



Asamblea General

Distr. general
20 de marzo de 1998
Español
Original: inglés

Quincuagésimo segundo período de sesiones
Temas 114 y 143 del programa

Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas

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

Nota del Secretario General

1. De conformidad con la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de transmitir, a la atención de la Asamblea General, el informe adjunto sobre la auditoría de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), presentado por el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna.
2. El Secretario General toma nota de las conclusiones del informe y está de acuerdo con las recomendaciones formuladas en éste.

Anexo**Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna
sobre la auditoría de la Segunda Conferencia de las Naciones
Unidas sobre los Asentamientos Humanos***Resumen***A. Introducción**

En su resolución 47/180, de 22 de diciembre de 1992, la Asamblea General, decidió convocar la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). La Conferencia se celebró en Estambul (Turquía) en junio de 1996. De septiembre de 1996 a marzo de 1997, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una auditoría con el propósito de evaluar si se había ejercido un control financiero adecuado sobre la Conferencia y si la secretaría de Hábitat II había preparado la Conferencia de forma eficaz.

B. Resumen de las conclusiones

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoce que la secretaría de Hábitat II desempeñó con éxito las funciones de facilitadora y coordinadora de la Conferencia y, por lo tanto, contribuyó al logro de los objetivos de la Conferencia. La Conferencia gozó también del reconocimiento de los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación. Sin embargo, a la Oficina le preocupa el hecho de que hubiera dejado de ejercer un control interno sobre la gestión financiera y la presentación de informes financieros de Hábitat II.

La secretaría de Hábitat II recurrió a menudo a servicios de consultoría y abonó elevadas sumas por concepto de honorarios de consultores sin aprovechar las ventajas del llamamiento a licitación y, en algunos casos, sin obtener a cambio una calidad correspondiente en los servicios recibidos. Para reducir el déficit financiero declarado de la Conferencia se transfirieron algunos de sus gastos a otros fondos o se tomó prestado dinero de ellos. En la auditoría se observó también que en algunos casos no se habían contabilizado debidamente las contribuciones de los donantes, que había habido retrasos en la preparación de los estados financieros y que no se había llevado una contabilidad financiera adecuada.

En opinión de la Oficina, los gastos de 8,5 millones de dólares y el déficit financiero de 0,3 millones de dólares de Hábitat II que se habían declarado con respecto al período terminado el 31 de diciembre de 1996 eran muy inferiores a los reales, y los estados de cuentas financieros para el período terminado en esa fecha no eran fiables. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos estima ahora que el déficit financiero de la Conferencia es del orden de 2 millones de dólares.

C. Recomendaciones

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos:

- Calcule de nuevo los gastos totales y el déficit registrados al 31 de diciembre de 1996 y continúe haciendo todo lo que esté en su mano para conseguir que se hagan efectivas las promesas de contribuciones que estén pendientes y, de ser posible, conseguir nuevas contribuciones de donantes;
- Presente un informe amplio al Contralor de las Naciones Unidas sobre la actuación financiera de Hábitat II desde sus inicios y solicite la aprobación de los órganos legislativos con respecto a los posibles medios de enjugar el déficit restante de la Conferencia; y
- Adopte las medidas adecuadas para mejorar el control interno en general y la gestión financiera en particular, a fin de estar mejor preparado para futuras conferencias.

Asimismo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Departamento de Gestión examine las normas en vigor que rigen la contratación de receptores de pensiones de las Naciones Unidas como consultores a título individual y a través de empresas de consultores, con miras a reforzar el cumplimiento de la política que establece limitaciones a la remuneración de los jubilados de las Naciones Unidas.

La dirección del Centro ha iniciado ya la aplicación de las recomendaciones de la Oficina y establecido un Comité de Auditoría para supervisar esa aplicación. El Departamento de Gestión no ha formulado observaciones con respecto al presente informe.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-3	5
II. Preparación de la Conferencia	4-6	5
III. Contratación de consultores	7-21	6
A. Contrato del Secretario General Adjunto de Hábitat II	8-12	6
B. Contratos con funcionarios jubilados de las Naciones Unidas	13-16	7
C. Servicios de consultoría costosos y de valor discutible	17-19	7
D. Contratación de consultores por períodos prolongados	20-21	8
IV. Viaje de funcionarios superiores	22-29	8
V. Apertura de cuentas del fondo fiduciario	30-32	9
VI. Demora en la preparación de los estados financieros	33-34	9
VII. El déficit financiero de la Conferencia	35-51	10
A. Inicio de las operaciones de préstamo y justificación de la dirección del Centro.	35-37	10
B. Falta de propuestas programáticas o planes de gastos concretos en apoyo de las necesidades presupuestarias	38-40	10
C. Gastos de la Conferencia cargados a otros fondos	41-44	11
D. Gastos efectivos y déficit	45-48	11
E. La Comisión de Asentamientos Humanos	49-51	12
VIII. Insuficiente responsabilidad financiera	52-56	12
IX. Conclusiones y recomendaciones	57-58	13

I. Introducción

1. Desde septiembre de 1996 hasta marzo de 1997, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una auditoría de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), cuyos objetivos eran determinar si se había ejercido un control financiero adecuado sobre la Conferencia y si la secretaría de Hábitat II había preparado la Conferencia de forma eficaz. La auditoría se llevó a cabo de conformidad con lo establecido en el manual de normas generales y específicas para la práctica profesional de la auditoría interna en las organizaciones de las Naciones Unidas, y los resultados y las recomendaciones resultantes de ella se transmitieron al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en un informe de fecha 4 de septiembre de 1997. Las observaciones recibidas del Centro en octubre de 1997 y febrero de 1998 y del anterior Secretario General de Hábitat II en enero de 1998 se tuvieron en cuenta en la preparación del presente informe y se exponen en las partes del texto que aparecen en cursiva. El Departamento de Gestión no ha formulado observaciones con respecto al presente informe.

