



# Asamblea General

Distr. general  
9 de febrero de 2024  
Español  
Original: inglés

Septuagésimo octavo período de sesiones

Tema 143 del programa

**Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios  
de Supervisión Interna**

## **Auditoría de la adquisición de servicios de aviación en las operaciones de paz de las Naciones Unidas**

### **Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna**

#### *Resumen*

La Asamblea General, en su resolución [72/266 B](#), de 5 de julio de 2018, solicitó al Secretario General que encomendara a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) la tarea de seguir supervisando las adquisiciones de las Naciones Unidas y presentara informes al respecto cada dos años. De conformidad con esa resolución, la OSSI realizó una auditoría de la adquisición de servicios de aviación en las operaciones de paz en la Sede de las Naciones Unidas (Nueva York) y en determinadas misiones sobre el terreno. La auditoría evaluó la idoneidad y eficacia de las actividades y los controles en la adquisición de esos servicios.

Los servicios de aviación son fundamentales para las operaciones de paz desplegadas en vastos territorios, con largas cadenas logísticas y terrenos difíciles. Esos servicios dotan a las operaciones de paz de la movilidad, el apoyo y la información necesarios para cumplir el mandato en aspectos como la rotación de contingentes, las operaciones militares especiales, las evacuaciones médicas y de bajas y el transporte de pasajeros y mercancía.

Durante el período de auditoría, comprendido del 1 de enero de 2019 al 30 de junio de 2023, la Secretaría adquirió servicios de aviación comercial y militar valorados en 2.300 millones de dólares. La auditoría concluyó que se contaba con un proceso adecuado para que la Organización transmitiese sus necesidades de servicios de aviación militar y para que los Estados Miembros respondiesen. Sin embargo, la eficiencia y eficacia de la gestión de las adquisiciones de servicios de aviación comercial y militar se puede seguir mejorando mediante una planificación más estratégica e integrada, en la que se evalúen las ventajas de invertir en infraestructuras de aviación y se busque la mejor combinación de aeronaves comerciales y militares para el despliegue. Pese a las actividades promocionales centradas en los operadores aéreos comerciales y la adición de nuevos proveedores, la mayoría de los procesos de licitación examinados por la OSSI durante la auditoría recibieron entre 4 y 6 respuestas



de proveedores. Sin embargo, la aplicación de la primera fase de un nuevo concepto de acuerdos de flete aéreo no exclusivos para servicios de helicóptero de uso general, que eliminaba la necesidad de realizar procesos de adquisiciones separados para cada misión sobre el terreno, ofrecía potencial para que se obtuviesen tasas de respuesta de los proveedores más favorables. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro del Departamento de Apoyo Operacional estaba estudiando la posibilidad de adoptar este nuevo concepto para la adquisición de otros tipos de aeronaves tras una evaluación de los resultados de la aplicación.

Los criterios de evaluación comercial para el registro de proveedores que se introdujeron durante la pandemia no calibraban adecuadamente la capacidad financiera de los vendedores y debían replantearse. Asimismo, había que reforzar el proceso de la evaluación técnica de posibles proveedores para el registro y de las ofertas presentadas para la adjudicación de contratos. Además de revisar la utilización adecuada del método del llamado a presentación de propuestas para lograr la mejor relación calidad-precio, un análisis más detallado de la utilización de las aeronaves por destino y de los indicadores del desempeño de los vuelos de pasajeros y mercancías permitiría al Departamento de Apoyo Operacional validar los requisitos de las misiones. También era necesario garantizar que los riesgos de seguridad relativos a las unidades de aviación militar se evaluaran adecuadamente durante las visitas de evaluación y previas al despliegue.

La OSSI formuló 6 recomendaciones al Departamento de Apoyo Operacional y 2 recomendaciones al Departamento de Operaciones de Paz para abordar los problemas detectados en la auditoría. Ambos departamentos aceptaron las recomendaciones y han comenzado a adoptar medidas para atenderlas, como se muestra en el anexo del presente informe.

## I. Contexto

1. La Asamblea General, en su resolución 72/266 B, de 5 de julio de 2018, solicitó al Secretario General que encomendara a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) la tarea de seguir supervisando las adquisiciones de las Naciones Unidas y presentara informes al respecto cada dos años. De conformidad con el plan para aplicar la resolución, la OSSI realizó una auditoría de la adquisición de servicios de aviación en las operaciones de paz en la Sede de las Naciones Unidas (Nueva York) y en determinadas misiones sobre el terreno.

2. Los servicios de aviación<sup>1</sup> son elementos multiplicadores clave para las operaciones de paz desplegadas en vastos territorios, con largas cadenas logísticas y terrenos difíciles. Esos servicios cubren dos tipos principales de aeronaves: aeronaves comerciales adquiridas a empresas mediante contratos de flete o adquisición a largo y corto plazo y aeronaves militares adquiridas a los Estados Miembros mediante cartas de asignación. Los activos de aviación se utilizan para la rotación de contingentes, las operaciones militares especiales, las evacuaciones aeromédicas y el transporte de pasajeros y mercancía.

3. En el período comprendido entre enero de 2019 y junio de 2023, la Secretaría suscribió 265 contratos comerciales por valor de 1.500 millones de dólares y 362 cartas de asignación<sup>2</sup> por valor de 848 millones de dólares. En el cuadro 1 se muestra la adjudicación anual de contratos de aviación y las cartas de asignación con países que aportan contingentes.

Cuadro 1

**Valor de los contratos de aviación comercial y las cartas de asignación establecidos de enero de 2019 a junio de 2023**

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

Tipo de contrato	Monto máximo					Total
	2019	2020	2021	2022	2023	
Contratos comerciales	258	755	288	144	70	1 515
Cartas de asignación	99	218	264	125	142	848
<b>Total</b>	<b>357</b>	<b>973</b>	<b>552</b>	<b>269</b>	<b>212</b>	<b>2 363</b>

Fuente: Informe de Umoja, contratos de flete aéreo y cartas de asignación.

4. Al 30 de junio de 2023, había 163 aeronaves en la Secretaría, como se muestra en el cuadro 2.

<sup>1</sup> “Servicios de aviación” y “activos de aviación” son términos que se utilizan indistintamente en el *Manual de aviación de las Naciones Unidas*.

<sup>2</sup> Incluidos los costos de los activos de aviación militar y el transporte aéreo para el desplazamiento de contingentes y equipo de propiedad de los contingentes.

Cuadro 2  
Tamaño de la flota por misión al 30 de junio de 2023

Misión	Comerciales		Militares		Total
	Aviones	Helicópteros	Aviones	Helicópteros	
MINUSMA	6	11	1	13	31
MONUSCO	5	3	5	16	29
UNSOS	7	11	—	7	25
UNMISS	6	13	—	5	24
MINUSCA	4	1	—	12	17
UNISFA	2	6	—	2	10
FPNUL	—	—	—	6	6
Otros	13	5	—	3	21
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>64</b>	<b>163</b>

Fuente: Informe electrónico mensual de aviación.

Abreviaciones: FPNUL = Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, MINUSCA = Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, MINUSMA = Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, MONUSCO = Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, UNISFA = Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei, UNMISS = Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur y UNSOS = Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo en Somalia.

5. La responsabilidad de los distintos aspectos del proceso de adquisición incumbe a varias dependencias orgánicas, como se indica a continuación:

- a) La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro del Departamento de Apoyo Operacional es responsable de la planificación de la cadena de suministro, el registro de proveedores, las adquisiciones, el apoyo logístico, la seguridad aérea y el apoyo al personal uniformado;
- b) La Oficina de Asuntos Militares del Departamento de Operaciones de Paz es responsable del despliegue a las misiones del personal militar más adecuado y eficaz;
- c) El Comité de Contratos de la Sede, encuadrado en el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, es responsable de garantizar que las operaciones de adquisición se lleven a cabo de conformidad con las directrices pertinentes;
- d) Los Directores o Jefes de Apoyo a la Misión y los Oficiales Jefes de Aviación son responsables de planificar adecuadamente la adquisición de activos de aviación, así como de su utilización y funcionamiento. Las misiones no están autorizadas a organizar directamente ningún servicio de aviación, salvo en casos de emergencia y previa coordinación con la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro.

6. El Departamento de Apoyo Operacional y el Departamento de Operaciones de Paz crearon, junto con el Programa Mundial de Alimentos, las Normas Aeronáuticas de las Naciones Unidas aplicables al Transporte Aéreo en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Humanitarias a fin de establecer criterios comunes para ese tipo de operaciones de transporte aéreo que se ajustasen a las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Ambos departamentos también

elaboraron manuales de aviación que orientasen sobre la adquisición y el uso de los activos aéreos comerciales y militares.

## II. Objetivo, alcance y metodología de la auditoría

7. El objetivo de la auditoría era evaluar la idoneidad y eficacia de las actividades y los controles en la adquisición de servicios de aviación comercial y militar.

