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el equipo opinó que era un paso para mejorar la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que se derivaba del principio de que las personas más directamente responsables del programa de trabajo debían recibir el máximo de autoridad operacional para cumplir con su labor. No obstante, el equipo expresó preocupación acerca de la capacidad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el futuro inmediato de

desempeñar con eficacia las funciones adicionales consiguientes. Por lo tanto, recomendó que todos los interesados de ambos Departamentos y en particular la Oficina de Gestión de Recursos Humanos siguieran estudiando atentamente la situación durante el período inicial de seis meses.

- d) Asimismo recomendó que durante ese período la Oficina de Gestión de Recursos Humanos proporcionara orientación al Servicio de Gestión y Apoyo del Personal de la División de Actividades y Logística de Actividades sobre el Terreno para aumentar su capacidad, en particular, en materia de políticas de personal, determinación de las capacidades necesarias, capacitación y administración de prestaciones y otros beneficios.

4. División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno

22. En el examen de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno realizado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se encontraron los siguientes problemas importantes:

- a) La División no funciona en un contexto que: i) facilite la eficiencia operacional; ii) sea propicio para realizar controles internos eficaces; iii) fomente una gestión eficaz de los recursos. Aunque en parte este es un problema interno de la División, también se debe en cierta medida a factores externos que han limitado su capacidad operacional;
- b) Con respecto al personal, los resultados de la inspección indican que el complemento de personal de la División es inapropiado en su combinación y, en algunos aspectos insuficiente en número. También indican que algunas responsabilidades funcionales no están totalmente claras y que determinados nexos de organización confieren carácter ambiguo a la rendición de cuentas y obstaculizan la eficiencia;
- c) Por último, desde el punto de vista financiero, el equipo determinó que la Organización enfrenta: i) el posible riesgo de que existan pasivos no registrados; ii) el posible derroche de sumas considerables de dinero debido, entre otras cosas, a la falta de controles adecuados de los bienes; y iii) un riesgo en lo que respecta a seguros de responsabilidad civil a causa de dudas en la cobertura de seguros en los casos en que las tropas se despliegan o rotan en virtud de cartas de asistencia.

23. La inspección llegó a la conclusión de que:

- a) La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno no cumple en forma apropiada con su mandato. El estilo ad hoc de administración de las operaciones sobre el terreno que predomina debe

La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno necesita un criterio de gestión más activo y políticas y procedimientos coherentes y viables.

ser reemplazado por un criterio de gestión más activo y políticas y procedimientos coherentes y viables para que se incremente la capacidad de reaccionar en forma más previsible y eficiente en apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz;

- b) Había tres esferas en las que la insuficiencia de recursos humanos planteaba un grave riesgo para la Organización: la Dependencia de Administración de Reclamaciones, dentro del Servicio de Administración y Apoyo Financiero; la gestión y el control de bienes y la Dependencia de Dotación de Personal, del Servicio de Apoyo y Administración de Personal;
- c) Independientemente de cualquier fortalecimiento que se haya posibilitado por conducto de recursos con cargo a la Cuenta de Apoyo, las nuevas solicitudes de recursos adicionales deberían estar sujetas a que: i) la administración de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno aborde en forma apropiada las inquietudes organizativas y administrativas planteadas en el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y ii) un examen satisfactorio de la metodología empleada para calcular los recursos de la Cuenta de Apoyo en un esfuerzo por vincular en forma apropiada las necesidades de las operaciones de apoyo y de recursos;
- d) Por último, en las conclusiones del informe se sugiere que podría resultar de gran provecho examinar las necesidades de apoyo operacional desde la perspectiva del terreno. Los resultados de un examen basado en el terreno indudablemente ayudarían a completar el panorama relativo a las cuestiones que afectan la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz.

24. En vista de las conclusiones del examen, se formularon recomendaciones a la administración de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, quien las aceptó. Cabe señalar que, en general, el

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha reaccionado en forma positiva a las conclusiones y recomendaciones de la Oficina y las ha agradecido, pero con frecuencia cita su difícil situación en materia de personal como principal obstáculo para ponerlas en práctica con celeridad.

5. Personal internacional por contrata

25. El proyecto piloto del personal de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) se inició en noviembre de 1992 como medida expedita de satisfacer de las necesidades inmediatas de personal de la UNPROFOR. En virtud del proyecto, la UNPROFOR concertó contratos con varias empresas para prestar servicios de personal internacional por contrata. Designados como empresas de servicios internacionales, las empresas respondieron a las solicitudes de la UNPROFOR encontrando y proponiendo candidatos adecuados y empleando a los candidatos aprobados como personal propio mientras prestan servicios a la UNPROFOR. Ésta, a su vez, reembolsa a las empresas de servicios internacionales sobre la base de facturas mensuales relativas a los costos directos por concepto de personal por contrata (sueldos, seguros, gastos de contratación, gastos de viaje y pagos de incentivos por misión) y una tasa administrativa que se basa en esos costos.

26. La auditoría del personal internacional por contrata reveló que los controles del despliegue de éste no eran tan estrictos como los que se ejercen habitualmente respecto del despliegue de funcionarios de las Naciones Unidas. Aunque

El control del despliegue del personal internacional por contrata no era tan estricto como el que se ejerce habitualmente respecto del despliegue de funcionarios de las Naciones Unidas.

el personal internacional por contrata debía contratarse para cumplir funciones técnicas y relacionadas con artes y oficios, se emplea un número sustancial para cumplir funciones administrativas básicas que deberían haberse asignado a funcionarios de las Naciones Unidas. Además, una parte considerable de los servicios prestados por el personal internacional por contrata podrían haberse obtenido mediante contratos de servicios. Por otra parte, la auditoría reveló que algunos funcionarios internacionales por contrata estaban empleados en puestos que podrían haberse llenado con personal de contratación local, a un costo significativamente inferior.

27. Los procedimientos de adquisición establecidos no se siguieron en lo que respecta a las licitaciones de este proyecto, y los contratos pertinentes entre las Naciones Unidas y las empresas de servicios internacionales que proporcionaron el personal no protegieron en forma adecuada los intereses de la Organización. También se observaron deficiencias en la precisión y minuciosidad de la información presentada en apoyo de las facturaciones de las empresas de servicios internacionales y en las comprobaciones realizadas por la UNPROFOR antes de autorizar el pago de las facturas. La UNPROFOR pagó sumas excesivas por concepto de seguros. Como resultado de la auditoría, se recuperó una suma superior a los 200.000 dólares y se espera recuperar otros 300.000 dólares. Se efectuaron comprobaciones financieras inadecuadas con respecto a las empresas de servicios internacionales, que, en algunos casos, carecían de antecedentes y tenían bienes limitados. Un examen minucioso de sus antecedentes de créditos los habría descalificado para realizar transacciones con las Naciones Unidas a menos que hubiesen presentado una garantía de ejecución u otras garantías financieras.

28. El proyecto experimental representó una desviación importante de los métodos tradicionales de despliegue del personal de las misiones de mantenimiento de la paz. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, no obstante, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, no proporcionó suficiente orientación normativa ni supervisión del proyecto durante su elaboración y ejecución iniciales. La falta de participación apropiada en la fase inicial del proyecto por parte del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las Oficinas de Gestión de Recursos Humanos y Asuntos Jurídicos invalidó el elemento de control de un sistema de verificaciones y equilibrios y, por consiguiente, surgió una serie de cuestiones jurídicas y de personal a medida que evolucionaba el proyecto experimental, que exigían una aclaración de las políticas.

29. En el documento A/49/914 figura un informe detallado sobre la auditoría de este proyecto y las medidas de respuesta adoptadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. A pesar de las conclusiones

El criterio del proyecto experimental de personal de la UNPROFOR es un método alternativo viable de dar apoyo a otras operaciones de mantenimiento de la paz.

señaladas, la auditoría llegó a la conclusión (A/49/914, anexo, párr. 35) de que el proyecto piloto de la UNPROFOR es un posible método viable para apoyar otras

operaciones de mantenimiento de la paz, siempre que las circunstancias lo justifiquen claramente. Esas circunstancias podrían incluir, por ejemplo, los casos en que el mercado local de trabajo sea limitado, o donde las condiciones políticas predominantes exijan el uso de personal internacional. No obstante, el alcance de un programa de ese tipo debería supervisarse cuidadosamente para velar por que se recurra a personal de servicios por contrata sólo cuando las necesidades de personal no puedan atenderse mediante los canales habituales de contratación de personal de las Naciones Unidas o mediante la contratación de los servicios necesarios.