2. En su resolución 47/180, de 22 de diciembre de 1992, la Asamblea General decidió convocar la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y estableció una secretaría especial para la Conferencia. Los objetivos de Hábitat II eran que el mundo tomara mayor conciencia de los problemas relacionados con los asentamientos humanos y las posibilidades de crear condiciones de vida más sostenibles; frenar el deterioro de los asentamientos humanos en todo el mundo y a la larga contribuir a crear mejores condiciones de asentamiento para todos, y formular un plan de acción mundial que sirviera para orientar las actividades nacionales e internacionales en los dos primeros decenios del próximo siglo. La Conferencia se celebró en Estambul (Turquía) del 3 al 14 de junio de 1996.

3. El presupuesto de Hábitat II correspondiente a 1994-1996 para actividades preparatorias y de apoyo a la participación de los países en desarrollo se calculó en 9,4 millones de dólares. Los ingresos y gastos declarados para ese período ascendían a 8,2 millones de dólares y 8,5 millones de dólares respectivamente, y las contribuciones en especie a 16,5 millones de dólares. El déficit declarado de la Conferencia ascendía a 0,3 millones de dólares.

II. Preparación de la Conferencia

4. Desde marzo de 1993 hasta febrero de 1994, la Directora Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el

Medio Ambiente desempeñó las funciones de Oficial Encargada del Centro, que incluían la planificación anticipada de Hábitat II. En febrero de 1994, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró Secretario General de Hábitat II a un Subsecretario General. La secretaría de Hábitat II sirvió de facilitadora y coordinadora de la Conferencia y se encargó de que proceso preparatorio. El equipo principal de la secretaría estaba integrado por siete funcionarios del Centro, al que más tarde se sumaron otros funcionarios del Centro y personal contratado en el exterior. Con objeto de integrar las actividades preparatorias de Hábitat II en la labor de las tres divisiones de programas del Centro, el Director Interino de la Oficina de Coordinación de Programas recibió el mandato de dirigir los preparativos sustantivos de la Conferencia. Al final, casi la mitad de los funcionarios del cuadro orgánico del Centro participó en las actividades preparatorias, que estuvieron relacionadas con los preparativos en los países, la documentación, la difusión de información y el fomento de la toma de conciencia, las tareas de organización y la movilización de colaboradores.

5. Los resultados sustantivos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) aparecen en dos documentos principales aprobados por la Conferencia: la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos^a y el Programa de Hábitat^b. En la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, los Jefes de Estado y las delegaciones que participaron en la Conferencia expresaron su compromiso político de aplicar el Programa de Hábitat, en el cual se habían establecido una serie de objetivos, principios y compromisos y un plan de acción mundial, basado en estrategias de aplicación interrelacionadas.

6. Las actividades preparatorias de la secretaría de Hábitat II facilitaron la aprobación del Programa de Hábitat y contribuyeron así al logro de los objetivos fijados para la Conferencia. Los medios de comunicación y el público dieron muestras de interés hacia Hábitat II. El Secretario General, los Estados Miembros y las organizaciones no gubernamentales consideraron que la Conferencia había sido un acontecimiento positivo. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna señaló también que las actividades del anterior Secretario General de Hábitat II para recabar fondos habían permitido obtener importantes contribuciones voluntarias, tanto en efectivo como en especie, que se necesitaban para contribuir a financiar la Conferencia.

III. Contratación de consultores

7. Los honorarios pagados a consultores y a empresas de consultores representaron una parte importante de los gastos

de la Conferencia. Los gastos totales por concepto de honorarios de consultores para Hábitat II ascendieron a 2,5 millones de dólares, de los cuales 1,6 millones (el 64%) se financiaron con cargo al Fondo Fiduciario de Hábitat II. El saldo de 0,9 millones de dólares se financió con fondos de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (denominada en adelante la Fundación) y del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Muchos de los contratos de consultoría se adjudicaron sin aprovechar las ventajas que ofrece la licitación pública y algunos de los servicios de consultoría fueron de dudoso valor, como se señala más adelante.

A. Contrato del Secretario General Adjunto de Hábitat II

8. En 1994, un ciudadano brasileño fue nombrado Secretario General Adjunto de Hábitat II, cargo equivalente a la categoría de D-2. El Secretario General Adjunto fue contratado en virtud de un acuerdo de préstamo reembolsable firmado por el Centro y una empresa de consultores de propiedad de esa persona. El acuerdo, que entró en vigor el 4 de abril de 1994, se estableció por un período de 12 meses, a razón de 15.000 dólares mensuales pagaderos a la empresa de consultoría. El mandato inicial se prorrogó posteriormente al 15 de octubre de 1996, con lo cual los pagos totales efectuados ascendieron a 457.000 dólares. Esos gastos se imputaron a las cuentas de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos en el marco de un proyecto ("Financiación del puesto de Secretario General Adjunto de la secretaría de Hábitat II) aprobado por la entonces Oficial Encargada del Centro.

9. Según la secretaría de Hábitat II, los honorarios mensuales se habían calculado sobre la base de los gastos de personal correspondientes a un funcionario de categoría D-2. Sin embargo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó que se había añadido a la tasa de gastos de personal un 25% por concepto de gastos generales a fin de cubrir el monto de los honorarios mensuales acordados. Pese a que el acuerdo lo habían concertado las Naciones Unidas y la empresa de consultoría y a que los honorarios eran pagaderos a esa empresa, la Oficina pudo observar que los pagos mensuales se efectuaron en realidad a la cuenta bancaria personal del Secretario General Adjunto.

