



Asamblea General

Distr. general
9 de septiembre de 2004
Español
Original: inglés

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Temas 109 y 120 del programa provisional*

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

Examen de la salvaguardia de las normas de seguridad aérea en la contratación de servicios aéreos destinados a las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz

Nota del Secretario General**

1. De conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B, de 29 de julio de 1994, 54/244, de 23 de diciembre de 1999, y 57/279, de 20 de diciembre de 2002, el Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea el informe que le ha sido remitido por el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna sobre el examen de la salvaguardia de las normas de seguridad aérea en la contratación de servicios aéreos, en particular los de transporte de carga.
2. El Secretario General toma nota de las conclusiones que figuran en el informe y está de acuerdo con las recomendaciones que allí se formulan, que servirán para mejorar las políticas y procedimientos de salvaguardia de las normas de seguridad aérea en la contratación de servicios aéreos destinados a las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

* A/59/150.

** Este informe no pudo presentarse dentro del plazo establecido debido a que no se había concluido el examen.

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el examen de la salvaguardia de las normas de seguridad aérea en la contratación de servicios aéreos destinados a las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz

Resumen

De conformidad con la resolución 57/279 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2002, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) llevó a cabo un examen de la salvaguardia de las normas de seguridad aérea en la contratación de servicios aéreos destinados a las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Al 31 de enero de 2004, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz había emplazado 136 aeronaves en las misiones de mantenimiento de la paz. Según las previsiones del Departamento, debido al importante incremento de las operaciones de mantenimiento de la paz, en 2004 se emplazarían más de 200 aeronaves.

En el examen se puso de manifiesto que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz había adoptado medidas importantes para mejorar la seguridad aérea, en particular la elaboración, junto con el Programa Mundial de Alimentos, de las Normas de Aviación para las operaciones de transporte aéreo con fines humanitarios y de mantenimiento de la paz. Más recientemente, como consecuencia del aumento de la atención prestada a la seguridad, el Departamento había dejado de contratar aeronaves de carga para transportar pasajeros. No obstante, la Oficina observó que todavía hacían falta esfuerzos considerables en el establecimiento de políticas en materia de seguridad aérea, el régimen de adquisiciones y la organización y dotación de personal del Departamento y las dependencias de las misiones de mantenimiento de la paz encargadas de la seguridad aérea. Más adelante se exponen otros resultados destacados del examen.

Si bien el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz contaba con un programa de prevención de accidentes, no se ha publicado ningún análisis de las tendencias ni de las enseñanzas obtenidas, que son los instrumentos más eficaces para evitar accidentes.

Respecto de las misiones de mantenimiento de la paz en Sierra Leona, Liberia y Côte d'Ivoire, donde hay emplazadas un total de 40 aeronaves, resultaría más rentable establecer una oficina regional de seguridad aérea que desplegar oficiales dedicados a esas funciones en cada una de las misiones. Además, ello contribuiría a que el programa del Departamento sobre prevención de accidentes se aplicara de forma más sistemática.

Con frecuencia, los puestos de Jefe de la Sección de Transporte Aéreo y de Jefe de la Dependencia de Seguridad Aérea del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz permanecían vacantes durante largos períodos de tiempo. Además, sólo se habían producido avances escasos en la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Organización de Aviación Civil Internacional para mejorar la capacidad del Departamento en materia de aviación civil. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, debido a estos factores, el Departamento tenía dificultades para elaborar y mantener una estrategia de seguridad aérea sólida.

En relación con las adquisiciones, la OSSI observó que las visitas del personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a los establecimientos de los proveedores con el fin de evaluar su capacidad para suministrar servicios aéreos seguros y técnicamente aceptables no eran habituales, según se informó, debido a las limitaciones presupuestarias. La División de Adquisiciones y el Departamento debían ponerse de acuerdo y establecer un proceso de preselección de proveedores que permitiera una participación más amplia en los procesos de licitación de las Naciones Unidas, manteniendo al mismo tiempo un nivel aceptable de minuciosidad en el examen de los documentos presentados por los posibles proveedores.