8. La OSSI realizó la auditoría en la Sede entre diciembre de 2022 y septiembre de 2023. La auditoría, que cubrió el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2023, abarcó esferas de riesgo alto y medio relacionadas con los siguientes aspectos: a) la planificación de las adquisiciones de servicios de aviación; b) las actividades promocionales, el registro de proveedores y la aplicación del proceso de adquisición de servicios de aviación comercial, y c) la evaluación de la disposición operativa de los Estados Miembros para prestar servicios de aviación militar, incluidas las consideraciones de seguridad y los días de disponibilidad de las aeronaves de cara a la adquisición de servicios de aviación militar. El alcance de la auditoría excluía los vehículos aéreos no tripulados y las aeronaves de inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

9. La metodología de la auditoría comprendía las siguientes actividades: a) entrevistas con personal clave en la Sede y en cuatro misiones sobre el terreno<sup>3</sup>; b) el examen de la documentación pertinente; c) el análisis y la conciliación de datos procedentes de todas las fuentes, a saber, Umoja y el sistema de gestión de la información aérea, el conjunto de herramientas de adquisiciones, el sistema iAviationSafety y la herramienta de presentación de informes sobre la ejecución de los contratos, y d) el examen detallado de 23 operaciones de adquisición (15 contratos a largo plazo y 8 contratos a corto plazo de transporte de mercancía) por valor de 236 millones de dólares y ocho cartas de asignación por valor de 175 millones de dólares.

10. La auditoría se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna.

## III. Resultados de la auditoría

### A. Planificación de las adquisiciones de servicios de aviación

#### 1. Necesidad de una planificación integrada para determinar la combinación óptima de dotaciones de aeronaves comerciales y militares

11. Las misiones resumen los requisitos de los servicios de aviación comercial en el detalle de los trabajos para que los examine la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro y se incorporen a los pliegos de condiciones, mientras que los estudios de la capacidad militar que lleva a cabo la Oficina de Asuntos Militares sirven de base para determinar los requisitos de los servicios de aviación militar. El Departamento de Apoyo Operacional y el Departamento de Operaciones de Paz señalaron varias iniciativas de mejora en el marco de la gestión por categorías de la aviación, como la necesidad de una planificación integrada temprana que contase con la participación de la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro, la Oficina de Asuntos Militares y las misiones para decidir la mejor combinación de dotaciones de aeronaves comerciales y militares. Esta iniciativa está en fase de desarrollo. La OSSI observó que las variaciones

<sup>3</sup> UNMISS, MINUSCA, MINUSMA y MONUSCO.

entre los costos por hora de vuelo de las aeronaves comerciales y militares ofrecía posibilidades de obtener ahorros de costos, como se indica a continuación.

**a) Consideración del costo de las horas de vuelo en los contratos comerciales al calcular la demanda de servicios de aviación militar**

12. En el cuadro 3 figura la estructura de gastos de una aeronave militar (Mi-17) obtenida mediante una carta de asignación y la de una aeronave comercial similar (Mi-8MTV)<sup>4</sup>. El examen realizado por la OSSI de diez cartas de asignación y 11 contratos comerciales relativos a esas aeronaves reveló que el costo efectivo por hora de vuelo de las aeronaves comerciales era un 27 % inferior al previsto en las cartas de asignación (3.303 dólares frente a 4.194 dólares), y ello sin tener en cuenta los gastos de reembolso adicionales a los que tenían derecho los países que aportan contingentes conforme a las cartas de asignación y los memorandos de entendimiento por el posicionamiento y la retirada de aeronaves cuando el traslado corre a cargo de los países, el costo real del disparo de municiones y los costos de los contingentes. Los costos más elevados conforme a las cartas de asignación se justificaban por los riesgos asociados a la operación de aeronaves militares en zonas peligrosas y por el equipo y las capacidades que llevaban incorporados.

13. Sin embargo, el análisis de las tareas de todos los Mi-17 demostró que sólo el 13 % guardaban relación con operaciones militares, como patrullas y labores de observación, y que el 87 % restante correspondía a transporte de pasajeros (45 %), mercancía (23 %) y aeroevacuación médica y otras tareas (19 %). Las misiones sobre el terreno tenían que estudiar si los helicópteros comerciales de uso general se podían utilizar para tareas no militares, lo que entrañaría un ahorro potencial en los costos, teniendo en cuenta los contextos operacionales y de seguridad y la finalidad principal y el marco operativo de las aeronaves militares. El Departamento de Operaciones de Paz comentó que, en general, los aviones militares tenían menos restricciones y ofrecían más flexibilidad a las misiones, por ejemplo para vuelos nocturnos.

Cuadro 3

**Costo anual comparativo por helicóptero de los contratos comerciales y las cartas de asignación**

(Dólares de los Estados Unidos)

<i>Detalles</i>	<i>Tipo de contrato</i>	
	<i>Carta de asignación</i>	<i>Comercial</i>
Modelo ofrecido	Mi-17	Mi-8MTV
Costo fijo: Costo básico y no recurrente	20 308	2 106 528
Costo variable: Tarifa por hora	4 150	298
Número de horas de vuelo de operación (A)	454	701
<b>Costo total (B)</b>	<b>1 904 408</b>	<b>2 315 426</b>
<b>Coste real por hora (B)/(A)</b>	<b>4 194</b>	<b>3 303</b>

<sup>4</sup> El Mi-8MTV es una versión comercial del Mi-17 y la estructura básica (excluidas las armas) del helicóptero es la misma.

**b) Comparación del costo por hora de vuelo de un helicóptero comercial con capacidades especializadas y el de una aeronave militar al planificar la demanda de servicios de aviación comercial**

14. La MINUSMA <sup>5</sup> necesitaba helicópteros comerciales con capacidades especializadas (búsqueda y rescate, sistema de visión nocturna, cámaras infrarrojas de visión frontal y protección balística) para una región. El costo por hora de vuelo para aviones militares y aviones comerciales con capacidades especializadas era de 6.000 y 8.628 dólares, respectivamente. Un análisis de las tareas llevadas a cabo entre septiembre de 2022 y junio de 2023, cuando ambos tipos de aeronaves se estaban utilizando en la Misión, reveló que, de un total de 120 operaciones, 51 tareas de patrulla y observación (el 43 %) se llevaron a cabo con helicópteros militares y 69 (el 57 %), con helicópteros comerciales. Esos datos representaban 8 horas de vuelo mensuales para el helicóptero militar y 47 horas de vuelo para los helicópteros comerciales con capacidades especializadas, que eran más caros. Las misiones sobre el terreno debían evaluar si el uso de activos aéreos militares en zonas de peligro resultaba más rentable que disponer de activos aéreos comerciales con capacidades especializadas.

**c) Examen de la disponibilidad de activos militares al planificar la demanda de servicios de aviación comercial**

15. El examen de la OSSI reveló que, al planificar la demanda de servicios de aviación comercial, no siempre se tenían en cuenta la capacidad excedentaria de las aeronaves militares disponibles. Por ejemplo, la FPNUL tenía seis helicópteros militares del tipo Bell-212 en virtud de cartas de asignación, y todos ellos tenían una utilización baja, de 14,6 horas al mes como promedio. La FPNUL también necesitaba un helicóptero comercial, que operaba una media de 36,3 horas mensuales en la misma ubicación. El costo por hora era de 2.200 dólares y 4.640 dólares para las aeronaves militares y comerciales, respectivamente. El costo de la aeronave comercial durante el periodo auditado ascendió a 10,6 millones de dólares por un total de 1.635 horas de vuelo.

16. Pese a que estaban disponibles helicópteros militares de un costo más bajo por hora, el helicóptero comercial prestó apoyo a tareas militares llevando a cabo 1.291 de las 3.766 tareas de patrulla y observación y transportando a 12.700 de los 23.631 pasajeros militares. La Organización podría haberse ahorrado unos 7 millones de dólares si la FPNUL hubiese recurrido a los helicópteros militares cuya utilización era baja en vez de adquirir un helicóptero comercial adicional. Tras la retirada del helicóptero comercial en 2023 debido a la preocupación significativa de seguridad operacional emitida por la OACI, las necesidades de la Fuerza se cubrieron con helicópteros militares. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro declaró que el helicóptero comercial tenía mayor capacidad de transporte de pasajeros y carga y que la Fuerza aún podría necesitar un helicóptero más grande.

17. La Oficina de Asuntos Militares comentó que las misiones eran libres de recurrir a la capacidad infrautilizada de aviación militar si resultaba más rentable, en consonancia con los esfuerzos para optimizar los activos de aviación disponibles.

<sup>5</sup> El Consejo de Seguridad, en su resolución [2690 \(2023\)](#), poner fin, a partir del 30 de junio de 2023, al mandato de la MINUSMA.

**Recomendación 1**

**El Departamento de Operaciones de Paz debería, en consulta con el Departamento de Apoyo Operacional y teniendo en cuenta la ejecución del mandato, los gastos asociados y el contexto operacional y de seguridad, recordar a las misiones sobre el terreno lo siguiente: a) que supervisen los datos sobre las tareas para descubrir oportunidades de conseguir una utilización óptima de los servicios de aviación militar y comercial; y b) que examinen periódicamente la mejor combinación de aeronaves comerciales y militares al planificar la demanda de servicios de aviación.**

*Observaciones del Departamento de Operaciones de Paz.* El Departamento aceptó la recomendación 1.

*Observaciones de la OSSI.* La recomendación 1 sigue abierta a la espera de que se reciban pruebas de las medidas aplicadas para optimizar la utilización y la combinación de los servicios de aviación militar y comercial.