10. Al concertar un acuerdo de préstamo reembolsable con la empresa de propiedad del Secretario General Adjunto y no un contrato de personal de plazo fijo, el Centro contrajo gastos adicionales (un 25% más en gastos generales) que, según la Oficina ascendieron casi a 100.000 dólares. Además,

aunque el acuerdo se estableció con una empresa de consultoría y entrañaba honorarios muy elevados, el contrato no fue sacado a concurso público, lo cual es contrario a la política de las Naciones Unidas en materia de contratación de servicios. Además, en opinión de la Oficina, dado que los 457.000 dólares por concepto de honorarios de consultoría estaban en su totalidad directamente relacionados con la Conferencia, no procedía imputar esa suma a las cuentas de la Fundación. La Junta de Auditores expresó la misma opinión al respecto. De resultados de la auditoría, en octubre de 1997 se volvieron a imputar esos gastos al Fondo Fiduciario de Hábitat II (véase el párrafo 43).

11. *La dirección del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos señaló que la secretaría necesitaba a un oficial de alto nivel para desempeñar las funciones de Secretario General Adjunto de la Conferencia, dirigir y coordinar los preparativos sustantivos y cumplir tareas generales de enlace con la comunidad internacional, y que el Secretario General Adjunto fue seleccionado mediante concurso y nombrado en su cargo por el Secretario General de las Naciones Unidas. También señaló que el Secretario General Adjunto sólo podía ser contratado en virtud de un nombramiento de plazo fijo con la categoría de D-2 o en virtud de un acuerdo de préstamo reembolsable establecido con una empresa, y que el Secretario General Adjunto había optado por este último acuerdo. El Centro señaló además, que los gastos adicionales que se habían contraído por concepto de gastos generales habían sido sobrevalorados por la Oficina.*

12. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna desea señalar que el Secretario General Adjunto de Hábitat II fue nombrado por recomendación de la entonces Oficial Encargada del Centro, después de las negociaciones que celebraron el Centro y el candidato en diciembre de 1993 y enero de 1994. En el momento en que se efectuó la auditoría no se había presentado documentación que sustentara la afirmación de que el nombramiento del Secretario General Adjunto se había basado en un proceso de selección competitivo. La Oficina señala además que en el boletín ST/SGB/177, de 19 de noviembre de 1982, se establece que los acuerdos de préstamos reembolsables tienen por objeto contratar los servicios de personal de cooperación técnica como expertos nacionales. La utilización de un acuerdo de préstamo reembolsable establecido con una empresa para contratar al Secretario General Adjunto de la Conferencia no se ajustaba a esos criterios. Así pues, no se debía haber ofrecido esa opción al Secretario General Adjunto.

B. Contratos con funcionarios jubilados de las Naciones Unidas

13. En su informe presentado a la Asamblea General con fecha 31 de julio de 1996 sobre las cuentas de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 1995^c, la Junta de Auditores informó de que a un consultor en medios de comunicación, que recibía una pensión de las Naciones Unidas, se le habían adjudicado en 1994 contratos por valor de 30.000 dólares para trabajar en el Comité Preparatorio de Hábitat. Con objeto de seguir trabajando para Hábitat II, el consultor se adhirió posteriormente a una agencia privada a la que se adjudicaron contratos de consultoría para recabar fondos y se le abonó una suma total de 85.000 dólares para un período de siete meses terminado en febrero de 1995. En junio de 1995, los servicios de ese consultor, que para entonces había entrado en otra empresa, se utilizaron nuevamente mediante un contrato con dicha empresa. Los pagos realizados en virtud de ese contrato, que tenía carácter retroactivo desde marzo de 1995 y se prorrogó varias veces hasta marzo de 1996, ascendieron a 156.000 dólares. La Junta llegó a la conclusión de que, de conformidad con las normas de las Naciones Unidas, ese consultor, por el hecho de cobrar una pensión de las Naciones Unidas, no tenía derecho a recibir más de 12.000 dólares de las Naciones Unidas en un año natural. La Junta señaló que el contrato establecido con la empresa de consultoría tenía únicamente por objeto contratar los servicios de un funcionario jubilado de las Naciones Unidas como consultor en medios de comunicación para Hábitat II y, por lo tanto, se había utilizado para aludir las normas de las Naciones Unidas relativas a la remuneración de los jubilados.

14. A pesar de la Junta de Auditores había informado de las irregularidades observadas en el citado arreglo contractual antes de que el contrato del consultor en medios de comunicación expirara el 31 de marzo de 1996, éste se prorrogó hasta el 31 de julio de 1996 en virtud de un acuerdo de préstamo reembolsable, con lo cual el valor del contrato aumentó a 204.000 dólares. Los pagos totales por la labor de ese consultor en virtud de distintos contratos ascendieron a 325.000 dólares.

15. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna señaló que, si bien las normas en vigor imponían restricciones a la remuneración de los jubilados de las Naciones Unidas que eran contratados como consultores "a título individual", no existían restricciones con respecto a los jubilados que eran contratados en virtud de acuerdos establecidos con empresas. La Oficina considera que esa deficiencia ha hecho que se eludan las normas en vigor y, por lo tanto, se viole su espíritu.

Así pues, la Oficina estima que habría que revisar esas normas para establecer cómo lograr el objetivo de política de limitar la remuneración de los jubilados de las Naciones Unidas. La Oficina también está preocupada por el hecho de que, aunque el importe total por la prórroga del contrato con la empresa de consultoría era muy elevado (204.000 dólares), no se hiciera un llamamiento a licitación, como exigen las normas de las Naciones Unidas en materia de contratación de servicios.

16. La auditoría puso también de manifiesto que el consultor en medios de comunicación era el editor de un periódico publicado por una empresa a la que se había concedido un contrato por servicios de medios de comunicación para Hábitat II en Estambul. El contrato, cuyo valor ascendía 88.704 dólares, se había concedido también sin llamar a concurso público. El periódico había recibido anteriormente contratos por servicios de medios de comunicación en 1995 y a principios de 1996 por un valor total de 153.579 dólares, en esos casos también sin licitación pública.