6. La Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi

30. A comienzos de junio de 1995, los auditores terminaron la primera etapa del examen de las operaciones de la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia). El examen realizado por la División de Auditoría y Consultoría de Gestión reveló que la Base Logística de las Naciones Unidas es un medio viable de atender la necesidad de la Organización de contar con instalaciones centrales de almacenamiento para dar apoyo a sus operaciones de mantenimiento de la paz. Se recibieron considerables existencias de material, equipo y suministros de misiones concluidas (por ejemplo, la Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (ONUSOM II) y la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ)). Se envió un número considerable de existencias a las misiones nuevas y ampliadas tales como la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III (UNAVEM III). Ya se contaba con una capacidad limitada de reacondicionar vehículos y equipo usados. Durante el examen, los auditores observaron algunas carencias y problemas de importancia para la administración: a) la falta de un presupuesto autorizado para la base logística; b) la necesidad de establecer una clara línea de autoridad; c) la necesidad de agilizar los procesos de recepción e inspección del material recibido de la ONUSOM II; d) procedimientos inapropiados de inventario; e) la falta de una gestión apropiada de las actividades relacionadas con el transporte entre la base y las misiones y entre las propias misiones; f) procedimientos eficientes de embalaje y almacenamiento en algunas misiones; y g) la falta de directrices oficiales relacionadas con las adquisiciones directas por las misiones de mantenimiento de la paz en relación con las existencias disponibles en la Base Logística. Los resultados se comunicaron al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y hacia fines de 1995 la División de Auditoría y Consultoría

de Gestión realizará un seguimiento de la aplicación de sus recomendaciones. Se presentará un informe sobre la auditoría realizada a la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones.

7. Resultados generales de las auditorías de las misiones

31. Durante el período sobre el que se informa, se realizaron auditorías de las siguientes operaciones de mantenimiento de la paz: ONUSOM II, UNPROFOR, Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), UNAVEM II, ONUMOZ, Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA), Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda (UNAMIR) y Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL). En algunas de esas operaciones (por ejemplo la ONUSOM II y la UNPROFOR) se hicieron dos auditorías. Además, los auditores residentes de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna destacados en la UNPROFOR, la UNMIH, la ONUSOM II y la UNAVEM III proporcionaron informes de auditoría permanentes de esas operaciones.

32. Las auditorías de las operaciones de mantenimiento de la paz revelaron casos en que observadores militares, miembros de la policía civil y oficiales de Estado Mayor militar habían tomado licencia compensatoria excesiva, que se habían efectuado pagos excesivos de dietas por misión al personal de contratación internacional y se había demorado su recuperación, que había casos de uso no autorizado de aeronaves para fines no oficiales, gastos realizados sin una asignación apropiada o en exceso de las asignaciones, falta de controles presupuestarios, solicitudes de reembolso de algunos gastos de transporte excesivas e injustificadas, insuficiente control de las operaciones con cheques, falta de control del uso de vehículos e instalaciones de comunicaciones, utilización ineficiente de los alojamientos, falta de una política clara sobre las operaciones y compromisos importantes no autorizados que no fueron examinados por los Comités de Contratos local y de la Sede. También hubo un caso relacionado con la escasez en la entrega de combustible que provocó una pérdida de 540.000 dólares. Con respecto a la contabilidad y el mantenimiento de registros, se descubrió que la confiabilidad e integridad de los asientos contables eran sumamente dudosos. Por ejemplo, el

efectivo disponible en diferentes monedas reveló que había saldos de créditos por un total de 10.603.691 dólares y se observó que había saldos positivos en tres cuentas bancarias diferentes por un total de 7.100.106 dólares, aunque no hay líneas de crédito con ninguno de esos bancos.

33. La División de Auditoría y Consultoría de Gestión recomendó que se cambiaran las políticas sobre licencia compensatoria del personal militar y de la policía civil a fin de impedir los abusos. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería publicar directrices adicionales para velar por que las aeronaves de la Organización se utilicen principalmente para fines oficiales y para fines de descanso y recreación sólo en virtud de restricciones claramente definidas. Debería mejorarse el control de las operaciones con cheques y de las propiedades; debería garantizarse un control presupuestario eficaz y la utilización eficiente de los bienes. Los contratos principales deberían ser examinados por los Comités de Contratos locales y de la Sede antes de contraer compromiso alguno.

8. Problemas concretos de las distintas misiones

UNPROFOR

34. A petición de la Asamblea General (resolución 49/228, párrs. 7 y 8) se realizaron dos auditorías de la UNPROFOR, una sobre el personal internacional por contrata (véanse los párrafos 25 a 29 *supra*) y un examen

La auditoría de la gestión del componente civil de la UNPROFOR reveló que se habían realizado gastos innecesarios, excesivos y exorbitantes.

del componente civil. En la auditoría de la gestión del componente civil de la UNPROFOR, realizada en abril y mayo de 1995 por la División de Auditoría y Consultoría de Gestión, se observó que se habían realizado gastos innecesarios, excesivos y exorbitantes. Esos gastos incluían la compra de uniformes para el personal civil, considerados innecesarios, trineos motorizados que no se utilizaron nunca y por lo tanto están sin funcionar, autobuses pesados de lujo y suministros excesivos de agua potable. Se compraron más de 1.400 grupos electrógenos por encima de las necesidades reales, muchos de los cuales fueron encontrados intactos en sus cajas de embalaje y quedaron allí para nuevas inspecciones y pruebas.

ONUSOM II

35. Durante el período comprendido entre junio de 1994 y mayo de 1995 se envió un equipo de auditores residentes a Mogadishu para proporcionar información permanente de auditoría sobre la ONUSOM. Durante ese período, el personal de auditoría residente examinó todas las actividades principales de la ONUSOM incluidas las adquisiciones, el transporte, los servicios de administración de edificios, las comunicaciones y las finanzas y la contabilidad. Se realizaron auditorías de todos los contratos principales, incluidos los contratos de suministros de raciones alimenticias y agua potable, combustible, transporte por carreteras, envío de fletes, extinción de incendios, construcción, asesoramiento en ingeniería, alojamiento en hoteles y saneamiento y eliminación de desechos. Las auditorías revelaron grandes deficiencias de control interno que provocaron pérdidas monetarias importantes a la Organización.

36. La auditoría del contrato de distribución de combustible de la ONUSOM II reveló que se pagaron 369.000 dólares al contratista por servicios que no se prestaron. A raíz de un número excesivo de viajes de entrega durante el período comprendido entre abril y julio de 1994 se hicieron pagos adicionales excesivos por un total de 540.000 dólares. La auditoría también reveló que, aunque no estaba estipulado en el contrato, la ONUSOM II proporcionó seis camiones cisterna valorados en 312.000 dólares para uso del contratista. Al mismo tiempo, la ONUSOM II tuvo que alquilar camiones para atender sus propias necesidades. Posteriormente dos de esos camiones fueron sustraídos al contratista. Además, la ONUSOM II pagó al contratista por el funcionamiento y mantenimiento de vejigones de combustible tarifas superiores a las cotizadas en la licitación original. Esto provocó la pérdida de otros 100.000 dólares para la ONUSOM II. La administración de la ONUSOM II

La administración de la ONUSOM II convino en recuperar 909.000 dólares de pagos excesivos efectuados al contratista, según lo recomendado por la División de Auditoría y Consultoría de Gestión.

convino en recuperar 909.000 dólares por concepto de pagos excesivos efectuados al contratista, según lo recomendado por la División de Auditoría y Consultoría de Gestión.

37. La auditoría del contrato de raciones de alimentos de la ONUSOM II reveló una serie de deficiencias en la administración de los contratos que provocaron pérdidas importantes para la Organización. La Organización transfirió

raciones de alimentos por valor de 1,5 millones de dólares al contratista en diciembre de 1993, pero no recuperó esos

La ONUSOM II transfirió raciones de alimentos por valor de 1,5 millones de dólares al contratista en diciembre de 1993, pero no recuperó esos gastos hasta que se lo indicó el auditor residente en agosto de 1994.

gastos hasta que así lo señaló al auditor residente en agosto de 1994. Se determinó que durante el período comprendido entre enero y junio de 1994, la ONUSOM II adquirió agua potable en el mercado a un costo de 25 centavos de dólar por litro en vez de comprarla al contratista de raciones alimenticias al precio estipulado del contrato, de 10 centavos de dólar por litro. Esto provocó gastos adicionales para la ONUSOM de cerca de 1 millón de dólares. La administración estuvo de acuerdo con la recomendación de la División de Auditoría y Consultoría de Gestión de dejar de comprar el agua en el mercado, ahorrando así 160.000 dólares mensuales. La auditoría también permitió descubrir que la ONUSOM II permitía al contratista de raciones utilizar contenedores y cámaras frigoríficas de propiedad de las Naciones Unidas y alquiladas, aunque el contrato especificaba que el contratista debería proporcionar esos contenedores. Esto provocó pérdidas superiores a los 90.000 dólares a la ONUSOM II. Además, la ONUSOM II no llevó registros del número de contenedores y cámaras frigoríficas prestados al contratista. Por consiguiente, se recomendó que la ONUSOM II recuperara todos los contenedores de las Naciones Unidas en poder del contratista. La auditoría realizada por la División de Auditoría y Consultoría de Gestión de las solicitudes de reembolso pendientes de pago relacionadas con este contrato planteó varias otras cuestiones de auditoría y el arreglo final con el contratista está a la espera de un arbitraje.