## **2. Necesidad de evaluar el ahorro potencial derivado de la mejora de las infraestructuras de aviación**

18. La disponibilidad y la calidad de infraestructuras de aviación como las pistas son cruciales para la planificación logística y los requisitos de la demanda de servicios de aviación. Una infraestructura deficiente puede requerir determinado tipo de aeronaves y aumentar el costo de los servicios de aviación. Las recientes auditorías de la OSSI sobre las operaciones aéreas en dos misiones (MONUSCO y UNMISS) detectaron deficiencias sistémicas como condiciones inadecuadas y precarias en las pistas de aterrizaje y los helipuertos. La auditoría de las operaciones aéreas en la UNMISS (informe núm. 2022/086 de la OSSI) señalaba que las precarias condiciones de las pistas de aterrizaje impedían el funcionamiento de aviones, lo que afectaba negativamente a la rotación de los contingentes y el transporte del personal de la misión, especialmente durante la estación de las lluvias, y ocasionaba un aumento de los costos al operar con helicópteros. Para atender la recomendación de la OSSI, la UNMISS realizó un análisis costo-beneficio en el que se estimó que se necesitarían 21 millones de dólares para construir una pista y una plataforma de asfalto para Bentiu, frente al actual costo de mantenimiento anual de 1,2 millones de dólares en concepto de mano de obra y material. La Misión señaló que se tardaría 17 años en recuperar la inversión del asfaltado. Sin embargo, la OSSI observó que el análisis era incompleto, porque la Misión no tuvo en cuenta los siguientes factores: a) la diferencia de costo entre los contratos de aviones y helicópteros; b) el gasto de combustible y horas de vuelo si se utilizaban helicópteros con menor capacidad de pasajeros y carga, lo que exigía un número mayor de viajes; y c) el efecto en la ejecución del mandato durante los seis meses de la temporada de lluvias, que acarrearía frecuentemente cancelaciones de vuelos.

19. Las medidas adoptadas por la MINUSMA con el apoyo de la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro para hacer frente a los problemas de infraestructura podrían servir de pauta para otras misiones. La MINUSMA inició la construcción de una pista de aterrizaje y las instalaciones conexas en Kidal (Malí) para que las aeronaves militares y comerciales operasen con mayor eficacia y seguridad. La oficina regional del sector norte situada en Kidal había prestado apoyo a una de las zonas operacionales clave de la Misión; sin embargo, sólo se podía llegar a ese lugar en helicóptero, con apoyo logístico proporcionado desde Gao y Tesalit, situadas a 286



y 206 km de Kidal, respectivamente. Para facilitar la operación de vuelos directos de aviones de tamaño mediano con origen y destino en Kidal, la MINUSMA comenzó la construcción de una pista de aterrizaje de 1,8 km en septiembre de 2019 y realizó vuelos de prueba tanto militares como comerciales entre febrero y marzo de 2023. Como se muestra en el cuadro 4, el ahorro potencial derivado de esta iniciativa podría llegar hasta los 40 millones de dólares durante el período examinado, ya que el típico avión de tamaño medio puede transportar cuatro pasajeros y 2.000 kg más de carga, puede volar distancias más largas y tiene limitaciones mucho menos estrictas desde la perspectiva meteorológica que un helicóptero de tamaño medio.

Cuadro 4

**Capacidad y costo de los helicópteros de tamaño medio frente a los aviones de tamaño medio (enero de 2019 a junio de 2023)**

(Dólares de los Estados Unidos)

	<i>Sin pista de aterrizaje (Real)</i>	<i>Con pista de aterrizaje (Supuesto)</i>
Tipo de activo aéreo	Helicópteros de tamaño medio	Aviones de tamaño medio
Capacidad de pasajeros	20	24
Capacidad de carga (kg)	4 000	6 000
Costo total del contrato	53 640 542	8 401 898 <sup>a</sup>
Costo de construcción de una pista de tierra	—	5 500 000
<b>Total</b>	<b>53 640 542</b>	<b>13 901 898</b>
<b>Posible ahorro de costes</b>		<b>39 738 644</b>

*Fuente:* Informe del proyecto del aeródromo de Kidal y documentos de adquisición.

<sup>a</sup> Calculado sobre la base del costo medio de cuatro contratos de aviones de hélice de tamaño medio suscritos en el ámbito de la auditoría.

20. Como se indica en la figura 1, el número de operadores aéreos registrados es superior en el caso de los aviones que en el de los helicópteros, lo que puede contribuir a fomentar la competencia y la relación calidad-precio. Además de las posibilidades de ahorrar costos y mejorar las operaciones, la inversión en infraestructuras de aviación redundaría en beneficio de los países receptores al término del mandato de las operaciones de paz. Sin embargo, esas inversiones exigen que las misiones tengan en cuenta las consecuencias financieras y el entorno operacional, incluida la situación de la seguridad, la duración del proyecto y los problemas logísticos que conlleva el transporte de material y equipos a ubicaciones remotas, y que prevean la duración de sus mandatos, que el Consejo de Seguridad suele revisar y prorrogar anualmente.

**Recomendación 2**

**El Departamento de Apoyo Operacional debería recordar a las misiones sobre el terreno, mediante las instrucciones presupuestarias del Contralor, que realicen análisis de la relación costo-beneficio de los proyectos de infraestructura aérea como parte de la planificación de las adquisiciones de servicios de aviación, teniendo en cuenta factores cuantitativos y cualitativos.**

*Observaciones del Departamento de Apoyo Operacional.* El Departamento de Apoyo Operacional aceptó la recomendación 2

*Observaciones de la OSSI.* La recomendación 2 sigue abierta a la espera de que se reciban instrucciones para que las misiones sobre el terreno lleven a cabo análisis de la relación costo-beneficio de los proyectos de infraestructura aérea durante la planificación de las adquisiciones de servicios de aviación.

## **B. Adquisición de servicios de aviación comercial**

### **1. La estrategia para ampliar la competencia internacional y la diversidad de proveedores estaba evolucionando**

21. La Secretaría de las Naciones Unidas pretende fomentar la competencia internacional efectiva y obtener respuestas a los anuncios de licitación del mayor número posible de distintos proveedores. Como parte de sus actividades promocionales, la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro invita a todos los operadores aéreos registrados en las categorías pertinentes a participar en las convocatorias de licitación, incluidos aquellos que no están registrados para el tipo de aeronave requerido. El objetivo de este enfoque es dar a conocer al mercado las necesidades de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y ofrecer información para la toma de decisiones sobre la adquisición de nuevos tipos de aeronaves. La Oficina también puso en marcha en 2020 una estrategia de promoción y de registro de proveedores de aviación, que incluía la revisión de los criterios técnicos y financieros de registro. En 2022, asistió a cinco exposiciones de aviación y organizó nueve seminarios de transporte aéreo dirigidos a empresas en las regiones de África, Oriente Medio y Asia y el Pacífico, a los que asistieron unos 250 operadores aéreos. No obstante, en lo que respecta a la muestra de casos de adquisición de aviones y helicópteros examinados por la OSSI, la mayoría de los procesos de licitación obtuvieron entre 4 y 6 respuestas de proveedores durante el período de auditoría. Según la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro, la repercusión de las recientes actividades promocionales se pondrá de manifiesto con el tiempo.

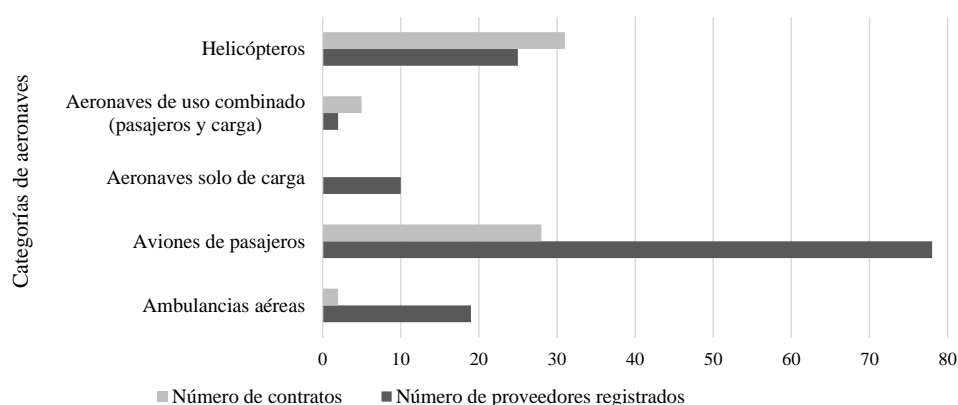
22. Durante el período de auditoría, habían concluido el proceso de registro 82 nuevos proveedores, 23 de los cuales procedían de nuevos países licitantes. Esta tendencia se truncó parcialmente en junio de 2022, a raíz de la preocupación significativa de seguridad operacional señalada por la OACI respecto a la aeronavegabilidad de los aparatos suministrados por 1 de los 5 primeros países de la lista principal de proveedores, cuestión que sigue sin resolverse. Este hecho redundó en que se suprimieran 11 proveedores y 23 tipos de aeronaves de la lista principal de proveedores, con los que se esperaba que las misiones dejaran de operar salvo que hubiese necesidades operacionales especiales. Esta situación incidió en las operaciones de las misiones sobre el terreno, ya que había 22 contratos suscritos con el Estado Miembro afectado en el momento en que la OACI emitió la preocupación significativa de seguridad operacional.