C. Servicios de consultoría costosos y de valor discutible

17. La agencia que prestó los servicios del mencionado consultor en medios de comunicación proporcionó también los servicios de otro consultor que desempeñó las funciones de Asesor Especial del Secretario General de Hábitat II. Los servicios de ese consultor se contrataron en virtud de un acuerdo de préstamo reembolsable para el período comprendido entre el 6 de noviembre de 1995 y el 6 de febrero de 1996. Posteriormente, el acuerdo se prorrogó hasta el 30 de septiembre de 1996 por una suma total de 78.835 dólares. De acuerdo con su mandato, el consultor tenía que encontrar fundaciones establecidas en los Estados Unidos que estuvieran interesadas en financiar la preparación de un informe sobre Hábitat II, que se publicaría en forma de libro con el propósito de recabar 100.000 dólares para Hábitat II. De acuerdo con la auditoría, el consultor no recabó fondos de ningún tipo y el libro previsto nunca se publicó. Según la Oficina, la secretaría de Hábitat II no se preocupó de vincular los honorarios del consultor con el éxito de sus actividades.

18. En otro caso mencionado en el informe de la Junta de Auditores^d, la secretaría de Hábitat II contrató a una empresa para llevar a cabo actividades de recaudación de fondos y prestar servicios de consultoría sobre gestión al Secretario General. El primer contrato, que abarcó el período comprendido entre julio y agosto de 1994, se adjudicó sin proceder a una licitación pública. El contrato no se presentó al Comité

Local de Contratos, ya que la cifra de que se trataba era inferior al límite de 70.000 dólares. El segundo contrato se estableció en septiembre de 1994 por un total de 273.000 dólares, una vez más sin llamar a licitación. Este último contrato se señaló a la atención del Comité Local de Contratos con carácter retroactivo en noviembre de 1994. En su reunión de 17 de noviembre de 1994, el Comité Local de Contratos se limitó a tomar nota de la decisión de adjudicar el contrato a esa empresa.

19. El objetivo de esos contratos era recabar 22 millones de dólares en efectivo y en especie para Hábitat II. Sin embargo, las actividades del contratista sólo permitieron obtener 30.000 dólares. El contrato con esa empresa finalizó en febrero de 1995 y no se renovó. *La dirección del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos declaró que las funciones de enlace que llevó a cabo el contratista habían permitido obtener una promesa de contribución de 250.000 dólares de un Estado Miembro y una contribución de un 1 millón de dólares del Banco Mundial.* Sin embargo, la Junta de Auditores señaló que la función del contratista se había limitado en general a organizar dos reuniones entre funcionarios del Centro y el Estado Miembro interesado. La Junta no halló pruebas de que la contribución de 1 millón de dólares del Banco Mundial fuera atribuible a las gestiones del contratista.

D. Contratación de consultores por períodos prolongados

20. En los boletines ST/SGB/177 y ST/AI/295-297 se estipula que los servicios de una persona en carácter de consultor o contratista individual se deben limitar a seis meses en un período de 12 meses consecutivos. Los servicios podrán prorrogarse a nueve meses de trabajo con la aprobación de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. La secretaría de Hábitat II contrató consultores por períodos que superaban con mucho los límites establecidos. Por ejemplo, se contrató a nueve consultores en gestión como asesores superiores desde comienzos de 1994 hasta mediados de 1996, por un total de más de 1 millón de dólares en honorarios de consultores, sin incluir los gastos generales y los gastos de viaje. De esa suma, 657.000 dólares se cargaron al Fondo Fiduciario de Hábitat II y 370.000 dólares, al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

21. La Oficina considera que la concesión de contratos de consultoría onerosos por períodos prolongados sin una selección competitiva y el dudoso valor de los servicios proporcionados por algunos consultores indican que hubo una

falla del sistema de controles financieros internos, planificación deficiente y mala gestión financiera.

IV. Viaje de funcionarios superiores

22. La auditoría reveló que en 1995 y 1996 el Secretario General de Hábitat II estuvo de viaje, fuera de Nairobi, durante más del 80% de su tiempo. Durante el período de viajes más intenso, entre junio de 1995 y marzo de 1996, el Secretario General estuvo en Nairobi durante sólo 10 días hábiles. Pasó la mayor parte de su tiempo en Nueva York. Los gastos de viaje ascendieron a un total de aproximadamente 370.000 dólares.

23. *La dirección del Centro declaró que debía entenderse que los Secretarios Generales de las conferencias de las Naciones Unidas debían realizar varias misiones a fin de proporcionar información a los diversos Estados Miembros y a los participantes. Además, indicó que el Secretario General de la Conferencia había comunicado sus planes de viaje a la Oficina Ejecutiva del Secretario General de las Naciones Unidas y se había considerado que la falta de respuesta indicaba que no había reservas respecto de los viajes.*

24. *El ex Secretario General de Hábitat II declaró que en todo juicio respecto de sus viajes se debería tener en cuenta el contexto de la Conferencia Hábitat II, es decir, el tiempo muy limitado de que se dispuso para organizar esa Conferencia (menos de la mitad del tiempo asignado habitualmente para la preparación de conferencias de las Naciones Unidas similares celebradas en el último decenio) y las graves limitaciones financieras. El Secretario General declaró además que había tenido que trabajar desde Nueva York dado que se consideraba que Nueva York era el centro para la promoción de la Conferencia y que en el período comprendido entre junio de 1995 y marzo de 1996 se había desarrollado la etapa más intensa del proceso de promoción.*

25. Si bien la Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoce que la preparación de la Conferencia, incluidas las actividades de recaudación de fondos, exigía que el Secretario General de Hábitat II realizara extensos viajes, también considera que las funciones que le competen, tanto en carácter de Secretario General de la Conferencia como de Subsecretario General encargado de la gestión diaria del Centro, requerían más que una presencia mínima en Nairobi.