38. La auditoría de los gastos de lucha contra incendios reveló que la ONUSOM II efectuó gastos innecesarios de capacitación y pagó 105.000 dólares más de lo necesario por el transporte de equipo de extinción de incendios. Se recomendó que la ONUSOM II investigara los gastos de transporte y recuperara cualquier pago excesivo de gastos por concepto de flete comercial. El examen de las facturas de transporte por carretera de contenedores de la ONUSOM II reveló que facturas por un total de 40.600 dólares eran fraudulentas. Sobre la base de nuevos exámenes realizados por la ONUSOM II, se efectuaron ajustes descendentes de 95.000 dólares. Igualmente, la auditoría del contrato de construcción de un campamento para 800 personas llevó a que la División de Auditoría y Consultoría de Gestión recomendara que se efectuara un ajuste descendente de los

gastos de 122.700 dólares. Sobre la base de la recomendación, se pagaron al contratista 831.605 dólares de los 954.366 dólares reclamados.

39. En el párrafo 1 de su resolución 49/229 de 23 de diciembre de 1994, la Asamblea General pidió al Secretario General que presentase un nuevo informe por escrito a más tardar el 31 de enero de 1995 sobre los progresos realizados en la investigación emprendida por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y las nuevas medidas adoptadas para determinar la responsabilidad por el robo de 3,9 millones de dólares de la ONUSOM II y para recuperar los fondos que faltasen, así como sobre las medidas disciplinarias adoptadas a este respecto y los controles establecidos para evitar que en el futuro volvieran a producirse incidentes análogos. En el informe (A/49/843) se describen en detalle las medidas inmediatas adoptadas, los resultados de la investigación y las medidas correctivas recomendadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y las adoptadas por la administración de las Naciones Unidas. También se describe la investigación realizada por Scotland Yard. La investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna incluye información sobre:

- a) La suma en efectivo que se había dejado acumular;
- b) Las condiciones generales de seguridad en el complejo de la Embajada;
- c) Las condiciones de seguridad en el complejo administrativo;
- d) Las condiciones de seguridad en la oficina del cajero;
- e) Un reconocimiento del lugar del delito;
- f) La responsabilidad de la Administración.

40. La División de Auditoría y Consultoría de Gestión recomendó medidas correctivas para la ONUSOM II en relación con:

- a) La seguridad en la oficina del cajero;
- b) La reducción al mínimo del efectivo en caja;
- c) La mejora de la gestión de caja;
- d) El establecimiento de controles para la gestión de caja;
- e) La actualización de las cuentas.

41. Se recomendó que la administración de las Naciones Unidas adoptara medidas en las siguientes esferas:

- a) La protección de los bienes de las misiones de mantenimiento de la paz;
- b) Medidas disciplinarias y conexas;

c) La aplicación de las recomendaciones formuladas por el equipo de investigación de la Sede.

42. La auditoría de la Dirección de Puertos de Mogadishu reveló que sus operaciones se iniciaron bajo la supervisión general de la ONUSOM II sin un marco administrativo y jurídico apropiado. A raíz de ello no se observaron normas financieras administrativas básicas de las Naciones Unidas. Cuando se dieron por terminadas las operaciones de la Dirección de Puertos de Mogadishu poco después de finalizada la auditoría, poco podía hacerse por corregir las deficiencias. La División de Auditoría y Consultoría de Gestión recomendó que se designara un funcionario para recuperar las sumas pendientes adeudadas a la Dirección de Puertos de Mogadishu.

MINURSO

43. Se realizó una auditoría de la MINURSO a fin de examinar la aplicación de recomendaciones anteriores de los auditores y de investigar denuncias de irregularidades y administración deficiente. En el documento A/49/937 figura un resumen de las principales conclusiones, recomendaciones y actividades complementarias respecto de las recomendaciones anteriores de los auditores. Las denuncias, hechas por el ex Vicepresidente de la Comisión de Identificación de la MINURSO, si bien eran principalmente de naturaleza política y por lo tanto no estaban incluidas en el alcance de una auditoría, también se referían a la gestión del proceso de identificación de los posibles votantes, la utilización del personal de la Comisión de Identificación, el contenido de los informes semanales y la utilización de los recursos. En el documento A/49/884 figura un informe sobre las denuncias, cuyos investigadores llegaron a la conclusión de que (A/49/884, anexo, párr. 34):

“... el actual Representante Especial Adjunto es tenido en alta estima y, en general, su habilidad para negociar, así como su credibilidad con las partes, eran positivamente reconocidas. Nos pareció que las reclamaciones obedecían primordialmente a la frustración por el hecho de que no se fuese a prorrogar el contrato y a animosidad personal. La MINURSO ha sido objeto de auditorías periódicas. Si bien la actuación administrativa de la Misión no ha sido impecable, ésta ha tenido en cuenta las recomendaciones de la auditoría y, en general, ha adoptado rápidamente medidas correctivas en caso de errores. Hay que señalar que, antes de su partida, [el ex Representante Especial Adjunto] jamás denunció incorrección alguna a los auditores que visitaban la Misión.”

B. Actividades humanitarias y actividades conexas

1. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

44. Durante el período abarcado por el informe, se realizaron auditorías de proyectos del ACNUR en Armenia, Bangladesh, Belice, Benin, Botswana, Burundi, el Chad, China, el Congo, El Salvador, Georgia, Ghana, Guinea, Hungría, la India, el Iraq, la Jamahiriya Árabe Libia, Kenya, Laos, Namibia, Somalia, Tailandia, el Togo, Uganda, Venezuela, la ex Yugoslavia, el Zaire y Zambia.

45. Las auditorías del ACNUR en general se centraron en los programas por países ejecutados por organizaciones no gubernamentales u organismos oficiales del país interesado y las oficinas del ACNUR. Las auditorías revelaron la falta de cumplimiento de los contratos concertados con el ACNUR, la falta de rendición de cuentas sobre gastos, la ausencia de arreglos de adquisición óptimos, un control imperfecto de los bienes y la distribución poco eficaz de artículos de socorro a los refugiados. Una causa importante de las deficiencias y errores observada fue que, en muchos casos, los organismos de ejecución no contaban con suficiente personal o infraestructura para responder a las necesidades financieras y operacionales del ACNUR. También había otras razones, tales como las circunstancias difíciles y muy inestables en los organismos que actúan sobre el terreno, preocupados principalmente por sus propias necesidades y objetivos, así como la gestión y el control deficientes por parte del ACNUR.

46. Por consiguiente, se recomendó que el ACNUR aumentara su capacidad de supervisión y control financiero respecto de sus colaboradores de ejecución, de modo que los casos de falta de cumplimiento con las condiciones de los subcontratos suscritos con esos colaboradores puedan descubrirse en una etapa temprana y se puedan aplicar en forma expedita medidas encaminadas a fortalecer los contratos o a corregir las deficiencias.

2. Aspectos humanitarios de las operaciones de mantenimiento de la paz

47. Con respecto a los aspectos humanitarios de las operaciones de mantenimiento de la paz, el informe sobre la evaluación a fondo de la fase de puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz (E/AC.51/1995/2 y Corr.1 y 2) incluía un examen de las actividades de alerta temprana (comprendido el establecimiento de un marco de

coordinación de alerta temprana en la Oficina Ejecutiva del Secretario General), la movilización de la respuesta internacional en casos de emergencia y la coordinación de la asistencia humanitaria, y recomendaciones al respecto.

3. Centro de Derechos Humanos

48. El programa y las prácticas administrativas de la secretaría del Centro de Derechos Humanos se examinaron en el segundo semestre de 1994. Los resultados de la inspección figuran en un informe a la Asamblea General, en el documento A/49/892. La inspección se refirió a la estructura organizativa, el programa de trabajo, la supervisión de programas y el control administrativo y financiero.

49. El equipo de inspección opinó que era esencial y urgente llevar a cabo una reevaluación y reestructuración a fondo del programa de trabajo del Centro. La reestructura-

El equipo de inspección opinó que era esencial y urgente llevar a cabo una reevaluación y reestructuración a fondo del programa de trabajo del Centro.

ción debería encaminarse a concentrar el programa en objetivos y estrategias prioritarios que robustecieran su eficacia y definieran claramente la función del Centro en general y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en particular. La reestructuración debería ir seguida de una reorganización de la secretaría del Centro y ambas actividades deberían quedar terminadas para diciembre de 1994. Habría que establecer de inmediato un mecanismo eficaz de vigilancia de los programas en la oficina del Subsecretario General a fin de coordinar, orientar y dar coherencia a la formulación del programa de trabajo y de ayudar a elaborar procedimientos para vigilar su ejecución, evaluar sus resultados y examinar los progresos alcanzados. Otros aspectos acerca de los cuales se formularon recomendaciones incluyeron la calidad de los servicios prestados a los órganos y organismos de derechos humanos, la dependencia administrativa, los proyectos de cooperación técnica, los programas de capacitación del personal y la computadorización del Centro.