En el seno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz había opiniones divergentes acerca de la conveniencia de contratar aeronaves de carga para transportar carga y pasajeros. Ésta era la práctica habitual hasta 2003. En 2002, sólo en las misiones de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo y Sierra Leona, se transportó a aproximadamente 50.000 soldados y personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a bordo de aeronaves de carga. En abril de 2004, después de que en 2002 y 2003 dos aeronaves de carga ajenas a las Naciones Unidas que transportaban pasajeros sufrieran sendos accidentes, que se saldaron con un gran número de víctimas mortales, el Departamento dejó de transportar pasajeros en aeronaves de carga.

En algunos lugares de la zona de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo tenían lugar importantes operaciones aéreas sin servicios básicos ni personal de tierra. Además, aproximadamente el 60% de los vuelos de la Misión eran vuelos especiales para atender necesidades urgentes, lo cual, en opinión de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, constituía un volumen inaceptablemente elevado para este tipo de vuelos. Los tres últimos accidentes mortales de las Naciones Unidas se habían producido en vuelos para atender necesidades urgentes.

La OSSI formuló 20 recomendaciones para mejorar la política y los procedimientos relativos a la salvaguardia de las normas de seguridad aérea en la contratación de servicios aéreos destinados a las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Los directivos del Departamento estuvieron de acuerdo con todas las recomendaciones y ya han empezado a aplicarlas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	5
II. Elaboración de normas de seguridad aérea	4–6	5
III. Delegación de atribuciones y cuestiones relativas a la dotación de personal	7–13	6
IV. Seguimiento de los incidentes de seguridad	14–17	8
V. Registro previo de los proveedores de servicios aéreos	18–23	9
VI. Certificación de las aeronaves de carga para el transporte de pasajeros	24–32	11
VII. Evaluación técnica de las ofertas	33–34	13
VIII. Utilización de intermediarios	35–37	14
IX. Gestión de contratos	38–43	15
X. Recomendaciones	44–69	17

I. Introducción

1. De conformidad con la resolución 57/279 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2002, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) llevó a cabo un examen del cumplimiento de las normas de seguridad aérea por parte del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, las misiones de mantenimiento de la paz y la División de Adquisiciones en la contratación de servicios aéreos, en particular los de transporte de carga, destinados a las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

2. Los contratos de servicios aéreos destinados a las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz incluyen el suministro de aeronaves, tripulación y servicios de mantenimiento. Al 31 de enero de 2004, el Departamento había emplazado en las misiones de mantenimiento de la paz 89 aeronaves adquiridas mediante contratos comerciales y 47 mediante cartas de asistencia (esto es, acuerdos con los Estados Miembros contribuyentes). El Departamento calculó que, en 2004, el número total de aeronaves emplazadas superaría las 200 debido al considerable incremento de las operaciones de mantenimiento de la paz. Entre julio de 2002 y junio de 2003, los gastos por concepto de servicios aéreos ascendieron a aproximadamente 223 millones de dólares.

3. El examen se centró en la adquisición de servicios aéreos mediante contratos comerciales. Anteriormente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna había examinado la adquisición de aeronaves militares mediante cartas de asistencia concertadas con los Estados Miembros contribuyentes (véase A/57/718). En el examen a que se refiere el informe, la Oficina examinó en concreto 12 contratos de prestación de servicios aéreos de larga duración referentes a aeronaves emplazadas en misiones sobre el terreno, por valor de 127 millones de dólares, y 4 contratos de prestación de servicios de corta duración para el transporte de carga y tropas de mantenimiento de la paz desde y hacia misiones sobre el terreno, por valor de 5,5 millones de dólares. Estos fueron los contratos más importantes del período que se examinaba. El examen se centró en la aplicación por parte del Departamento de las recomendaciones formuladas en 2000 por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)¹. La Oficina visitó la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) y la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) para evaluar las medidas de seguridad sobre el terreno. La Oficina coordinó también su labor con la Junta de Auditores, como se indica en el informe de esta última².

II. Elaboración de normas de seguridad aérea

4. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha preparado un manual de operaciones aéreas basado en las Normas y Prácticas Recomendadas de la OACI, que la mayoría de los países han adoptado para las operaciones de aviación civil. El contenido de ese manual se reflejó en las Normas de Aviación comunes para el transporte aéreo con fines humanitarios y de mantenimiento de la paz (las Normas de Aviación³), preparadas por el Departamento y el Programa Mundial de Alimentos en enero 2003 con miras a compatibilizar las disposiciones de ambas organizaciones y a cumplir las recomendaciones de la OACI⁴. A su vez, cada una de las misiones de mantenimiento de la paz ha elaborado sus propios procedimientos normalizados, en los cuales se tienen en cuenta las condiciones locales.