26. El Secretario General Adjunto de Hábitat II también realizó extensos viajes y dedicó más del 50% de su tiempo a viajes. Visitó siete veces en viaje oficial la ciudad donde

tiene residencia permanente (en mayo, agosto y noviembre de 1994; en diciembre de 1994 y enero de 1995; en mayo, octubre y noviembre de 1995; y en diciembre de 1995 y enero de 1996). El costo total de los viajes del Secretario General Adjunto fue de aproximadamente 210.000 dólares.

27. El Secretario General Adjunto tomó vacaciones durante la misión que realizó al Brasil desde el 8 de diciembre de 1994 al 27 de enero de 1995. Se declaró que el objetivo del viaje era “reunirse con miembros del nuevo Gobierno nacional y del Comité Nacional”. Asimismo se observó que durante una misión a Stuttgart (Alemania) “para estudiar la realización de mesas redondas”, del 25 de julio al 10 de agosto de 1995, el Secretario General Adjunto pasó sólo dos días en misión oficial, y el resto del tiempo (10 días) estuvo de vacaciones. Durante una misión oficial al Brasil, los Estados Unidos y Europa que tuvo lugar entre el 26 de septiembre y el 23 de noviembre de 1995, el Secretario General Adjunto viajó dos veces a su ciudad de origen en misión oficial y una vez de vacaciones. No se documentó el propósito de las dos misiones oficiales. El Secretario General Adjunto siguió viajando a expensas de las Naciones Unidas en noviembre de 1996, en circunstancias en que la Conferencia había terminado y su contrato había expirado el 15 de octubre de 1996.

28. *La dirección del Centro indicó que no se habían imputado cargos a los fondos de las Naciones Unidas durante las vacaciones anuales del Secretario General Adjunto y que en todos los casos los objetivos de sus misiones habían sido tratados con el Secretario General de la Conferencia y aprobados por éste sobre la base de su importancia para el proceso preparatorio de Hábitat II. La frecuencia de las misiones del Secretario General Adjunto al Brasil se explicó de la manera siguiente: durante los preparativos para la Conferencia, la secretaría de Hábitat II se fijó como objetivo el apoyo de “determinados países elegidos por su influencia en sus regiones, su importancia política en el ámbito internacional, su población y la importancia de sus políticas en materia de asentamientos humanos”. El Brasil, el país más extenso y más urbanizado de América Latina, era uno de esos países, junto con China, la India y Sudáfrica. Además, la dirección del Centro declaró que las misiones del Secretario General Adjunto al Brasil fueron decisivas para la participación de ese país en el proceso preparatorio y en la Conferencia.*

29. Sin embargo, la Oficina observó que, pese a que efectuó siete viajes a su país de origen, el Secretario General Adjunto viajó a China y la India sólo una vez y nunca viajó a Sudáfrica, pese a su “importancia política en el ámbito internacional, su población y la importancia de sus políticas en materia de asentamientos humanos”, según lo expresado por la dirección del Centro.

V. Apertura de cuentas del fondo fiduciario

30. En la resolución 47/180 de la Asamblea General se preveía el establecimiento de dos fondos fiduciarios para la Conferencia Hábitat II, uno para financiar el proceso preparatorio de la Conferencia y otro para apoyar la participación de los países en desarrollo, lo cual habría requerido la apertura de dos cuentas separadas. Sin embargo, desde el inicio de la Conferencia Hábitat II, todas sus operaciones financieras se registraron en una sola cuenta.

31. La dirección del Centro declaró que no había recibido información ni orientación alguna de la División de Planificación de Programas y Presupuesto de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General sobre el establecimiento de los fondos fiduciarios para Hábitat II. Sin embargo, la auditoría determinó que la División ya había comunicado la información necesaria a la secretaría de Hábitat II a comienzos de diciembre de 1992.

32. Sobre la base de las instrucciones recibidas de la Sede, a partir de agosto de 1996 la secretaría de Hábitat II separó en dos cuentas las operaciones financieras ya registradas correspondientes al bienio 1994-1995.

VI. Demora en la preparación de los estados financieros

33. En octubre de 1996, la Oficina solicitó a la secretaría de Hábitat II que presentara los estados financieros al 30 de junio de 1996 para un examen de auditoría. La dirección del Centro señaló, sin embargo, que la Sección de Finanzas, cuya información procedía de la Oficina de Gestión del Fondo, aún no había recibido la información necesaria para elaborar los estados financieros al 30 de junio de 1996. Cuando por último se presentaron los estados financieros, a fines de octubre de 1996, resultaron ser incorrectos. Los estados financieros corregidos al 31 de diciembre de 1996 no se entregaron a la Oficina hasta abril de 1997, después de terminada la auditoría.

34. Es evidente que las demoras en la preparación de los Estados se debieron a la falta de coordinación entre la Oficina de Gestión del Fondo y la Sección de Finanzas.

VII. El déficit financiero de la Conferencia

A. Inicio de las operaciones de préstamo y justificación de la dirección del Centro

35. Desde el inicio de Hábitat II, las promesas de contribuciones no se concretaron en la forma prevista y la secretaría de Hábitat II consideró que la financiación con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas resultaba insuficiente. Por consiguiente, la secretaría imputó a la Fundación ciertos gastos relacionados con los preparativos de la Conferencia. Esa práctica comenzó a principios de 1994, cuando la entonces Oficial Encargada del Centro aprobó la financiación de diversos proyectos con cargo a la Fundación. Esto incluía la financiación del puesto de Secretario General Adjunto, las reuniones de alto nivel para el proceso preparatorio de Hábitat II y la primera reunión del Comité Preparatorio. Posteriormente, algunos gastos de Hábitat II se cargaron constantemente a los fondos de la Fundación. La dirección del Centro informó a la Junta de Auditores de que al 31 de diciembre de 1995, Hábitat II había “tomado prestados” 0,9 millones de dólares de la Fundación para ayudar a financiar la Conferencia. La Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi informó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de que había asumido muchos de los gastos de Hábitat II imputados inicialmente a las cuentas de la Fundación y de que había reembolsado a la Fundación la suma de 0,9 millones de dólares.