50. El informe a la Asamblea General incluye un examen del cumplimiento por el Centro de las recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, al 31 de marzo de 1995. También se estudió el cumplimiento de las recomendaciones por el Centro en el período finalizado el 30 de junio de 1995. El examen indicó que se habían alcanzado escasos progresos en cuanto a la reestructuración por etapas del Centro propuesta. De hecho, sigue siendo lenta

la reacción a la recomendación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna acerca de la necesidad de centrarse en objetivos y estrategias prioritarios para fortalecer la eficacia y definir la misión del Centro y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el contexto de la Declaración y el Programa de Acción de Viena (A/CONF.175/22(Part I), cap. III). Si bien se han adoptado algunas medidas, principalmente la iniciación de un diálogo entre la administración y el personal, la parte más sustancial de la reestructuración que ha de conducir a la reorganización del Centro todavía no se había iniciado, a la espera de un examen realizado por un consultor externo. Se observaron mejoras concretas en respuesta a las recomendaciones de la Oficina sobre el fortalecimiento de la dependencia administrativa, los programas de capacitación del personal y la computadorización del Centro, todas las cuales habían sido abordadas por el Centro.

C. Adquisiciones

51. Durante el período que se examina se formularon 224 recomendaciones de auditoría en el sector de las adquisiciones. Las principales conclusiones de las auditorías se

Hay deficiencias en la organización general de la función de adquisición y en todas las etapas del proceso de compras.

refieren a deficiencias en la organización general de la función de adquisición y en todas las etapas del proceso de compras:

- a) Problemas generales en la organización de la función de adquisición:
 - i) El *Manual de adquisiciones* estaba desactualizado y no proporcionaba procedimientos detallados de control interno;
 - ii) La falta de capacitación y experiencia adecuadas de algunos oficiales de adquisiciones;
 - iii) La falta de un mecanismo presupuestario que garantizara la existencia de suficientes controles y de que esos controles se aplicaran y supervisarán estrictamente;
- b) Planificación e iniciación de los contratos:
 - i) Falta de determinación de plazos para todas las etapas del ciclo de adquisición y coordinación insuficiente entre todas las partes;
 - ii) Abusos en las adquisiciones de emergencia y el recurso a pedidos urgentes por razones opera-

ciones en las misiones sobre el terreno, causados por una planificación deficiente o inadecuada;

- c) Tramitación de licitaciones y concesión de contratos:
 - i) Falta de un mecanismo de licitación imparcial y competitivo;
 - ii) La lista de proveedores de las Naciones Unidas no se examinaba y actualizaba periódicamente;
 - iii) La evaluación inapropiada de las propuestas de los proveedores que llevaba a una elección errónea de contratistas;
 - iv) Se contraían obligaciones contractuales sin informar primero a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto;
- d) Gestión y supervisión de los contratos:
 - i) Aprobación a destiempo de contratos o enmiendas;
 - ii) Demoras por parte de los contratistas y omisión de sanciones a los proveedores por el incumplimiento de cláusulas contractuales;
 - iii) Los pagos por artículos entregados y servicios prestados que se efectuaban sin contratos válidos o establecidos;
 - iv) Las deficiencias en los procedimientos de pago.

52. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna estuvo de acuerdo con la determinación de los problemas principales por los auditores externos y el grupo de expertos de alto nivel sobre adquisiciones. El informe sobre la evaluación a fondo de la fase de la puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz incluye recomendaciones sobre los procedimientos uniformes de operaciones en materia de logística y adquisiciones y sobre un examen por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna del cumplimiento de las recomendaciones consolidadas del grupo de trabajo sobre logística y el grupo de expertos de alto nivel sobre adquisiciones. Un examen reciente de auditoría de las cuestiones de adquisición indica que los progresos en la aplicación de las recomendaciones del grupo de expertos de alto nivel y de los auditores internos y externos son lentos y deben acelerarse considerablemente. En el momento de publicarse el presente informe la Oficina de Servicios de Supervisión Interna estaba terminando de preparar una comunicación de auditoría al respecto.

III

Resumen de las principales actividades por función de supervisión

A. Auditoría y consultoría de gestión

1. Observaciones generales

53. Durante su primer año en la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la División de Auditoría y Consultoría de Gestión siguió realizando auditorías independientes de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas por las cuales el Secretario General tiene responsabilidad administrativa. Esas actividades comprenden las financiadas con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y a los fondos extrapresupuestarios. De conformidad con las resoluciones de la Asamblea General y las directrices del Secretario General, y en consonancia con las normas mencionadas, los exámenes realizados por la División abarcaron los aspectos financieros y administrativos así como de gestión y programación de las actividades.

54. Se han llenado la mayoría de las vacantes en la División. La representación de la mujer mejoró: en los últimos 10 meses se llenaron dos puestos de P-4 y dos de P-2 con funcionarias del cuadro orgánico de contratación internacional. No obstante, el nuevo personal todavía necesita tiempo para realizar ajustes y adaptarse a los sistemas de las Naciones Unidas (administrativo, financiero, de información, etc.). Por consiguiente, transcurrirá cierto tiempo hasta que puedan contribuir efectiva y cabalmente a la División.

55. Durante el período abarcado por el informe, la División siguió desarrollando el alcance y los objetivos de las auditorías de gestión en las Naciones Unidas. Determinó cuáles eran los problemas de gestión y preparó recomendaciones detalladas para resolverlos. Empezó estudios sobre gestión, examinó las estructuras organizativas a fin de sugerir el establecimiento de otras más eficaces y estudió cuestiones relacionadas con la productividad. La División también prestó asesoramiento a la administración, sugirió mejoras para racionalizar las estructuras administrativas, en la planificación, supervisión y preparación del presupuesto,

los procesos de trabajo y la utilización de los recursos humanos. La participación de los auditores como observadores en la labor de los Comités de Contratos de la Sede, Ginebra y Nairobi y las operaciones de mantenimiento de la paz en las que hay auditores residentes, brindaron la oportunidad de prestar asesoramiento sobre adquisiciones. En respuesta a la política del Secretario General sobre rendición de cuentas y responsabilidad, la División modificó su criterio respecto de la presentación de informes y ahora menciona con más frecuencia en los informes internos y confidenciales el nombre de las personas responsables de mala administración, derroche u otras irregularidades. En los casos en que se consideró apropiado, la División recomendó no sólo la recuperación de sumas sino también medidas administrativas contra las personas responsables de daños causados a las Naciones Unidas.

56. Durante el período abarcado por el informe, la División/OIOS auspició y organizó la 26ª reunión anual de representantes de servicios de auditoría interna de las organizaciones de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales, que se celebró del 22 al 24 de mayo de 1995. El objetivo de la reunión era intercambiar experiencias prácticas y elaborar modalidades de cooperación futura y coordinación de auditorías. Entre las cuestiones y los temas examinados se incluyó la incipiente función de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la elaboración de un sistema eficaz de rendición de cuentas y responsabilidad, los aspectos de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas relacionados con las auditorías, las políticas de adquisiciones e inventario y los medios de aumentar la cooperación entre los órganos de supervisión del sistema de las Naciones Unidas. El Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, en su calidad de Presidente de la reunión, se refirió a la función de la Oficina recientemente establecida. Varios funcionarios de categoría superior de las Naciones Unidas fueron invitados a hacer uso de la palabra ante la reunión, entre ellos, los Secretarios Generales Adjuntos de Administración y Gestión, Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Asuntos Humanitarios, el Subsecretario General de

Servicios de Conferencias y de Apoyo, el Presidente de la Dependencia Común de Inspección y el Director General Adjunto de la Comisión Económica para Europa.

57. Entre el 15 de noviembre de 1994 y el 30 de junio de 1995, la División inició 65 auditorías que se detallan a continuación:

Sede	10
Operaciones de mantenimiento de la paz	12
Actividades sobre el terreno	5
Procesamiento electrónico de datos/administración	
Sección de auditoría	7
Sección de Europa	8
Sección de África	8
Sección del ACNUR	15
	65

58. Durante el período abarcado por el informe, como consecuencia de las auditorías se prepararon 165 comunicaciones de auditoría, que incluían 1.195 recomendaciones relacionadas con los siguientes objetivos:

Cumplimiento de las políticas, los planes, los procedimientos, las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas	496
Utilización económica y eficiente de los recursos	241
Protección de los bienes	188
Nivel adecuado de los controles internos	207
Consecución de objetivos	63
	1 195

59. Las recomendaciones se formularon en las siguientes esferas:

Gestión de programas y proyectos	301
Adquisiciones	224
Gestión de bienes	106
Gestión de efectivo	110
Sistemas de información	25
Rendición de cuentas y presentación de informes en materia de finanzas, incluido el presupuesto	205
Personal, nómina de pagos y viajes, incluidas las consultorías	224
	1 195

60. Un examen de las auditorías realizadas durante el período abarcado por el informe revela que más del 50% de todas las conclusiones de las auditorías reflejan deficiencias en el sistema de control interno. En muchos casos, faltaban

elementos esenciales del control interno; en otros, se aplicaban técnicas inapropiadas de control. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna está convencida de que el Departamento de Administración y Gestión considera que el concepto de control interno es una responsabilidad

Más del 50% de todas las conclusiones de las auditorías reflejan deficiencias en el sistema de control interno.

administrativa que no puede dejarse en manos de los servicios de supervisión de una organización y que se está haciendo lo posible por mejorar el sistema o las técnicas de control interno. La Oficina desea dejar constancia de que la función básica del control interno es proporcionar garantías razonables de que se consignan los objetivos de la administración. Esto incluye:

- a) La eficacia y eficiencia de las operaciones;
- b) La fiabilidad de los informes financieros;
- c) La protección de los recursos;
- d) El cumplimiento de las normas, los reglamentos y las directrices administrativas.