23. También había que seguir ampliando el número de proveedores que ofrecen aeronaves de determinadas categorías, como helicópteros y aeronaves de uso combinado (de pasajeros y carga), que tienen una gran demanda en las misiones. Como muestra la figura 1, había un número desproporcionado de proveedores que ofrecían aeronaves de esas categorías en relación con el número de contratos actualmente en vigor. Por ejemplo, tras la preocupación significativa de seguridad operacional de la OACI y la anulación del registro de algunos proveedores, la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro tenía 25 proveedores de helicópteros

registrados para un total de 31 contratos (una proporción de 1:1,24) al 30 de junio de 2023. Del mismo modo, en el caso de las aeronaves de uso combinado la proporción era de 1:2,5, es decir, dos vendedores registrados para cinco contratos. La proporción para los aviones de pasajeros era de 1:0,36, es decir, 78 proveedores registrados frente a 28 contratos, lo que permitía que hubiese mayor diversidad y flexibilidad.

Figura 1

**Número de proveedores registrados y contratos al 30 de junio de 2023**



*Fuente:* Informe electrónico mensual de aviación y lista principal de proveedores.

24. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro había llevado a cabo actividades promocionales selectivas dirigidas a 3 grandes proveedores de helicópteros estratégicos, 1 de los cuales se registró, y a 9 proveedores de grandes aeronaves de carga con capacidad para 19 toneladas o superior. También había celebrado reuniones iniciales de registro con 45 operadores de helicópteros, 11 de los cuales se registraron posteriormente, y 13 operadores de aeronaves de carga, 4 de los cuales se registraron posteriormente. Los análisis de la Oficina mostraron que, en los últimos tres años, se había observado una tendencia creciente a que los contratos se adjudicasen a proveedores registrados más recientemente, y un 53 % de los contratos suscritos en 2022 se adjudicaron a proveedores registrados entre 2020 y 2022.

25. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro puso en marcha varias iniciativas para atender la preocupación significativa de seguridad operacional de la OACI, como acuerdos de flete aéreo no exclusivos que cubriesen las necesidades inmediatas de diez misiones a fin de sustituir los servicios de reserva de aeronaves para helicópteros de uso general. En noviembre de 2022, la Oficina invitó a 57 operadores de helicópteros a presentar ofertas para el segmento 1 de aeronaves (capacidad de entre 8 y 15 pasajeros) o el segmento 2 de aeronaves (16 o más pasajeros). El llamado a licitación tenía por objetivo adjudicar al menos cinco contratos por misión y segmento de aeronaves a licitadores que cumpliesen los criterios técnicos y cuyas ofertas estuviesen comprendidas en el 50 % de costo inferior por misión y segmento.

26. Presentaron ofertas 23 proveedores de 16 países (tasa de respuesta del 40 %). Tras la evaluación de las ofertas, se adjudicaron a 14 proveedores acuerdos de flete aéreo no exclusivos para servicios de reserva de aeronaves por un monto máximo de 67,7 millones de dólares cada uno y un máximo de cuatro años tras la revisión del Comité de Contratos de la Sede. Siete de los 14 proveedores se habían registrado recientemente. Los contratos de servicios correspondientes a esos acuerdos se adjudicarán en función de las ofertas que se obtengan de los proveedores de la flota

de reserva mediante procesos secundarios de licitación a tarifas que no excedan las establecidas en los contratos de la flota de reserva.

27. El proceso se llevará a cabo en tres fases para sustituir más de 22 servicios de helicópteros de uso general. La fase 1 y la correspondiente licitación secundaria se llevaron a cabo en julio de 2023. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro está estudiando la posibilidad de adoptar el nuevo concepto para la adquisición de servicios de aviación de otros tipos de aeronaves, una vez evaluados los resultados de la licitación secundaria. Dado que la licitación secundaria y la ejecución de los contratos de la flota de reserva quedan fuera del ámbito de esta auditoría, la OSSI examinará en futuras auditorías la gestión de adquisiciones y acuerdos de flete aéreo no exclusivos de servicios de reserva de aeronaves.

## **2. Necesidad de reforzar los mecanismos de registro de proveedores**

28. Antes de participar en licitaciones, los operadores aéreos interesados deben registrarse en el nivel 2 (contratos superiores a 500.000 dólares) del Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas, portal de adquisiciones utilizado por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el registro de proveedores y la difusión de información sobre adquisiciones. También deben inscribirse en el sistema de registro de proveedores para operadores aéreos. Además de registrar a 82 nuevos proveedores durante el período examinado, la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro dio de baja a 47 proveedores debido, entre otras razones, a la preocupación significativa de seguridad operacional de la OACI y a que no habían presentado información financiera actualizada. Al 30 de junio de 2023, la Oficina tenía 108 proveedores registrados que cubrían 311 tipos de aeronaves.

29. La inscripción de proveedores en el sistema de registro de proveedores para operadores aéreos requiere una evaluación técnica de sus sistemas de gestión operacional y control de la aviación y una evaluación comercial de su situación financiera a fin de garantizar que son aptos para participar en los procesos de licitación de las Naciones Unidas para acuerdos de flete aéreo. Esas revisiones minuciosas en la fase del registro de proveedores permiten a la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro reducir el plazo necesario para hacer la evaluación técnica de las ofertas presentadas en respuesta a los procesos de licitación centrándola en si los activos de aviación ofrecidos se ajustan a los criterios técnicos estipulados en el detalle de los trabajos.

### **a) Gestión inadecuada de los expedientes de evaluación técnica para el registro de proveedores**

30. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro realizó evaluaciones técnicas basadas en los criterios de evaluación técnica y operacional que tiene establecidos y aplicó el principio de la doble revisión, que exige que revisen la documentación dos funcionarios para garantizar el ejercicio adecuado de la debida diligencia. Debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la Oficina aplicó criterios de evaluación técnica y operacional acelerada en abril de 2020.

31. Un examen de las evaluaciones técnicas de ocho proveedores mostró que la gestión de los expedientes era inadecuada, lo que limitó la capacidad de la OSSI para determinar si el proceso de evaluación técnica de la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro era eficaz. La OSSI no pudo examinar documentos clave, como la licencia de transporte aéreo, el certificado de aprobación por la organización de gestión de mantenimiento de la aeronavegabilidad y las especificaciones operativas. En algunos casos, los resultados de la evaluación técnica no estaban plenamente justificados por la falta de listas de comprobación que confirmasen que el examen se había efectuado respecto a los criterios de evaluación técnica y operacional. La

Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro comentó que los expedientes de los operadores aéreos que habían recibido la autorización técnica antes de 2020 eran principalmente archivos en papel y no se podían consultar fácilmente. También afirmó que, desde entonces, había iniciado una reestructuración de su sistema de gestión de los expedientes técnicos, que se mantenían actualmente en formato electrónico.

32. La OSSI observó además que la aplicación de los criterios de evaluación técnica y operacional acelerada, que se utilizaron para registrar a 29 proveedores de 83 tipos de aeronaves en apoyo de la continuidad de las operaciones durante la pandemia de COVID-19, cambió los trámites de presentación de documentos, la documentación que se tenía que facilitar y la auditoría conjunta *in situ* exigida a los proveedores de servicios de vuelo. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro comentó que esos cambios se podían efectuar por el estricto examen y supervisión de los operadores aéreos ejercidos por las respectivas autoridades de aviación civil, que tenía un efecto compensatorio. Sin embargo, una vez que caducaron los criterios de evaluación técnica y operacional acelerada en marzo de 2022, la Oficina restableció los requisitos de documentación previstos en la última edición de los criterios de evaluación técnica y operacional. Habría que determinar los criterios de evaluación de los que se podía prescindir permanentemente y hasta qué punto se podía depender de los procedimientos de las autoridades de aviación civil, lo cual reduciría el tiempo y los recursos empleados para registrar a los proveedores.

33. La función de evaluación técnica para el registro de proveedores implica que se examinen los aspectos relativos a la calidad y la seguridad con arreglo a los criterios de evaluación técnica y operacional y las orientaciones que figuran en el Manual de aviación. Sin embargo, la capacidad para realizar evaluaciones técnicas en la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro era limitada, ya que solo había un funcionario a tiempo completo responsable de la evaluación técnica de los operadores aéreos en la Sección de Seguridad Aérea y un funcionario adicional en el Servicio de Transporte Aéreo que desempeñaba esta función entre otras obligaciones. En 2021 y 2022 se tardaba como promedio 74 días en finalizar la evaluación técnica de las nuevas aeronaves de nuevos operadores aéreos. La Oficina comentó que el registro técnico de proveedores solo se podía llevar a cabo cuando el proveedor facilitaba documentación completa, lo cual escapaba a su control. Además, durante el período examinado, los dos funcionarios responsables de esta función tenían otras prioridades concurrentes, como ocuparse de la preocupación significativa de seguridad operacional de la OACI, modificar las Normas Aeronáuticas de las Naciones Unidas aplicables al Transporte Aéreo en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Humanitarias e implantar la gestión por categorías.

34. Además, con efecto de 1 de julio de 2023, la función de evaluación técnica se reasignó al Servicio de Habilitación y Extensión, que no contaba con especialistas en seguridad aérea para examinar y supervisar las actividades. Dado que la evaluación técnica durante el registro de operadores aéreos es un proceso complejo, que a veces requiere visitas *in situ* a los proveedores, es necesario que la supervise personal con las competencias técnicas necesarias.