36. *La dirección del Centro declaró que en la resolución 47/180 de la Asamblea General se disponía que el proceso preparatorio y la propia Conferencia se financiaran con cargo a los recursos presupuestarios existentes y con contribuciones voluntarias. Aunque hasta septiembre de 1994 no se dispuso de contribuciones voluntarias para la Conferencia sin fines especificados, la secretaría de Hábitat II había tenido que iniciar sus actividades preparatorias a comienzos de 1994, pues de lo contrario no habría podido cumplir su mandato. Según la dirección del Centro, los únicos recursos presupuestarios de que se disponía en ese momento eran los fondos de la Fundación sin fines especificados. Declaró asimismo que su autoridad para utilizar los fondos de la Fundación para Hábitat II emanaba de la regla financiera 303.1 b) del anexo especial de la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas.* Sin embargo, la Oficina observó que en febrero de 1996 la Oficina de Asuntos Jurídicos emitió una opinión sobre los mecanismos de financiación de Hábitat II la que declaró que la utilización de los fondos de la Fundación no había sido autorizada por la Asamblea General, dado que en la resolución 47/180 se

indicaban las fuentes de financiación del proceso preparatorio y de la Conferencia Hábitat II sin referencia a la Fundación.

37. *La dirección del Centro indicó además que los recursos proporcionados para Hábitat II con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas eran considerablemente inferiores a los proporcionados a otras conferencias. Los recursos proporcionados eran incluso inferiores a los asignados a Hábitat I, celebrada en 1976, y los recursos disponibles para expertos y consultores eran considerablemente inferiores a los proporcionados para otras conferencias, como la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing.*

B. Falta de propuestas programáticas o planes de gastos concretos en apoyo de las necesidades presupuestarias

38. En su informe a la Asamblea General, de fecha 25 de julio de 1995^e, el Comité Preparatorio de Hábitat II expresó preocupación por la insuficiencia de las contribuciones a los fondos fiduciarios y recomendó que la Asamblea General asignara, sin rebasar los recursos presupuestarios existentes de las Naciones Unidas, fondos suficientes para sufragar los gastos de personal temporario general, servicios de asesoramiento, funcionamiento de la secretaría, comunicaciones, consultores, difusión de información y gastos diversos durante el período comprendido entre octubre de 1995 y julio de 1996.

39. La División de Planificación de Programas y Presupuesto indicó que sobre la base del proyecto de presupuesto por programas para 1996-1997 del Centro, se propuso a la Asamblea General que se consignara un crédito por 677.000 dólares para el presupuesto del Centro, que se destinaría al proceso preparatorio de la Conferencia. Se informó además a la Oficina de que la recomendación del Comité Preparatorio no fue objeto de una exposición sobre las consecuencias para el presupuesto por programas debido a que: a) ya se habían asignado los fondos en el presupuesto por programas, y b) no incluía propuestas ni actividades concretas que necesitaran recursos adicionales.

40. Además, con arreglo a los Procedimientos para el Establecimiento y Gestión de Fondos Fiduciarios Generales (ST/AI/284, anexo, de 1º de marzo de 1982), la oficina de ejecución de un fondo fiduciario debe presentar a la División de Planificación de Programas y Presupuesto una solicitud

de habilitación de fondos sobre la base de un plan de gastos. En mayo de 1996, el Centro presentó a la División una propuesta en la que se solicitaba el establecimiento de dos fondos fiduciarios para la Conferencia Hábitat II. Sin embargo, según la División, la secretaría de Hábitat II nunca presentó un plan de gastos para la utilización de los 8,2 millones de dólares en contribuciones voluntarias al Fondo Fiduciario de Hábitat II y, en consecuencia, la División no emitió habilitaciones para la utilización de esos fondos extrapresupuestarios. La Oficina considera que los gastos realizados por Hábitat II sin haber recibido primero una habilitación de la División de Planificación de Programas y Presupuesto constituyeron una infracción del párrafo 10.2 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, que dispone que no se contraerá ninguna obligación que se hayan hecho por escrito, bajo la autoridad del Secretario General, habilitación de créditos u otras autorizaciones apropiadas.

C. Gastos de la Conferencia cargados a otros fondos

41. La auditoría determinó que los honorarios de consultoría abonados al Secretario General Adjunto de la Conferencia (457.000 dólares) se habían cargado a la Fundación. La Oficina observó además que en marzo de 1997 los gastos de 426.000 dólares que se habían cargado a las cuentas de Hábitat II, se transfirieron a las cuentas de la Fundación por instrucciones del Secretario General de Hábitat II.

42. Además, la secretaría de Hábitat II transfirió 250.000 dólares del saldo residual del fondo del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar al Fondo Fiduciario de Hábitat II a fin de sufragar parte de los gastos de la Conferencia. Con ello, la secretaría no siguió la recomendación de la Junta de Auditores de que se transfiriera la totalidad del saldo del Fondo Fiduciario del Año Internacional a las cuentas de la Fundación.

43. *La dirección del Centro informó a la Oficina de que los honorarios por servicios de consultoría del Secretario General Adjunto de Hábitat II abonados de conformidad con el acuerdo de préstamo reembolsable fueron anulados en las cuentas de la Fundación en octubre de 1997 y cargados nuevamente al Fondo Fiduciario de Hábitat II según la recomendación de la Oficina y la Junta de Auditores. El ex Secretario General de Hábitat II declaró que la cuestión de la vivienda para las personas sin hogar había sido uno de los principales temas abordados en Hábitat II y que la utilización de esos fondos para financiar la Conferencia a su juicio quedaba incluida en el ámbito y el espíritu del*

Fondo Fiduciario del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar.