61. Por consiguiente, se necesita que los administradores de categoría superior tengan una actitud de apoyo hacia el

Se necesita como base una actitud positiva de los administradores superiores respecto del control interno.

control interno, como base para todos los demás componentes del control interno. La Oficina está convencida de que la adopción oficial de un conjunto de normas de control interno de las Naciones Unidas confirmaría el apoyo de los niveles superiores de la administración hacia el control interno y su determinación de establecer una estructura eficaz al respecto; en consecuencia, la adopción de esas normas debería constituir el primer paso en la búsqueda de un sistema apropiado de control interno. Las Naciones Unidas ni siquiera tendrían que inventar o elaborar sus propias normas sino que podrían adoptar generalmente normas aceptadas de control interno tales como las de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que reflejan las normas convenidas en la actualidad por casi todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y también podrían responder a las necesidades de una organización internacional. El Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway elaboró normas similares.

62. Las normas de control interno que han de adoptarse incluirían normas generales, tales como exigir a los administradores que supervisen constantemente sus operaciones y adopten con celeridad medidas de respuesta respecto de todas las operaciones irregulares, poco económicas, ineficientes e ineficaces. Otras normas más detalladas se refieren a la documentación, al registro oportuno y apropiado de transacciones y actividades, la autorización y ejecución de transacciones y actividades, la separación de funciones, la supervisión y el acceso a recursos y archivos y la rendición de cuentas al respecto. Las normas constituirían un punto de referencia respecto del cual se podrían evaluar las estructuras de control existentes. Las normas tendrían que complementarse mediante objetivos de control específicos y actividades determinadas o elaboradas por diferentes departamentos u organismos de las Naciones Unidas o diferentes categorías de operaciones de la Organización. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna está dispuesta a prestar asistencia a los administradores para determinar y elaborar esos objetivos y actividades de control específicos. Al mismo tiempo, la Oficina seguirá desempeñando su papel de supervisión y evaluación de los controles internos y de señalar las deficiencias a la atención de los administradores y, cuando proceda, de la Asamblea General.

2. Conclusiones y recomendaciones importantes

Operaciones de mantenimiento de la paz

63. Véanse los párrafos 18 a 43 *supra*.

Proyectos y programas

64. Durante el período abarcado por el informe, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizó auditorías de proyectos de cooperación técnica de las Naciones Unidas en la China, Etiopía, la República Unida de Tanzania y Sudáfrica y de varios programas y operaciones importantes, así como del Sistema de Control del Acceso a las Naciones Unidas y de un contratista importante. En las auditorías de los proyectos y programas se detectaron graves deficiencias en los controles internos así como mala administración, administración deficiente de los proyectos, falta de planificación apropiada, irregularidades en las adquisiciones, insuficiente planificación y falta de supervisión e inspección del proyecto. En algunos de los proyectos no se habían realizado estudios de viabilidad ni análisis de la relación costo-beneficios antes de iniciarlo.

65. En la auditoría del proyecto del Sistema de Control del Acceso a las Naciones Unidas, se revelaron deficiencias administrativas que comprendían deficiencias en los controles internos y en el hecho de que los funcionarios correspondientes no habían vigilado en forma apropiada el proyecto. El fracaso del proyecto significó un importante derroche de recursos de las Naciones Unidas, de más de 1 millón de dólares.

66. Los resultados de las auditorías de 14 proyectos de cooperación técnica ejecutados por el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión y otros proyectos revelaron casos en que se obtenían servicios sin concertar contratos; el proyecto se ejecutaba en forma poco satisfactoria; y los contratos o las enmiendas se suscribían *ex post facto*. Los problemas incluían la presupuestación de recursos excesiva; la falta de garantías de un cumplimiento satisfactorio de los contratos; la falta de asesores técnicos competentes; y la no observancia de normas, reglamentos y procedimientos de las Naciones Unidas.

67. La División recomendó que se elaboraran directrices uniformes sobre la gestión de proyectos que proporcionarían controles apropiados y asegurarían que los proyectos se planificaran, administraran y vigilaran en forma correcta, que fueran objeto de suficiente inspección y supervisión y que cumplieran sus objetivos. Las directrices también deberían incluir proyectos sobre el desarrollo de sistemas y abarcar todos esos aspectos, tal como la gestión de proyectos, la metodología de desarrollo, y los objetivos del diseño de sistemas, la construcción de sistemas, los ensayos, la ejecución, la documentación, las actividades de apoyo, el control de las versiones y la gestión de la calidad. Se debería hacer un estudio de viabilidad de todos los proyectos principales. Las otras medidas correctivas recomendadas incluyen la necesidad de supervisar e inspeccionar más rigurosamente los proyectos y hacer cumplir estrictamente la división de funciones necesaria para asegurar los controles. También era necesario mejorar el control presupuestario, para lo cual deberían establecerse procedimientos al respecto, especialmente en lo tocante a los proyectos principales.

Operaciones en Europa

68. Entre las auditorías más importantes realizadas por la sección de Europa de la División se incluyen la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (administración de servicios comunes; servicios para visitantes, administración postal); la Corte Internacional de Justicia, la Universidad de las Naciones Unidas y el Instituto de Nuevas Tecnologías; la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (controles

presupuestarios, adquisiciones, control de bienes, servicios para visitantes, viajes); la Comisión Económica para Europa (CEPE); y el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991.

69. Las auditorías de los contratos con empresas revelaron casos de planificación inadecuada; una base dudosa del aumento de precios una vez concedidos los contratos; falta

Las auditorías y los contratos con la empresa revelaron procedimientos que no permitían optar por precios justos y competitivos.

de controles independientes de órdenes de trabajo extraordinario y de su aprobación oficial; y demoras en la firma de contratos. Se descubrieron procesos y procedimientos irregulares de licitación: la licitación estaba a cargo de oficiales no autorizados, en contravención de la reglamentación financiera; los procedimientos no permitían optar por precios justos y competitivos; no se investigaban en forma apropiada los posibles proveedores; se obtenían las licitaciones y propuestas mediante invitaciones limitadas a proveedores incluidos en una lista seleccionada; no se había procurado obtener el asesoramiento del Comité de Contratos respecto de contratos superiores a 70.000 dólares antes de contraer compromisos; y las órdenes de trabajo extraordinario o con variaciones no eran autorizadas en forma apropiada y se pagaban sin que se hicieran enmiendas en el contrato. En las auditorías de los contratos a corto plazo y de consultores se descubrieron las siguientes irregularidades: la contratación irregular de un jubilado de las Naciones Unidas; la superposición de contratos; el pago de honorarios excesivos a consultores; la contratación de un consultor no seleccionado de la lista de candidatos calificados; y la firma de contratos de consultoría sin la aprobación de la Oficina de Personal.

70. La División recomendó que se planificaran en forma adecuada las principales mejoras que se habían de introducir mediante la realización de estudios de viabilidad. También debían respetarse estrictamente los procesos y procedimientos de licitación para asegurar que se obtuvieran precios justos y competitivos y debía recabarse el asesoramiento del Comité de Contratos en forma oportuna y regular. Debía aplicarse estrictamente la separación apropiada de funciones. El Servicio de Compras y Transporte debería asumir su función en el proceso de adquisición con un alcance claramente definido de sus funciones básicas y no debería procesar facturas en ninguna etapa ni participar siquiera en la administración de los contratos. Igualmente, las oficinas

sustantivas no debían intervenir en ninguna etapa del proceso de licitación. Además, se recomendó que se adoptaran las medidas necesarias para fortalecer los controles de los contratos de consultores y que se aplicaran las disposiciones del párrafo 114.1 del reglamento financiero sobre responsabilidad del personal a los funcionarios de las Naciones Unidas cuyas acciones provocaran el derroche de recursos debido a la superposición de contratos.

Operaciones en África

71. La Sección de África de la División realizó auditorías importantes en la Comisión Económica para África (CEPA), los centros multinacionales de programación y de operaciones en Tánger y Niamey, la Dirección de Puertos de Mogadishu, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (consultorías, gestión del efectivo, prestaciones del personal, tienda de artículos de regalo, proyectos en África ejecutados por el PNUMA y el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión).

72. La auditoría del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos reveló que no se mantenía un control apropiado en la contratación de expertos externos con arreglo a acuerdos de préstamos reembolsables. Como consecuencia, las condiciones de los acuerdos eran menos favorables que las aplicadas en el caso de los expertos contratados con arreglo a los acuerdos de servicios especiales. La selección de candidatos no incluía la comparación de los honorarios propuestos. En un caso, una funcionaria logró obtener un acuerdo de préstamos reembolsables por 98.000 dólares para una empresa en la que había sido socia antes de ingresar en las Naciones Unidas y con cuyo director tenía una estrecha relación. Se llegó a la conclusión de que el PNUMA ejercía un control insuficiente sobre las operaciones de dos de sus oficinas regionales. En la auditoría del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión se observó la falta de una cláusula punitiva en los contratos. La División recomendó que el Centro examinara sus procedimientos para asegurar la competitividad en la selección de expertos externos y para fortalecer el control sobre la contratación de consultores en virtud de los acuerdos sobre préstamos reembolsables. El PNUMA debería fortalecer el control de las operaciones de sus oficinas regionales. Se aconsejó al Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión que incluyera cláusulas punitivas en los subcontratos.