### **Recomendación 3**

**El Departamento de Apoyo Operacional debería reforzar el proceso de evaluación técnica para el registro de operadores aéreos mediante lo siguiente: a) la aplicación de procedimientos adecuados de gestión y conservación de expedientes; b) la revisión de los criterios de evaluación técnica de los que se puede prescindir; y c) el análisis de la capacidad de la función de evaluación técnica para garantizar un mecanismo de supervisión técnica adecuado.**

*Observaciones del Departamento de Apoyo Operacional.* El Departamento aceptó la recomendación 3 y declaró que: a) revisaría y actualizaría el sistema de gestión de expedientes para ofrecer una gestión eficaz, rigurosa y rastreable de los datos técnicos de los proveedores; b) revisaría y analizaría los criterios de evaluación técnica y operacional para evitar la duplicación de tareas y actualizaría los criterios en consonancia, y c) evaluaría la capacidad de la función técnica de registro de proveedores.

*Observaciones de la OSSI.* La recomendación 3 sigue abierta a la espera de que se reciban pruebas de que se ha actualizado el sistema de gestión de expedientes, se han revisado los criterios de evaluación técnica y operacional y se ha evaluado la capacidad de la función técnica de registro de proveedores y su supervisión.

**b) Necesidad de replantearse los criterios de evaluación comercial para el registro de proveedores**

35. En enero de 2022, la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro implantó nuevos criterios de evaluación comercial y una metodología de puntuación para los operadores aéreos registrados y potenciales que comprendía cuatro criterios financieros y tres criterios cualitativos. La metodología no calibraba adecuadamente la capacidad financiera de los proveedores, ya que estos podían superar la evaluación comercial tan solo por los criterios cualitativos, sin tener en cuenta los parámetros financieros. Tres de cinco operadores aéreos potenciales cumplían este tipo de criterios, incluido uno con puntuaciones bajas en rentabilidad y liquidez. Según la Oficina, los nuevos criterios de evaluación comercial se implantaron durante la pandemia, cuando muchos operadores aéreos experimentaban dificultades operacionales y financieras debido al cierre de las fronteras y las restricciones a los viajes.

**Recomendación 4**

**El Departamento de Apoyo Operacional debería replantearse sus criterios de evaluación comercial para el registro de operadores aéreos a fin de hacer el debido hincapié en los parámetros que miden la solidez financiera de los operadores aéreos, una vez superada la emergencia de la COVID-19.**

*Observaciones del Departamento de Apoyo Operacional.* El Departamento aceptó la recomendación 4.

*Observaciones de la OSSI.* La recomendación 4 sigue abierta a la espera de que se reciban pruebas de la revisión de los criterios de evaluación comercial para el registro de operadores aéreos.

**3. Eficacia en la aplicación de los procedimientos de adquisiciones de las Naciones Unidas**

**a) Preparación del detalle de los trabajos basada en el análisis de datos**

36. El detalle de los trabajos debe prepararse basándose en un análisis del historial de datos como los pasajeros y la carga por vuelo para indicar el tamaño adecuado de la aeronave y las horas de vuelo, así como futuros requisitos operacionales que cubran las necesidades logísticas y las especificaciones de determinados desplazamientos. El Servicio de Transporte Aéreo revisa y analiza los mandatos de las misiones, los planes

de apoyo, los conceptos de las operaciones y las justificaciones técnicas de los activos aéreos solicitados. El Servicio también examina el historial de uso de las aeronaves especializadas que se notifica mensualmente a través del informe electrónico mensual de aviación.

37. Aunque es consciente de que el objetivo de las operaciones aéreas de la Organización es la prestación de servicios y de que los imperativos operacionales y otros factores contextuales influyen en la utilización de las aeronaves, la OSSI observó una tendencia de bajas tasas de ocupación que debería vigilarse por si se pudieran obtener ahorros y tenerse en cuenta al preparar el detalle de los trabajos. La OSSI revisó las tareas de pasajeros de todos los contratos vigentes entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2023, excepto las tareas de evacuación aeromédica, comparándolas con la capacidad de pasajeros máxima de la aeronave. Como se observa en el cuadro 5, en 2019 había 7 contratos con tasas de ocupación de pasajeros inferiores al 30 %, cifra que aumentó a 13 y 15 contratos en 2020 y 2021, respectivamente, debido a la pandemia. Sin embargo, la situación no mejoró significativamente en 2022 ni en el primer semestre de 2023, cuando el número de contratos con tasas de ocupación de pasajeros inferiores al 30 % disminuyó a 13 y 12, respectivamente. En el cuadro 5 figura el monto máximo de los contratos vigentes entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2023 y las tasas de ocupación correspondientes.

Cuadro 5

**Tasas de ocupación de pasajeros y monto de los contratos como promedio (1 de enero de 2019 a 30 de junio de 2023)<sup>6</sup>**

Tasas de ocupación de pasajeros (porcentaje)	Número de contratos					Monto máximo como promedio (millones de dólares de los EE. UU.)
	2019	2020	2021	2022	2023	
0 a 30	7	13	15	13	12	93
31 a 60	41	43	48	45	30	520
61 a 90	23	17	17	21	15	254
90 o más	6	6	4	4	7	106
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>79</b>	<b>84</b>	<b>83</b>	<b>64</b>	<b>973</b>

Fuente: Informe mensual de aviación electrónico.

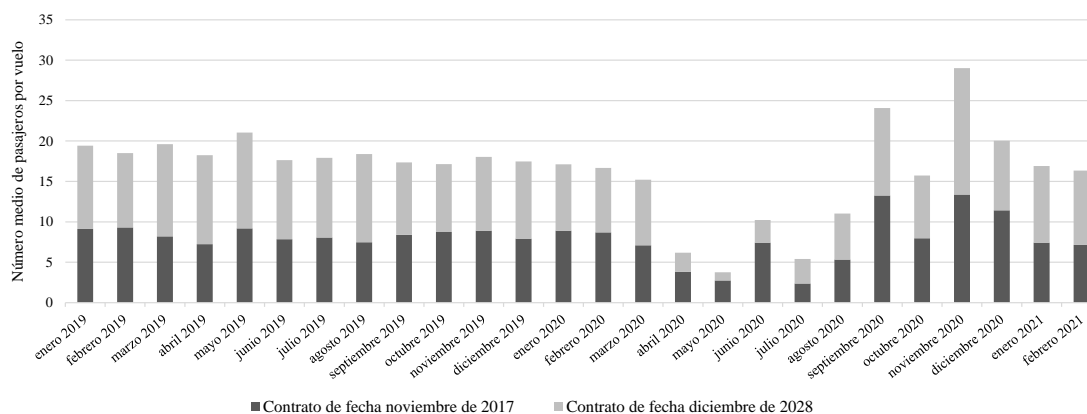
38. También era inadecuada la evaluación de las necesidades de aviación de las misiones en proceso de reducción. Por ejemplo, la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) podría haberse ahorrado 8,5 millones de dólares con un replanteamiento adecuado de sus necesidades en materia de aviación. La UNAMID tenía un contrato de fecha 30 de noviembre de 2017 que cubría dos helicópteros con capacidad para 20 pasajeros por aparato. Asimismo, sustituyó un contrato vencido en diciembre de 2018 de suministro de dos helicópteros adicionales, también con capacidad para 20 pasajeros por aparato, por un monto máximo de 12,6 millones de dólares. La capacidad global de los cuatro helicópteros cubiertos por los dos contratos era de 80 pasajeros. Sin embargo, un análisis de las operaciones de pasajeros realizadas de enero de 2019 a febrero de

<sup>6</sup> La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro proporcionó tres ejemplos en los que se habían seleccionado aviones más grandes por ser más baratos que los aviones más pequeños que se exigían en el detalle de los trabajos, e indicó que la ocupación de pasajeros en esos casos sería menor.

2021 reveló que el segundo contrato no era necesario. Como se muestra en la figura II, todas las operaciones de pasajeros se podían haber cubierto con los dos helicópteros contratados en noviembre de 2017, excepto durante tres meses, en los que se podían haber cubierto con cinco helicópteros adicionales disponibles en la misma ubicación. Aunque la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro solicitó una reducción de las horas de vuelo de los contratos existentes, que se modificaron en diciembre de 2018, su efecto en los gastos fue mínimo, debido a los elevados costos fijos que conllevaban los contratos comerciales, según se expone más adelante.

Figura II

**Número medio de pasajeros por vuelo para dos contratos de la UNAMID  
(enero de 2019 a febrero de 2021)**



Fuente: Informe electrónico mensual de aviación.

39. La infrautilización de los activos de aviación debido a las bajas tasas de ocupación o a un uso de horas de vuelo inferior al previsto resulta cara por los elevados costos fijos que conllevan los contratos. En 12 de los 15 contratos examinados, los costos fijos<sup>7</sup> ascendían a más del 85 % del costo total de la oferta, como se muestra en la figura III y el cuadro 6. A causa de ello, se efectuaron pagos cercanos a los importes contratados pese a que hubo variaciones significativas entre las tasas de ocupación y las horas de vuelo previstas y las utilizadas.