44. Si bien la Oficina de Servicios de Supervisión Interna no pone en duda la importancia de Hábitat II para los objetivos del Año Internacional, según su parecer la utilización del Fondo Fiduciario de ese Año para la financiación de gastos de la Conferencia habría requerido la aprobación de la Comisión de Asentamientos Humanos. En este contexto, la Oficina señala que la Comisión, en su 16º período de sesiones, celebrado del 28 de abril al 7 de mayo de 1997^f, lamentó explícitamente que se hubieran transferido fondos del Año Internacional a Hábitat II.

D. Gastos efectivos y déficit

45. En vista de los arreglos de financiación descritos, la Oficina llegó a la conclusión de que los estados financieros de Hábitat II al 31 de diciembre de 1996 no proporcionaban una descripción fiel y completa de los gastos de la Conferencia y no revelaban la magnitud del déficit financiero.

46. Además de los 8,5 millones de dólares de gastos de la Conferencia de que se había informado en los estados financieros, la Oficina determinó que había diversos gastos relacionados con la Conferencia que se cargaron a otros fondos o para los cuales se tomó prestado dinero de otros fondos. Estos incluían los honorarios por servicios de consultoría del Secretario General Adjunto, por un total de 457.000 dólares y 426.000 dólares, de otros gastos relacionados con la Conferencia imputados a posteriori a la Fundación, y 250.000 dólares transferidos de fondos residuales del Año Internacional de la vivienda para las Personas sin Hogar. Debido a que los fondos del presupuesto ordinario eran limitados y las contribuciones de los donantes eran insuficientes la secretaría de Hábitat II evidentemente había transferido gastos de la Conferencia a otras cuentas a fin de reducir la diferencia entre los gastos efectivos de la Conferencia y los ingresos.

47. La Oficina llegó a la conclusión de que los gastos consignados de Hábitat II, de 8,5 millones de dólares en el período terminado el 31 de diciembre de 1996, y el déficit financiero consignado de 0,3 millones de dólares eran considerablemente inferiores a la realidad y de que los estados financieros proporcionados a la Oficina correspondientes al período terminado en esa fecha no eran fiables. Si bien reconoce las dificultades de la secretaría de Hábitat II para organizar la Conferencia con recursos financieros muy limitados con cargo al presupuesto ordinario y con contribuciones voluntarias que no respondían a las expectativas, la Oficina considera que el método a que recurrió la secretaría

de Hábitat II para resolver esa cuestión es improcedente. En vez de cargar los gastos a otras cuentas y de distorsionar los estados financieros, la secretaría de Hábitat II debería haber buscado modalidades más modestas de preparar y organizar la Conferencia y debería haber hecho todo lo posible para no rebasar sus medios. El déficit de financiación restante se debería haber comunicado al Contralor de las Naciones Unidas y a los órganos legislativos competentes, junto con una propuesta de programa completa en la que se justificara la solicitud de más fondos y se pidiera autorización para transferir fondos de la Fundación o de otros fondos.

48. *En febrero de 1998 la dirección del Centro informó a la Oficina de que tras volver a cargar todos los gastos a los fondos fiduciarios de Hábitat II según la recomendación de la Oficina y la Junta de Auditores y tras haber actualizado el cuadro de contribuciones a los fondos fiduciarios, estimaba que el total de fondos tomados en préstamo de la Fundación era de aproximadamente 2 millones de dólares. Indicó además que ese monto se incluyó en la solicitud presentada al Contralor por el Centro el 25 de febrero de 1998 con miras a la creación a posteriori de los fondos fiduciarios de Hábitat II.* La Oficina sólo podrá verificar la exactitud de la información presentada sobre los préstamos y el déficit final de la Conferencia cuando se realice la auditoría de los estados financieros corregidos de Hábitat II.

E. La Comisión de Asentamientos Humanos

49. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó además que la Comisión de Asentamientos Humanos, en su 16º período de sesiones, expresó su desaprobación por el hecho de que los fondos de la Fundación se hubieran utilizado para financiar la Conferencia Hábitat II. A continuación se reproduce un extracto de la resolución 16/19 de la Comisión, de 7 de mayo de 1997:

“La Comisión de Asentamientos Humanos,

...

Insiste en que el Director Ejecutivo reembolse a la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos todos los anticipos hechos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y, tomando nota de que la decisión del Director Ejecutivo de aplicar una deducción del 15% a todas las contribuciones no asignadas para reembolsar el saldo pendiente de Hábitat II contraviene claramente lo exigido por la Comisión Consultiva en

Asuntos Administrativos y de Presupuesto y lo expresado por la Asamblea General en su resolución 51/225, decide repudiar esa decisión e invita al Director Ejecutivo a enjugar el déficit en la cuenta de Hábitat II en formas que no afecten a la Fundación; la Comisión deplora también la transferencia a Hábitat II de fondos para el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar^f.”

50. Sin embargo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que cuando la Comisión solicitó el reembolso de todos los “anticipos” hechos para Hábitat II, no tenía conocimiento de la magnitud de los gastos relacionados con la Conferencia que se habían cargado a otros fondos y del déficit financiero efectivo de la Conferencia. La Oficina duda asimismo de que el monto total de ese déficit pueda ser enjugado sin afectar negativamente a las actividades de la Fundación y considera, por tanto, que el Centro debe realizar un nuevo cálculo de los ingresos, los gastos y el déficit de la Conferencia y que deberían realizarse nuevos esfuerzos para lograr que todas las promesas de contribuciones pendientes se hicieran efectivas y, de ser posible, obtener nuevas contribuciones de los donantes.