Administración de fondos fiduciarios

73. Los exámenes de los fondos fiduciarios realizados por la División revelaron algunas deficiencias en la rendición de cuentas de las Naciones Unidas, incluida la falta de cumplimiento de las directrices pertinentes, la ausencia de propuestas para el establecimiento de fondos fiduciarios y acuerdos básicos con los donantes, la falta de informes sustantivos, deficiencias en la preparación de los planes de gastos y el control de las asignaciones, que provocan gastos excesivos. En el caso del fondo fiduciario para la Exposición Internacional Taejon, por ejemplo se pagaron remuneraciones que ascendieron a 82.160 dólares a un ex funcionario que fue nombrado Comisionado General de la Exposición en virtud de un acuerdo de servicios especiales, suma que excedía el límite de 12.000 dólares establecido por la Asamblea General. La División recomendó que la administración reevaluara los pagos de las remuneraciones y tomaran medidas apropiadas al respecto. También se pidió al Departamento de Información Pública que cerrara el Fondo Fiduciario sin demora y reintegrara todo saldo no utilizado al donante.

Sistemas de procesamiento electrónico de datos

74. El empleo de tecnología y sistemas de información es una parte esencial de los esfuerzos encaminados a mejorar la gestión y administración de los programas en toda la Organización. Por ejemplo, las etapas 1 y 2 del nuevo Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG) están en pleno funcionamiento en la Sede. Como parte de la supervisión permanente de ese importante proyecto, se formularon recomendaciones para aumentar la eficacia de la capacitación y garantizar la entrega de programas de computadoras de calidad. Además, la actividad de la División se vio reflejada en las mejoras en las operaciones de procesamiento de datos, la planificación de imprevistos, la cooperación en casos de desastre, la seguridad de los sistemas, la gestión de los proyectos y cambios organizativos. Se hicieron recomendaciones respecto de los sistemas y procesos de la nómina de sueldos y de las mejoras de los controles administrativos y de tramitación internos. Por último, se hicieron recomendaciones que entrañaban considerables economías para mejorar el uso de la tecnología de comunicaciones en materia de télex.

Personal y nómina de sueldos

75. En la auditoría del sistema de nómina de sueldos, los auditores encontraron algunas debilidades y deficiencias

que, en el momento de presentarse este informe, todavía se estaban examinando con el Departamento de Administración y Gestión. Lo mismo ocurrió con la auditoría del subsidio de educación, respecto del cual se encontraron algunos casos que representaban errores significativos, que fueron corregidos de inmediato por la administración, en tanto que otros casos siguen impugnados.

76. Como parte de su labor de rutina la División de Auditoría y Consultoría de Gestión realiza auditorías de los casos de licencia por enfermedad prolongada para verificar

Como parte de su labor de rutina la División de Auditoría y Consultoría de Gestión realiza auditorías de los casos de licencia por enfermedad prolongada.

que el personal que toma esa licencia a expensas de la Organización reúne los requisitos necesarios. Deberían fortalecerse los controles internos en esta esfera para prevenir el fraude y el abuso. La División y la Dependencia de Investigaciones seguirán haciendo lo posible por que se adopten medidas a ese respecto.

Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas

77. El Comité Permanente de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, como primer paso para instituir su auditoría interna, recomendó en su 177ª sesión, celebrada del 10 al 14 de julio de 1995, que se incluyeran en el presupuesto para el bienio 1996-1997 créditos para realizar una auditoría interna. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que la cifra prevista es insuficiente, en vista de la magnitud de la operación y de los riesgos que entraña y seguirá dialogando con la secretaría de la Caja de Pensiones y los órganos legislativos acerca de esta cuestión.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

78. Véanse los párrafos 44 a 46 *supra*.

Gestión del efectivo

79. En general, debería fortalecerse aún más el control del efectivo, incluida la seguridad física, y se debería mejorar su gestión. En muchas auditorías se encontraron problemas,

tales como que los cajeros hacían efectivos cheques privados (incluso cheques de proveedores) con fondos que tenían bajo su custodia, que las conciliaciones de caja no se realizaban sistemáticamente, no se habían pagado antiguas partidas compensatorias, los anticipos de caja quedaban sin pagar durante largos períodos y los comprobantes de recibo de efectivo se acreditaban en forma incorrecta. En la auditoría de la UNPROFOR se pusieron al descubierto deficiencias en los controles con respecto a fondos para anticipos, tales como que no se controlaba el acceso a los fondos en efectivo, las entregas de efectivo a los sectores no se confirmaban de inmediato y el jefe de finanzas no supervisaba las operaciones. Además, también se observó una escasez de efectivo en la cuenta de anticipos del Cajero Jefe.

Funciones de certificación y aprobación

80. Los graves problemas que producían pérdidas financieras para la Organización podían atribuirse en aproximadamente el 30% de los casos a que los oficiales de certificación y aprobación no cumplían con su función de la manera prescrita. Casi el 50% de los casos historiados por la División se referían al no cumplimiento de las normas, reglamentos y las instrucciones en vigor. En muchos casos

Casi el 50% de los casos investigados por la División de Auditoría y Consultoría de Gestión se vinculaba con la falta de cumplimiento de las normas, los reglamentos y las instrucciones en vigor.

los oficiales hacían caso omiso a las medidas de control existentes. Algunos oficiales de certificación desconocían las normas, los reglamentos y las instrucciones administrativas pertinentes. En muchos casos se aprobaban pagos que carecían de documentación de apoyo. En algunos casos, los funcionarios sabían que algunos gastos no eran legítimos debido a la falta de fondos o a la existencia de determinadas normas e instrucciones que prohibían esos gastos. A menos que la administración haga un esfuerzo especial por regular el desempeño de los oficiales de certificación y aprobación, la Organización no estará en condiciones de recuperar el valor de los fondos que gasta.

81. Cabe señalar, que como resultado de las auditorías realizadas por la División en las oficinas sobre el terreno y las actividades de programas del ACNUR, la Alta Comisionada publicó un memorando en el que se promovía los principios de la responsabilidad y la rendición de cuentas

entre los representantes del ACNUR. La Alta Comisionada reiteró que cada uno era personalmente responsable y debía dar cuenta del cumplimiento de las normas, las políticas y los procedimientos que regían las cuestiones financieras, administrativas y de programas en las oficinas exteriores, incluidos los controles eficaces para prevenir las pérdidas o la utilización incorrecta de los bienes del ACNUR, de adoptar medidas prontas y eficaces en los casos en que el desempeño deficiente de los asociados en la ejecución perjudicaba el logro de los objetivos de los programas.

Sumas economizadas y recuperadas

82. Las sumas que se podrían economizar o recuperar de resultados de la aplicación de las recomendaciones y medidas correctivas propuestas por la División durante el período abarcado por el informe ascienden a más de 16 millones de

Las sumas que se podrían economizar o recuperar de resultados de la aplicación de las recomendaciones y medidas correctivas propuestas por la División durante el período abarcado por el informe ascienden a más de 16 millones de dólares.

dólares. La suma total ya economizada y recuperada llega a casi 4 millones de dólares. En el recuadro que sigue al párrafo 17 figura un desglose detallado.

B. Investigaciones

83. Durante el período comprendido entre el 15 de noviembre de 1994 y el 30 de junio de 1995, la Dependencia de Investigaciones recibió 63 quejas y realizó 16 investigaciones. A continuación se presentan descripciones resumidas de las principales investigaciones.

Investigación del robo de 3,9 millones de dólares en la ONUSOM

84. El 2 de febrero de 1995 el Secretario General presentó a la Asamblea General un informe (A/49/843) sobre la marcha de la investigación y las medidas adoptadas para determinar la responsabilidad por el robo de 3,9 millones de dólares en la ONUSOM. (Véanse los párrafos 39 a 41 *supra.*)

*Investigación de denuncias de infracciones
por un funcionario del OOPS*

85. Un equipo de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, que incluía a dos auditores, realizó una investigación de una denuncia formulada por un Estado Miembro de que el contratista de un proyecto experimental de riego había transferido un total de 110.000 dólares a las cuentas bancarias privadas del Director de la Oficina de Proyectos y Desarrollo del OOPS. El equipo determinó que el funcionario del OOPS había: a) retenido 100.000 dólares de fondos para proyectos en su cuenta bancaria privada, convenido en actuar como cajero para el contratista y no había revelado ese arreglo privado al administrador; b) no había dado a conocer la posible ventaja personal que le significaba el proyecto; c) había solicitado que el donante pagara la segunda cuota del proyecto, sabiendo que una condición fundamental para ese pago, la terminación de la primera etapa del proyecto, no se había cumplido; y d) no había velado por que se utilizara un sistema apropiado de contabilidad y presentación de informes. La investigación de la Oficina llegó a la conclusión de que el funcionario había cometido una infracción y una falta de conducta y recomendó que se adoptaran medidas disciplinarias. La Oficina también determinó que si bien el proyecto no estaba adecuadamente vigilado, no había pruebas de que el OOPS como organismo hubiese incurrido en falta. Un comité disciplinario mixto del OOPS recomendó, en un informe de fecha 6 de enero de 1995, la destitución sumaria del funcionario por "faltas de conducta graves". El Comisionado General del OOPS puso de inmediato en práctica la recomendación.