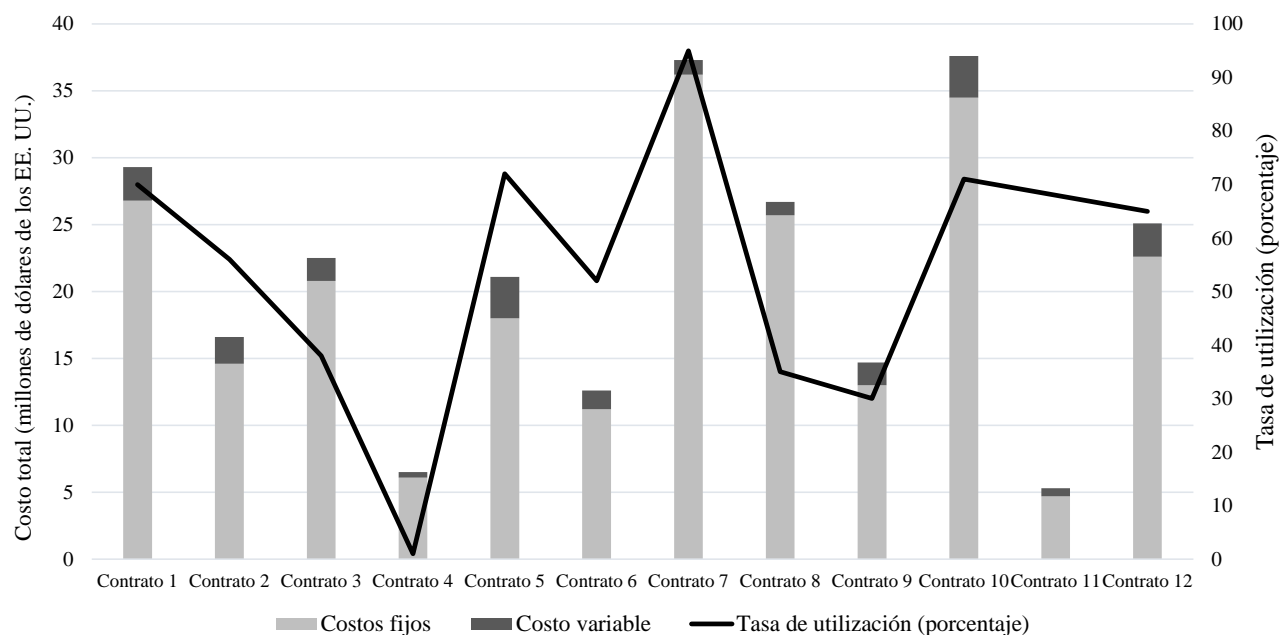
40. En cuanto a las horas de vuelo, 4 de los 15 contratos tenían tasas de utilización<sup>8</sup> de horas de vuelo que oscilaban entre el 0 % y el 50 %, incluido uno cuya tasa de utilización era del 1 % (17 horas de vuelo en 30 meses frente a 1.700 según el contrato). Si las misiones sobre el terreno hiciesen estimaciones más realistas de las horas de vuelo y de la ocupación de pasajeros, se efectuarían adquisiciones de activos aéreos con una capacidad más ajustada a las necesidades. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro comentó que la relación entre el requisito de horas de vuelo y de capacidad de la aeronave no era directa, y que ciertas capacidades eran necesarias independientemente del uso, en función de la situación sobre el terreno.

<sup>7</sup> Los costos fijos engloban lo siguiente: a) gastos no recurrentes (posicionamiento/retirada/pintura), y b) gastos de operación anuales (costos básicos, tripulación, alojamiento, manutención, transporte).

<sup>8</sup> La tasa de utilización se calcula como la relación entre las horas de vuelo reales y las horas de vuelo estimadas prorrateadas a lo largo del período de utilización del contrato.



Figura III

**Componente correspondiente a los costos fijos en las ofertas comerciales y tasas de utilización**

Fuente: Documentos de adquisiciones e informe electrónico mensual de aviación.

<sup>a</sup> Horas de vuelo prorrateadas hasta el período terminado el 30 de junio de 2023.

Cuadro 6

**Componente correspondiente a los costos fijos en las ofertas comerciales y tasas de utilización**

	Estimación de horas de vuelo anuales	Tasa de utilización <sup>a</sup> (porcentaje)	Importe de la oferta seleccionada (millones de dólares de los EE. UU.)			Coeficiente de costos fijos (porcentaje)
			Costos fijos	Costos variables	Total	
Contrato 1	1 200	70	26,8	2,5	29,3	91
Contrato 2	960	56	14,6	2,0	16,6	88
Contrato 3	1 200	38	20,8	1,7	22,5	93
Contrato 4	620	1	6,1	0,4	6,5	94
Contrato 5	1 200	72	18,0	3,1	21,1	85
Contrato 6	960	52	11,2	1,4	12,6	89
Contrato 7	720	95	36,2	1,1	37,3	97
Contrato 8	720	35	25,7	1,0	26,7	96
Contrato 9	960	30	13,0	1,7	14,7	88
Contrato 10	600	71	34,5	3,1	37,6	92
Contrato 11	600	68	4,7	0,6	5,3	89
Contrato 12	840	65	22,6	2,5	25,1	90

Fuente: Documentos de adquisiciones e informe electrónico mensual de aviación.

<sup>a</sup> Horas de vuelo prorrateadas hasta el período terminado el 30 de junio de 2023.

41. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro también declaró que no disponía de una herramienta de gestión adecuada a fin de validar las necesidades de las misiones en materia de aviación para servicios de aviación comercial, ya que el informe electrónico mensual de aviación se utilizaba principalmente a efectos presupuestarios y de pago, y dicho informe: a) no proporcionaba información sobre el número de pasajeros por vuelo; y b) no incorporaba factores contextuales como las zonas de operación, la distancia, la elevación del campo, la disponibilidad de aeródromos para hacer desvíos, las condiciones meteorológicas reinantes, la infraestructura aeroportuaria, las ayudas a la navegación, la disponibilidad de combustible ni la decisión de la misión de encomendar la tarea a un tipo de aeronave, con independencia de que la ocupación fuese plena. Según la Oficina, el sistema de gestión de la información aérea existente funcionaba en cierta medida, pero no proporcionaba datos pormenorizados que permitiesen un análisis exhaustivo de la utilización de las aeronaves a escala global.

42. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro señaló además que, cuando las misiones se lo solicitaban, formulaba observaciones sobre las prioridades de las misiones en materia de abastecimiento respecto a cuestiones como la composición de la flota, las pautas y la tasa de utilización, los cambios en los activos y las horas de vuelo y la evaluación de las necesidades durante el proceso de reducción y liquidación. Sin embargo, debido al ejercicio de la delegación de autoridad, esta práctica se había vuelto menos habitual, ya que las misiones tenían plena responsabilidad y autoridad sobre los recursos.

#### **Recomendación 5**

**El Departamento de Apoyo Operacional debería tomar medidas para perfeccionar el sistema de información aérea y mejorar la capacidad para supervisar tendencias como los datos de ocupación de pasajeros y las horas de vuelo y validar las necesidades de las misiones en materia de aviación para servicios de aviación comercial, teniendo en cuenta el entorno operacional.**

*Observaciones del Departamento de Apoyo Operacional.* El Departamento aceptó la recomendación 5 y declaró que estaba trabajando en un proyecto para mejorar el sistema de gestión de la aviación, desde la planificación y la programación hasta el seguimiento operacional y la presentación de informes.

*Observaciones de la OSSI.* La recomendación 5 sigue abierta a la espera de que se reciban pruebas de la implantación del sistema de información aérea mejorado.

#### **b) No se utiliza suficientemente el método de concurso del llamado a presentación de propuestas**

43. En abril de 2014, la División de Adquisiciones anunció que el método de concurso para el flete de aeronaves a largo plazo cambiaría del llamado a licitación al llamado a presentación de propuestas. En los llamados a licitación se definen los requisitos mínimos que se deben cumplir, y las ofertas se evalúan según los criterios de aprobado o suspenso que figuran en el detalle de los trabajos. En cambio, las propuestas que se presentan en respuesta a un llamado a presentación de propuestas permiten a los operadores aéreos aportar a la Organización las soluciones que mejor se ajustan a las necesidades operacionales a partir de sus conocimientos logísticos,

soluciones que se evalúan posteriormente con arreglo a criterios obligatorios y se ponderan y clasifican.

44. En un estudio de consultoría externa de fecha 30 de octubre de 2020, se llegó a la conclusión de que el método del llamado a presentación de propuestas para adquirir servicios de aviación representaba mejor los principios de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones. En el estudio de consultoría, se recomendaba además que se mejorase el proceso de gestión de proveedores y la capacidad en materia de datos y análisis, y que se hiciese un seguimiento de los proveedores durante la ejecución del contrato para poder efectuar ajustes de la capacidad, entre otras recomendaciones. Sin embargo, desde que se concluyó la consultoría no ha habido ninguna convocatoria para servicios de aviación a largo plazo por el método del llamado a presentación de propuestas, sino que, en su lugar, se recurrió a un llamado a licitación. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro comentó que utilizar el método del llamado a presentación de propuestas resultaba complejo y exigía más recursos, ya que se requería más esfuerzo para preparar el detalle de los trabajos (es decir, eran necesarios datos logísticos pormenorizados para calcular y asignar el costo de los requisitos), definir criterios de evaluación técnica y llevar ese tipo de evaluaciones a cabo, lo cual también redundaría en procesos de adquisiciones más largos. Además, la OSSI observó que las misiones no presentaban a la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro las necesidades en materia de aviación con la antelación necesaria para hacer convocatorias utilizando el método del llamado a presentación de propuestas. En las 15 convocatorias examinadas, los requisitos se recibieron como promedio 3,6 meses antes de que se necesitase el servicio. Recurrir al llamado a licitación puede frustrar las oportunidades de conseguir ahorros de costos y buscar las mejores soluciones para la Organización. La Oficina comentó además que había puesto en marcha mecanismos para iniciar a tiempo los trámites de adquisiciones, como hacer un seguimiento periódico de la cartera de contratos y las fechas de vencimiento y comunicar esa información a las misiones, recordándoles que presenten a tiempo el detalle de los trabajos.