51. *La dirección del Centro aceptó esa recomendación y declaró que se aplicaría por conducto de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi al cierre de las cuentas del bienio 1996-1997. Además, declaró que se harían nuevos llamamientos a todos los Estados Miembros para que efectuaran promesas de contribuciones al Fondo Fiduciario de Hábitat II a fin de liquidar los montos pendientes adeudados a la Fundación.*

VIII.

Insuficiente responsabilidad financiera

52. En el boletín ST/AI/284 se estipula que la oficina de ejecución de un fondo fiduciario debe llevar un libro mayor y cuentas de habilitación y presentar un informe mensual a la Sede sobre las operaciones contables del fondo fiduciario. La División de Planificación de Programas y Presupuesto informó de que, pese a sus pedidos de que se informara periódicamente sobre la utilización de recursos de los fondos fiduciarios de Hábitat II y de que se presentara un informe completo sobre la recepción de contribuciones y los gastos al final de la Conferencia, la información comunicada por la secretaría de Hábitat II había sido insuficiente para realizar el análisis necesario de los ingresos y gastos de Hábitat II.

53. La División informó además de que no había podido analizar en forma adecuada los ingresos por concepto de contribuciones y los gastos con cargo a esos ingresos, dado que en la información proporcionada por la secretaría de Hábitat II no se diferenciaban las contribuciones prometidas y las recibidas. Además, la División declaró que la falta de información adecuada dificultaba la determinación de los montos gastados en diversas esferas, entre ellas viajes, consultores y otros contratistas, y que la secretaría de Hábitat II no había respetado el plazo fijado por la División para la presentación del informe en marzo de 1997, lo cual había permitido que la División presentara un informe a la Asamblea General.

54. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna también tenía inquietudes respecto de la exactitud de los registros contables de los ingresos por concepto de contribuciones de Hábitat II. Las pruebas de auditoría de las promesas y las contribuciones recibidas durante 1995 y 1996 revelaron diversas discrepancias entre los registros de la Oficina de Gestión del Fondo de Hábitat II, y la Sección de Finanzas. Por ejemplo, los montos que fueron prometidos y recibidos durante un ejercicio financiero fueron registrados como si hubieran sido recibidos en otro ejercicio. En otros casos, según los registros de la Oficina de Gestión del Fondo de Hábitat II se recibieron promesas y contribuciones que fueron registradas como pendientes en los registros de la Sección de Finanzas.

55. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que la presentación de informes financieros era fundamental para que la secretaría de Hábitat II cumpliera sus responsabilidades y rindiera cuentas de su gestión financiera del Fondo Fiduciario de la Conferencia. A juicio de la Oficina, la falta de informes financieros completos, exactos y puntuales indicaba una gestión financiera deficiente e insuficiente rendición de cuentas. El Centro debería presentar al Contralor un informe completo sobre los aspectos financieros de la Conferencia. Además, debería solicitarse a los órganos legislativos que decidieran la manera de enjugar el déficit pendiente de la Conferencia.

56. *La dirección del Centro respondió que se estaban tomando medidas correctivas y que para la primera semana de noviembre de 1997 se presentaría al Contralor la información disponible.* Se informó a la Oficina de que, a la fecha del presente informe, la División de Planificación de Programas y Presupuesto no había recibido el correspondiente informe financiero del Centro.

57. Si bien se reconoció en general que la Conferencia Hábitat II fue un acontecimiento político importante y provechoso en la esfera de los asentamientos humanos, los preparativos y la actuación de la secretaría de Hábitat II se caracterizaron por graves problemas de gestión financiera, una planificación deficiente y un quebrantamiento de los controles internos, de resultas de lo cual el Centro debió asumir un déficit estimado en unos 2 millones de dólares. A fin de resolver esta situación e impedir la repetición de problemas similares en el futuro, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda lo siguiente:

Recomendación 1: La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos vuelva a calcular los ingresos, los gastos y el déficit de la Conferencia Hábitat II al 31 de diciembre de 1996, que procure obtener el pago de las promesas pendientes y, de ser posible, recibir contribuciones adicionales de los donantes (AS98/30/1/001).

Recomendación 2: La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Centro presente al Contralor de las Naciones Unidas un informe completo sobre la ejecución presupuestaria de Hábitat II desde sus inicios y que solicite a los órganos legislativos que decidan la mejor manera de enjugar el déficit pendiente de la Conferencia (AS98/30/1/002).

Recomendación 3: La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Centro adopte medidas apropiadas para mejorar los controles internos en general y la gestión financiera en particular, a fin de estar mejor preparado para las conferencias futuras (A/98/30/1/003).

Recomendación 4: La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Departamento de Gestión examine las normas vigentes que rigen el empleo de personas que perciben pensiones de las Naciones Unidas con carácter de consultores a título personal o institucional con miras a fortalecer la aplicación de la política que restringe la remuneración de los jubilados de las Naciones Unidas (AS98/30/1/004).

58. *La dirección del Centro informó a la Oficina de que había establecido un Comité de Auditoría para supervisar la aplicación de las recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y de la Junta de Auditores.*

(Firmado) Karl Th. Paschke
Secretario General Adjunto de Servicios de
Supervisión Interna

IX. Conclusiones y recomendaciones

Notas

- ^a *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*, Estambul, 3 a 14 de junio de 1996. (A/CONF.165/14, cap. I, resolución 1, anexo I.
 - ^b *Ibíd.*, anexo II.
 - ^c *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5H* (A/51/5/Add.8), párrs. 84 a 86.
 - ^d *ibíd.*, párrs. 79 a 81.
 - ^e *Ibíd.*, quincuagésimo período de sesiones, *Suplemento No. 37* (A/50/37), anexo I, decisión II/1.
 - ^f *Ibíd.*, quincuagésimo segundo período de sesiones, *Suplemento No. 8* (A/52/8), págs. 41 y 42.
-