*Investigación de una presunta malversación de
bienes de las Naciones Unidas en la tienda de
artículos de regalos*

86. La investigación se centró en el funcionamiento de la tienda de artículos de regalo durante el período comprendido entre enero de 1992 y junio de 1994. Se reveló que durante el último bienio 1992-1993 los ingresos netos de la tienda de regalos se habían reducido un 57% en comparación con el bienio anterior, 1990-1991, y se descubrieron varios casos en que el personal por contrata de la tienda no cumplía con los procedimientos establecidos. Esto llevó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna a poner en tela de juicio la competencia de la administración y la calidad de la supervisión por parte del Servicio de Actividades Comerciales, supervisor de la tienda de artículos de regalo. El informe incluía 27 recomendaciones al Servicio de Actividades Comerciales, cuyos objetivos pueden

agruparse de la manera siguiente: a) realizar un análisis a fondo de los ingresos y gastos de la tienda y presentar los resultados del análisis a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna; b) mejorar los procedimientos para la preparación de facturas, órdenes de compra, inspección e informes de recepción; c) cumplir con el manual de procedimientos internos de la tienda de artículos de regalo; y d) aumentar la presencia y visibilidad de los oficiales administrativos del Servicio de Actividades Comerciales en la tienda para vigilar más estrechamente el desempeño del personal por contrata. El Servicio estuvo de acuerdo con las recomendaciones pero no con la dimensión de la reducción del inventario. Utilizando diferentes procedimientos de cálculo, el Servicio volvió a calcular la reducción del inventario, que dio una estimación inferior a la que, según se afirma corresponde a las normas industriales. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna está revisando los procedimientos utilizados por el Servicio de Actividades Comerciales para efectuar su cálculo. El Servicio está estudiando nuevas opciones acerca del funcionamiento de la tienda de artículos de regalo, incluida la contratación externa de toda la operación o de una agencia de trabajo con experiencia en la venta minorista.

*Investigación de malversación de fondos y cobro
fraudulento de cheques de viajero*

87. Prosiguió la labor iniciada durante el período incluido en el informe anterior acerca de la malversación de 28.000 dólares en cheques de viajeros por una auxiliar de viajes de la Oficina Administrativa de la Comisión Especial de las Naciones Unidas. Como resultado de la cooperación entre la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la Oficina de Asuntos Jurídicos y las autoridades de la ciudad de Nueva York encargadas de hacer cumplir la ley, la ex funcionaria fue encontrada culpable en marzo de 1995 de la malversación de fondos de las Naciones Unidas por valor de 28.000 dólares. Está pendiente la condena por la Corte

***Sobre la base de las pruebas reunidas por
la Oficina de Servicios de Supervisión
Interna, las Naciones Unidas pudieron
conseguir que se condenara por un delito
a una funcionaria y obtener la restitución
del total de los fondos malversados.***

Suprema del Estado de Nueva York en tanto que la ex funcionaria cumple con su palabra de restituir el total de los fondos a las Naciones Unidas. Al 6 de julio de 1995 se habían devuelto 15.000 dólares y el resto quedaba por ser devuelto para octubre de 1995.

88. Sobre la base de las pruebas recibidas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y su preparación del caso, la administración de las Naciones Unidas pudo ir más allá de las medidas administrativas de la destitución sumaria de la funcionaria. Pudo, en cooperación con las autoridades locales encargadas de hacer cumplir la ley, conseguir que se condenara a una funcionaria por la comisión de un delito y, mediante una acción judicial, lograr por primera vez la restitución del total de los fondos malversados por la funcionaria. Ésta es una prueba convincente de que la administración de las Naciones Unidas está decidida a iniciar acciones judiciales para castigar a los infractores y recuperar sus bienes y debería servir como un elemento muy importante de disuasión de violaciones de las normas en el futuro.

*Investigación de una denuncia relativa al abuso
de autoridad en la ONUSAL*

89. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna investigó las denuncias de que un administrador superior de la ONUSAL había cometido abuso de autoridad: a) nombrando a una funcionaria con quien mantenía una relación personal estrecha en un puesto de oficial administrativo que dependía directamente de él; b) concediéndole un subsidio por funciones especiales sobre la base de una descripción de funciones ficticia; c) dando muestras de favoritismo; y d) contribuyendo a afectar la moral del personal de la oficina. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna llegó a la conclusión de que el Administrador no había violado ninguna regla establecida. Determinó además que las calificaciones de la funcionaria administrativa y su desempeño en el trabajo eran aceptables. No obstante, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna puso en tela de juicio la capacidad del administrador de abordar con eficacia una situación que creaba la impresión de favoritismo y generaba insatisfacción en la oficina. A la larga, bajo presión de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, el administrador trasladó a la funcionaria administrativa a otra dependencia de la Misión. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomendó que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos examinara la posibilidad de ampliar la regla 104.10 c) del Reglamento del Personal a fin de incluir relaciones cercanas o íntimas tales como las de amantes y amigos. En la actualidad, en esa regla se dispone que un funcionario que tenga con otro funcionario el vínculo de padre, madre, hijo, hija, hermano o hermano o cónyuge:

- “i) No será asignado a ningún puesto superior subordinado, en la vía jerárquica, al puesto del funcionario con el cual esté vinculado;
- ii) Se excusará de participar en el proceso de adopción o revisión de decisiones administrativas que afecten la situación administrativa o los derechos del funcionario con el cual esté vinculado”.

La enmienda recomendada ampliaría la regla de modo de incluir a los funcionarios que mantienen relaciones cercanas o estrechas, como amantes o amigos. Como un reflejo de los cambios de la sociedad en general en la actualidad, un número cada vez mayor de funcionarios mantiene ese tipo de relaciones, con lealtades tan intensas como los vínculos familiares. La enmienda permitirá a la administración ocuparse de cualquier abuso que se derive de esas relaciones no familiares. El Secretario General Adjunto de Gestión de Recursos Humanos estuvo de acuerdo en iniciar el proceso de enmienda de la regla 104.10 c) del Reglamento del Personal, de conformidad con lo recomendado.

90. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó que el garantizar normas de integridad e imparcialidad en los nombramientos, los prórrogas y la concesión de subsidios por funciones especiales en las misiones de mantenimiento de la paz se había vuelto una necesidad más apremiante como resultado de la mayor delegación de autoridad respecto de esos asuntos por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos a la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno. Recomendó además que cada misión especial ejerciera mejor supervisión y control de la supervisión de puestos entre sus dependencias organizativas. El Secretario General Adjunto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estuvo de acuerdo con las informaciones contenidas en el informe y declaró su intención de dirigir una nota a los jefes administrativos de las misiones para señalar a su atención las cuestiones planteadas en el informe. El 18 de mayo de 1995 la División de Administración y Logística de Actividades sobre el terreno publicó nuevas directrices, incluidos criterios y procedimientos para conceder subsidios por funciones especiales, a todas las misiones. Pidió a las misiones que establecieran grupos locales de examen de los subsidios por funciones especiales para estudiar las solicitudes de concesión de esos subsidios y que presentaran sus recomendaciones a la División para su examen y aprobación.

Sumas recuperadas

91. Se recuperó la suma de 15.000 dólares de una funcionaria que había incurrido en malversación de cheques de viajero (véanse los párrafos 87 y 88 *supra*). El saldo de 13.000 dólares será pagado para octubre de 1995. Esas cifras se incluyen en el recuadro que se presenta a continuación del párrafo 17.

92. Cabe señalar que parte de la labor de investigación realizada durante el período sobre el que se informa fue llevada a cabo por el personal de la División de Auditoría y Consultoría de Gestión o recibió su apoyo, lo que ilustra el enfoque cada vez más integrado de todas las dependencias de la Oficina respecto de los servicios de supervisión interna.

C. Inspección

93. Además de la inspección de la División de Administración y Logística y Actividades sobre el Terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz mencionada en los párrafos 22 a 24 *supra*, también se realizó una inspección de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Los resultados y conclusiones de la inspección han sido presentados a la administración de la UNCTAD para su examen. Indican que la Secretaría de la UNCTAD tiene una plantilla excesiva, con demasiados funcionarios de categoría superior y que las responsabilidades funcionales de las divisiones y sus componentes no son claras, al punto que hacen difícil la rendición de cuentas. También indican que la estructura de organización necesita racionalizarse y consolidarse en un número menor de divisiones, a fin de aprovechar al máximo las complementariedades existentes. En la inspección también se encontraron deficiencias en los servicios administrativos, así como en los mecanismos de supervisión en los niveles de formulación, ejecución, coordinación y evaluación de programas y se propusieron medidas correctivas. En cuanto a las cuestiones sustantivas, la inspección las abordó desde el punto de vista de la estructura del programa de la UNCTAD y su orientación en el nuevo contexto internacional.