#### **Recomendación 6**

**El Departamento de Apoyo Operacional debería emprender las actividades pertinentes con arreglo al estudio de consultoría externa, como la utilización del método del llamado a presentación de propuestas cuando proceda para contratar soluciones de transporte aéreo que ofrezcan la mejor relación calidad-precio.**

*Observaciones del Departamento de Apoyo Operacional.* El Departamento aceptó la recomendación 6 con sujeción a que se aplicase la recomendación 5.

*Observaciones de la OSSI.* La recomendación 6 permanece abierta a la espera de que se reciban pruebas de la utilización del método de llamado a presentación de propuestas cuando proceda para contratar soluciones de transporte aéreo.

#### **c) Revisión y aprobación inadecuadas de la evaluación técnica de las ofertas**

45. Un comité de evaluación técnica compuesto como mínimo por dos miembros del Servicio de Transporte Aéreo realiza evaluaciones técnicas para examinar las ofertas de los proveedores sobre la base de criterios de evaluación técnica

predeterminados. Los resultados se detallan en un informe de evaluación técnica que incluye cualquier problema de seguridad.

46. La OSSI examinó 15 convocatorias y encontró cinco casos en los que las ofertas se consideraron aceptables aun cuando no se había presentado información pertinente, o en los que las ofertas se rechazaron sin una justificación adecuada. Entre la información que faltaba, había datos incompletos o inadecuados sobre la experiencia del piloto para el tipo de aeronave ofrecido, o no había pruebas de que un operador aéreo seleccionado para un acuerdo de flete aéreo de reserva<sup>9</sup> de evacuación aeromédica podía operar en todas las ubicaciones requeridas. Además, se evaluó a un operador aéreo como técnicamente inaceptable por la incapacidad de la aeronave que ofrecía para cargar el vehículo que había que transportar, pese a que el operador aéreo presentó una fotografía de dicho vehículo a bordo del compartimento de carga de la aeronave. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro comentó que la misión confirmó, a partir de un examen físico, que la aeronave era incapaz de cargar el vehículo. Sin embargo, la Oficina no pudo aportar pruebas del examen realizado por la misión. La oferta comercial del proveedor que resultó seleccionado era superior en 21 millones de dólares (un 167 %) a la del operador aéreo descalificado.

47. Además, el desempeño previo de los operadores aéreos existentes o que volvían a participar en el proceso también debía evaluarse como parte de la evaluación técnica. De 175 contratos, unos 27 (el 15 %) se adjudicaron al mismo proveedor que prestaba servicios con el mismo tipo de aeronave en la misma misión. Sin embargo, en 19 de los 27 casos no había constancia de las evaluaciones del desempeño al término de los contratos anteriores, lo que planteaba el riesgo de que se siguiera contratando a proveedores cuyo desempeño era deficiente. Por ejemplo, en noviembre de 2020 se renovó un acuerdo de flete a largo plazo para la MINUSMA sin que se hubiera finalizado la evaluación del desempeño, aunque en la evaluación completada parcialmente del operador aéreo su desempeño se había calificado de insatisfactorio por razones técnicas como el mal funcionamiento del sistema de control eléctrico y del control de flaps y por las malas condiciones de mantenimiento. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro comentó que las misiones le comunicaban los problemas de desempeño de los proveedores para que los resolviera y que las misiones eran responsables de efectuar las evaluaciones del desempeño al término del contrato y de cargar los informes de evaluación en la herramienta de presentación de informes sobre la ejecución de los contratos. No obstante, es responsabilidad de la Oficina garantizar un desempeño satisfactorio del proveedor antes de la adjudicación del contrato.

#### **Recomendación 7**

**El Departamento de Apoyo Operacional debería proporcionar orientación a los equipos de evaluación técnica en lo que respecta a la documentación de las justificaciones de los resultados de esa evaluación sobre la base de los requisitos del detalle de los trabajos.**

*Observaciones del Departamento de Apoyo Operacional.* El Departamento aceptó la recomendación 7.

*Observaciones de la OSSI.* La recomendación 7 sigue abierta a la espera de que se reciban la orientación para los equipos de evaluación técnica.

<sup>9</sup> Un contrato marco que no conlleva un proceso de convocatoria oficial separado y repetido para cada misión.

**d) Consideraciones sobre los servicios aéreos de carga a corto plazo**

48. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro contrató a cuatro empresas de corretaje para el suministro de servicios aéreos de carga a corto plazo durante el período de auditoría. Sin embargo, recurrir al corretaje planteaba riesgos de seguridad y reputación para la Organización, ya que los corredores no solían facilitar el número de matrícula de la aeronave ofrecida para que la Oficina pudiera revisar el historial de seguridad de los operadores aéreos contratados por empresas de corretaje. Sin embargo, en el momento de redactar este informe, un grupo de trabajo de la Oficina estaba ultimando el requisito de que los corredores presentasen los números de matrícula de las aeronaves propuestas.

49. La OSSI examinó 8 de 47 contratos aéreos de carga a corto plazo por valor de 54,2 millones de dólares y observó que, por término medio, los servicios aéreos de carga se requerían en un plazo de 38 días a partir de la fecha de solicitud debido a necesidades urgentes. Establecer acuerdos de flete aéreo de reserva para esos servicios contribuiría a facilitar su adquisición en el breve plazo en que solían ser necesarios. Este concepto resultó útil para la aeroevacuación médica durante la pandemia, ya que dotaba a la Organización de disponibilidad inmediata de servicios de aviación en apoyo de las necesidades de las misiones. La Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro llevó a cabo dos convocatorias para acuerdos de flete aéreo de reserva por el método del llamado a licitación, una de ellas para un avión de carga de gran tamaño. El proceso de adjudicación no se completó debido a que los licitantes no reunían los requisitos por la preocupación significativa de seguridad operacional de la OACI. La segunda convocatoria, publicada nuevamente al no recibirse respuestas en primera convocatoria, era para un avión de tamaño mediano, y el proceso de adjudicación se encuentra actualmente en la fase de evaluación técnica. Habida cuenta de los esfuerzos de la Oficina, la OSSI no formula ninguna recomendación.

**C. Adquisición de servicios de aviación militar**

**1. Existencia de un proceso adecuado para comunicar las necesidades de servicios de aviación militar**

50. Las nuevas necesidades de servicios de aviación militar figuran en las necesidades trimestrales de personal uniformado para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y se distribuyen a los Estados Miembros por diversos métodos. La Oficina de Asuntos Militares evalúa y clasifica la capacidad y la disposición operativa de los países que aportan contingentes para cumplir las promesas de los Estados Miembros relativas a las necesidades de personal uniformado mediante visitas de evaluación y asesoramiento. Este procedimiento era adecuado como mecanismo transparente para que la Organización comunicase sus necesidades y los Estados Miembros respondiesen. Al 30 de junio de 2023, había 24 promesas de capacidad relacionada con la aviación de 17 países.

**2. Las visitas previas al despliegue no evaluaban plenamente el riesgo de seguridad**

51. La Oficina de Asuntos Militares lleva a cabo dos visitas oficiales a los países que aportan contingentes para garantizar la disponibilidad operativa y la preparación antes del despliegue de sus unidades de aviación militar. Se realizan visitas de evaluación y asesoramiento para conocer la capacidad y la disposición operativa de los países que desean aportar contingentes y, tras las negociaciones de las cartas de asignación, se efectúan visitas previas al despliegue para hacer comprobaciones de los activos de aviación militar en consonancia con la carta de asignación. Durante las

visitas, se espera que los equipos de la Oficina evalúen los problemas de seguridad potenciales y verifiquen el programa de seguridad de los vuelos. El examen de la OSSI indicó que la falta de disponibilidad de equipo indispensable para las operaciones y la seguridad aéreas no se abordaba sistemáticamente en las verificaciones de las visitas previas al despliegue. Debido a ello, no se desplegó en la MINUSMA un sistema de alerta de proximidad terrestre ni se desplegaron o incluyeron en la carta de asignación a la MINUSCA un radar meteorológico y un sistema anticolidión<sup>10</sup> de tráfico. La OSSI también observó que solo en 1 de las 5 declaraciones de necesidades de los usuarios examinadas figuraba entre las necesidades un sistema anticolidión de tráfico.

52. La Oficina de Asuntos Militares comentó que las Naciones Unidas aceptaban ciertas desviaciones respecto a la declaración de necesidades de los usuarios cuando no entrañaban deficiencias y carencias operacionales graves. Además, algunas misiones, como la MINUSMA, proporcionaban a las unidades de aviación militar el equipo necesario y acceso a sistemas como el de seguimiento por satélite.

53. Los equipos que realizaban las visitas no contaban con oficiales de seguridad aérea, ni de la Oficina de Gestión de la Cadena de Suministro ni de la misión, en 10 (6 visitas de evaluación y asesoramiento y 4 visitas previas al despliegue) de las 14 visitas examinadas, debido a la falta de disponibilidad de personal o de fondos para viajes. Esta situación aumentaba el riesgo de que las aeronaves militares incumpliesen posteriormente requisitos de seguridad fundamentales. En la revisión trimestral de incidencias y peligros de seguridad aérea del Departamento de Apoyo Operacional se informó de 14 accidentes y 25 incidentes graves relacionados con la operación de activos de aviación militar para el período comprendido entre enero de 2019 y el 30 de junio de 2023. Por lo tanto, la evaluación de los riesgos de seguridad y la disponibilidad de equipos esenciales resultan vitales durante la visita de evaluación y asesoramiento y la visita previa al despliegue. El Departamento de Operaciones de Paz comentó que siempre se invitaba a expertos técnicos de la Oficina y que las visitas previas al despliegue se financiaban con cargo a los presupuestos de las misiones. El Departamento de Apoyo Operacional comentó que, cuando no era posible incluir a oficiales de seguridad aérea en las visitas, un experto en aviación del Servicio de Transporte Aéreo realizaba la evaluación de la seguridad aérea. No obstante, habría que esforzarse por incluir a expertos en seguridad aérea de la Oficina o de las misiones sobre el terreno en las visitas de evaluación y asesoramiento y en las visitas previas al despliegue.

#### **Recomendación 8**

**El Departamento de Operaciones de Paz debería, en coordinación con el Departamento de Apoyo Operacional y las misiones sobre el terreno, adoptar medidas para incluir a expertos técnicos en las visitas de evaluación y asesoramiento y las visitas previas al despliegue a fin de mejorar su eficacia.**

*Observaciones del Departamento de Operaciones de Paz.* El Departamento aceptó la recomendación 8 y declaró que publicaría orientaciones para aplicarla.

*Observaciones de la OSSI.* La recomendación 8 sigue abierta a la espera de que se reciban orientaciones para incluir expertos técnicos en las visitas de evaluación y asesoramiento y en las visitas previas al despliegue.

<sup>10</sup> Sistema anticolidión aéreo diseñado para reducir la probabilidad de que se produzca una colisión en pleno vuelo entre aeronaves.

### 3. Se estaba afrontando el problema del excesivo número de días “no disponibles” de las aeronaves

54. En las cartas de asignación firmadas entre las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes para el suministro de activos de aviación militar se especifican las fechas efectivas de operación acordadas. Las unidades tienen asignado un cupo de días “no disponibles” (unos ocho al mes) para mantenimiento y descanso de la tripulación. Un análisis de los datos relativos a los días “no disponibles” en nueve misiones con arreglo a 63 cartas de asignación durante el período de auditoría reveló que el 70 % de los activos de aviación no cumplieron el requisito de disponibilidad de 23 días al mes (21 días en febrero) al menos en una ocasión, entre ellos, 68 activos que no estuvieron disponibles durante 347 meses (el 8 %) del total de 4.202 meses de disponibilidad correspondiente a la totalidad de los activos. La falta de disponibilidad de aeronaves militares puede afectar a las operaciones de la misión. La auditoría de las operaciones aéreas en la UNMISS (informe de la OSSI núm. 2022/086) indicaba que, en el caso de las aeronaves militares, la falta de disponibilidad ascendió en total a 756 días. Sin embargo, la Misión se aseguró de que el número mínimo requerido de aeronaves estuviera siempre disponible para desempeñar tareas a fin de reducir al máximo las interrupciones de las operaciones. Según las condiciones de las cartas de asignación, a los países que aportan contingentes se les pagan las horas reales de vuelo y los costos fijos estipulados. En octubre de 2022, el equipo de tareas de evaluación del desempeño militar de la Oficina de Asuntos Militares, en coordinación con el Servicio de Transporte Aéreo, distribuyó a las misiones las normas de desempeño de las unidades de aviación militar (tareas, normas e indicadores), en consonancia con el *Manual de las Unidades de Aviación Militar de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*. La disponibilidad y el estado operativo de los activos aéreos militares, los servicios de tierra y el equipo especial forman parte de la evaluación. Por consiguiente, la OSSI no formula una recomendación al respecto.

## Anexo

## Respuesta de la administración a las recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

<i>Recomendación</i>	<i>Crucial<sup>a</sup>/Importante<sup>b</sup></i>	<i>Aceptada</i>	<i>Título de la persona responsable</i>	<i>Fecha de aplicación</i>	<i>Observaciones</i>
<b>Recomendación 1</b> El Departamento de Operaciones de Paz debería, en consulta con el Departamento de Apoyo Operacional y teniendo en cuenta la ejecución del mandato, los gastos asociados y el contexto operacional y de seguridad, recordar a las misiones sobre el terreno lo siguiente: a) que supervisen los datos sobre las tareas para descubrir oportunidades de conseguir una utilización óptima de los servicios de aviación militar y comercial; y b) que examinen periódicamente la mejor combinación de aeronaves comerciales y militares al planificar la demanda de servicios de aviación.	Importante	Sí	Asesor Militar	31 de marzo de 2026	El Departamento de Operaciones de Paz, en consulta con el Departamento de Apoyo Operacional, adoptará las medidas necesarias para aplicar la recomendación.
<b>Recomendación 2</b> El Departamento de Apoyo Operacional debería recordar a las misiones sobre el terreno, mediante las instrucciones presupuestarias del Contralor, que realicen análisis de la relación costo-beneficio de los proyectos de infraestructura aérea como parte de la planificación de las adquisiciones de servicios de aviación, teniendo en cuenta factores cuantitativos y cualitativos.	Importante	Sí	Jefe del Servicio de Transporte Aéreo	31 de marzo de 2025	El Departamento de Apoyo Operacional adoptará las medidas necesarias para aplicar la recomendación.
<b>Recomendación 3</b> El Departamento de Apoyo Operacional debería reforzar el proceso de evaluación técnica para el registro de operadores aéreos mediante lo siguiente: a) la aplicación de procedimientos adecuados de gestión y conservación de expedientes; b) la revisión de los criterios de evaluación técnica de los que se puede prescindir; y c) el análisis de la capacidad de la función de evaluación técnica para garantizar un mecanismo de supervisión técnica adecuado.	Importante	Sí	Jefe del Servicio de Habitación y Extensión	31 de marzo de 2026	Las observaciones del Departamento de Apoyo Operacional figuran en el informe.



<i>Recomendación</i>	<i>Crucial<sup>a</sup>/Importante<sup>b</sup></i>	<i>Aceptada</i>	<i>Título de la persona responsable</i>	<i>Fecha de aplicación</i>	<i>Observaciones</i>
<b>Recomendación 4</b> El Departamento de Apoyo Operacional debería replantearse sus criterios de evaluación comercial para el registro de operadores aéreos a fin de hacer el debido hincapié en los parámetros que miden la solidez financiera de los operadores aéreos, una vez superada la emergencia de la COVID-19.	Importante	Sí	Jefe del Servicio de Habilitación y Extensión	31 de marzo de 2025	Las observaciones del Departamento de Apoyo Operacional figuran en el informe.
<b>Recomendación 5</b> El Departamento de Apoyo Operacional debería tomar medidas para perfeccionar el sistema de información aérea y mejorar la capacidad para supervisar tendencias como los datos de ocupación de pasajeros y las horas de vuelo y validar las necesidades de las misiones en materia de aviación para servicios de aviación comercial, teniendo en cuenta el entorno operacional.	Importante	Sí	Jefe del Servicio de Transporte Aéreo	31 de marzo de 2026	Las observaciones del Departamento de Apoyo Operacional figuran en el informe.
<b>Recomendación 6</b> El Departamento de Apoyo Operacional debería emprender las actividades pertinentes con arreglo al estudio de consultoría externa, como la utilización del método del llamado a presentación de propuestas cuando proceda para contratar soluciones de transporte aéreo que ofrezcan la mejor relación calidad-precio.	Importante	Sí	Subsecretaria General de Gestión de la Cadena de Suministro	31 de marzo de 2027	Sujeto a la aplicación de la recomendación 5.
<b>Recomendación 7</b> El Departamento de Apoyo Operacional debería proporcionar orientación a los equipos de evaluación técnica en lo que respecta a la documentación de las justificaciones de los resultados de esa evaluación sobre la base de los requisitos del detalle de los trabajos.	Importante	Sí	Assistant Secretary-General for Supply Chain Management	31 de marzo de 2026	Las observaciones del Departamento de Apoyo Operacional figuran en el informe.

Recomendación	Crucial <sup>a</sup> /Importante <sup>b</sup>	Aceptada	Título de la persona responsable	Fecha de aplicación	Observaciones
<b>Recomendación 8</b> El Departamento de Operaciones de Paz debería, en coordinación con el Departamento de Apoyo Operacional y las misiones sobre el terreno, adoptar medidas para incluir a expertos técnicos en las visitas de evaluación y asesoramiento y las visitas previas al despliegue a fin de mejorar su eficacia.	Importante	Sí	Asesor Militar	31 de marzo de 2026	El Departamento de Operaciones de Paz, en coordinación con el Departamento de Apoyo Operacional y las misiones sobre el terreno, publicará orientaciones para aplicar la recomendación.

<sup>a</sup> Las recomendaciones cruciales se refieren a cuestiones de riesgo que requieren atención inmediata de la administración. Si no se adoptan medidas, la Organización podría sufrir repercusiones muy graves o significativamente negativas.

<sup>b</sup> Las recomendaciones importantes se refieren a cuestiones de riesgo que requieren la atención oportuna de la administración. Si no se adoptan medidas, la Organización podría sufrir repercusiones elevadas o moderadamente negativas.