D. Supervisión

94. La función de supervisión de la ejecución de los programas se ha fortalecido aún más para que se transforme en un instrumento de gestión más útil. Con ese fin se ha establecido un sistema más transparente y eficaz de reunión

de información para los fines de la supervisión, especialmente con respecto a los cambios introducidos durante el proceso de ejecución del presupuesto por programas y las razones para esos cambios. Las razones para esas desviaciones de los compromisos programados, como reformulaciones, postergaciones, terminaciones y productos adicionales introducidos por la Secretaría se han identificado e incluido en una base de datos. Al mismo tiempo, la supervisión y la autoevaluación se consideraron una parte integrante de la responsabilidad de supervisión de los administradores, que exige la generación sistemática de datos e información analítica sobre la ejecución y los resultados alcanzados, incluido el uso de indicadores de resultados cuando proceda. Se están preparando directrices generales sobre el establecimiento de esas funciones de supervisión de los administradores, incluida la elaboración de indicadores del rendimiento, para orientar a los administradores de programa. La aplicación de las directrices se supervisará periódicamente para examinar el modo en que los administradores de programas de toda la Organización reúnen información sobre sus respectivos programas a fin de mantenerse al tanto de los progresos, analizar el rendimiento, aumentar la rentabilidad y eficiencia de la ejecución y establecer sistemas adecuados de rendición de cuentas de la administración. La información pasará a integrar el informe bienal sobre la ejecución de los programas presentado a los Estados Miembros.

E. Evaluación

Evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de puesta en marcha

95. En el informe final (E/AC.51/1995/2 y Corr.1 y 2) se examinó el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas en el informe de 1994 sobre la capacidad de las Naciones Unidas de aprender de su experiencia con las operaciones de mantenimiento de la paz y de su capacidad de intervención inmediata en seis componentes sustantivos de las misiones complejas: información, componente electoral, repatriación, derechos humanos, policía civil y componente militar. Además, en el informe final se examinaron las orientaciones y la coordinación general y los aspectos humanitario y de administración pública de las operaciones de mantenimiento de la paz, así como seis funciones de apoyo: planificación, financiación, dotación de personal, logística, adquisiciones y capacitación (véanse también los párrafos 18 y 19 *supra*).

96. El Comité del Programa y de la Coordinación examinó el informe final sobre la evaluación a fondo de la fase de puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz en su 35º período de sesiones, encomió el informe e hizo suyas las recomendaciones 1 a 3, 6 a 8 y 13 a 19. El Comité consideró que era necesario que los órganos intergubernamentales pertinentes examinaran más a fondo las recomendaciones sobre derechos humanos y los aspectos humanitarios del mantenimiento de la paz (A/50/16, párr. 264). Las dos recomendaciones sobre capacitación fueron aprobadas con reservas. Respecto de los aspectos del mantenimiento de la paz relacionados con información (párr. 261 d), se informó al Comité de que el Secretario General no estaba a favor de la recomendación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de asignar la responsabilidad del componente de información al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. El Comité recomendó que “el Secretario General adoptara todas las medidas necesarias para proporcionar un apoyo adecuado en esa esfera” (párr. 266).

*Evaluación a fondo del programa
sobre el medio ambiente*

97. La orientación general de las recomendaciones fue la de reenfocar las actividades del PNUMA fortaleciendo su cooperación con otras organizaciones dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, teniendo debidamente en cuenta su función como programa mundial sobre el medio ambiente. El equipo de evaluación examinó toda la gama de actividades del PNUMA. El informe incluía una sinopsis del contexto organizativo del PNUMA pero, a causa de las limitaciones de espacio, solamente presentó un análisis de las cuestiones cuando era necesario caracterizar los problemas y formular recomendaciones.

98. Se formularon recomendaciones específicas a la función catalizadora del PNUMA en las nuevas cuestiones

ambientales; la coordinación de los programas ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas; la asignación de recursos a las actividades programadas por el PNUMA, la realización de evaluaciones científicas fiables; la coordinación de las evaluaciones ambientales dentro del PNUMA; la terminación de servicios de evaluación del PNUMA ya superados; el acceso a datos científicos; la capacidad nacional sobre información relativa al estado del medio ambiente; un conjunto de indicadores comunes; la facilitación de la coordinación de los acuerdos internacionales sobre medio ambiente; una base de datos general sobre el derecho ambiental nacional e internacional; servicios de apoyo a las secretarías de los convenios; recursos para el derecho y las instituciones ambientales; la concentración de las actividades del PNUMA en el fomento de la capacidad; la evaluación de necesidades para el fomento de la capacidad; la función del PNUMA en la formación sobre el medio ambiente; una estrategia para la información sobre el medio ambiente; la función del PNUMA, proveedor de información a los encargados de formular políticas; material de información pública del PNUMA; la asignación de programas a las oficinas regionales; el apoyo a los grupos principales; la reunión de fondos; el estudio por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de los efectos de las reorganizaciones recientes en el PNUMA.

99. El Comité examinó el informe de evaluación (A/50/16, párr. 242 a 248) en su 35º período de sesiones, elogió la calidad y la amplitud del informe, señaló que en general estaba de acuerdo “con la orientación principal del informe” e hizo suyas sus recomendaciones, “sin perjuicio de las diferentes opiniones expresadas por las delegaciones durante el debate y a reserva de las ulteriores opiniones del Consejo de Administración del PNUMA” (párr. 246). En su decisión 18/5, el Consejo de Administración del PNUMA tomó nota del informe de las conclusiones del Comité al respecto y pidió a la Directora Ejecutiva que adoptara las medidas apropiadas.

Apéndice

Actividades de supervisión realizadas en el período comprendido entre el 1º de agosto y el 14 de noviembre de 1994

A. División de Auditoría y Consultoría de Gestión

1. Productos de la División de Auditoría y Consultoría de Gestión en el período comprendido entre el 1º de agosto y el 15 de noviembre de 1994

<i>Secciones</i>	<i>Actividades iniciadas</i>	<i>Comunicaciones de auditoría con recomendaciones enviadas durante el período</i>	<i>Recomendaciones formuladas durante el período</i>
Sede	2	6	12
Actividades sobre el terreno	2	—	—
Mantenimiento de la paz	7	28	264
Sistema Integrado de Información de Gestión/ Administración	2	2	18
Europa	12	12	125
ACNUR	7	11	97
África	2	2	15
ONUSOM II	—	19	65
Total	34	80	596

2. Consecuencias financieras

	<i>Número total de recomendaciones</i>	<i>Suma determinada y recomendada (Miles de dólares EE.UU.)</i>	<i>Suma obtenida</i>
Recuperación de pagos excesivos	17	3 031	1 896
Prevención de pagos excesivos	3	398	120
Reducción efectiva de gastos	4	407	—
Prevención de gastos excesivos o injustificados	3	211	102
Ingresos adicionales obtenidos	2	434	134
Recuperación de sumas fraudulentas	—	—	—
Total	29	4 481	2 252

B. Dependencia de Investigaciones

Durante el período comprendido entre el 1º de agosto y el 14 de noviembre de 1994, la Dependencia recibió siete denuncias y realizó nueve investigaciones, incluidas dos denuncias recibidas durante el período abarcado por el informe anterior. El jefe de la Dependencia y cuatro funcionarios del cuadro orgánico asistieron a un programa de capacitación en el servicio realizado en la Academia de Inspectores Generales de Investigación Penal y el Centro Federal de Capacitación en la Aplicación de la Ley en Glyncó, Georgia (Estados Unidos de América). Después de investigar informes de casos de posibles violaciones de reglas y reglamentos, mala administración, faltas de conducta, derroche de recursos y abuso de autoridad, la Dependencia de Investigaciones hizo recomendaciones en las siguientes esferas:

- a) Equipo no contabilizado de comunicaciones y de procesamiento electrónico de datos en la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC);
- b) La denuncia del robo de combustible y material prefabricado en la APRONUC;

- c) Quejas de funcionarios de la Sede y de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

Al evaluar las posibilidades de que se hubiera cometido fraude y otras violaciones, la Dependencia realizó una investigación a fondo de todos los pagos efectuados a un contratista que prestaba servicios de transporte y como consecuencia recuperó la suma de 2,3 millones de dólares. La Dependencia también participó con otras oficinas de la Secretaría en la negociación de una reclamación de 16,5 millones de dólares presentada por el contratista. Gracias a esa intervención se redujo en 9,6 millones de dólares el monto final de la reclamación.

C. Otras actividades de supervisión

Las actividades de supervisión, inspección y evaluación realizadas en el período comprendido entre el 1º de agosto y el 14 de noviembre de 1994, como se refieren a proyectos a más largo plazo, están suficientemente descritas en el presente informe.