5. Sin embargo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no aprobó oficialmente esos procedimientos normalizados, a pesar de que su Sección de Transporte Aéreo los había examinado. La OSSI no encontró ninguna prueba de que la falta de aprobación oficial por parte del Departamento ocasionara problema concreto alguno, pero le preocupa que el Departamento no asumiera plenamente su responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las Normas de Aviación por parte de las misiones. Ello era particularmente importante porque varios funcionarios de las misiones de mantenimiento de la paz afirmaron que las operaciones aéreas de las Naciones Unidas no deberían estar sujetas a las normas de aviación civil de la OACI, por lo que se corría el riesgo de que las misiones no observaran estrictamente las Normas de Aviación del Departamento. Según esos funcionarios, las operaciones aéreas de las Naciones Unidas son similares a las militares, por lo que no se debería exigir el cumplimiento de las Normas y Prácticas Recomendadas de la OACI. Además, señalaron que, si bien las aerolíneas comerciales están reguladas por las autoridades estatales de aviación civil, las operaciones aéreas de las Naciones Unidas se llevan a cabo en Estados que atraviesan situaciones difíciles, lo cual dificulta el cumplimiento de las Normas de Aviación de la OACI.

6. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aclaró que, en relación con el fletamento de aeronaves civiles matriculadas, su política consistía en asegurar el pleno cumplimiento de las normas de la OACI reconocidas a escala internacional y de las normas y prácticas recomendadas del país de matrícula y del país del operador en materia de aviación. En las Normas de Aviación del Departamento se afirmaba claramente que sus disposiciones eran aplicables a todas las personas u organizaciones que operaran o mantuvieran aeronaves civiles matriculadas y que las explotaran para o en nombre de las Naciones Unidas. El uso de aeronaves del Estado (militares) para prestar servicio a las Naciones Unidas se regía por las condiciones generales de las cartas de asistencia estándar para la prestación de servicios de transporte aéreo y no era apropiado incluirlo en las Normas de Aviación. Con respecto a la falta de aprobación oficial de los procedimientos normalizados de las misiones de mantenimiento de la paz, el Departamento afirmó que, a pesar de que la Sección de Transporte Aéreo solía examinar cada uno de esos procedimientos, el Departamento estaba llevando a cabo un examen amplio de los procedimientos normalizados de todas las misiones. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna consideró satisfactorias las aclaraciones del Departamento y realizará el seguimiento de los resultados de ese examen amplio.*

III. Delegación de atribuciones y cuestiones relativas a la dotación de personal

7. La Sección de Transporte Aéreo es la encargada de establecer las normas de seguridad aérea de las Naciones Unidas y de administrar los contratos de larga duración correspondientes a las aeronaves estacionadas en zonas en que hay misiones de mantenimiento de la paz durante períodos generalmente superiores a un año. Entre julio de 2002 y junio de 2003, los pagos por concepto de contratos de larga duración ascendieron a 153 millones de dólares. Pese a que la Sección se creó en septiembre de 2003, siguiendo las recomendaciones de la OACI, su desarrollo se vio obstaculizado porque el puesto de jefe permaneció vacante durante más de un año y la persona finalmente nombrada en septiembre de 2003 para cubrirlo renunció en febrero de 2004. Además, a pesar de que la OACI recomendó que se incrementara el personal

de la Sección hasta que ésta contara con un mínimo de 12 funcionarios del cuadro orgánico cualificados, frente a los cuatro que tenía asignados cuando la OACI realizó el examen en 2001⁵, en marzo de 2004 la Sección sólo tenía seis. La OACI también había recomendado que se contratara personal con una experiencia apropiada en aviación civil⁶; sin embargo, de los seis funcionarios, cinco tenían experiencia en el ámbito de la aviación militar y sólo uno en el ámbito de la aviación civil.

8. La Dependencia de Control del Tráfico del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz administra los contratos de corta duración, en particular los relativos al transporte de carga y al despliegue, rotación y repatriación de las tropas de mantenimiento de la paz y sus equipos. Entre julio de 2002 y junio de 2003, el costo de esos contratos ascendía a unos 70 millones de dólares.

9. La Dependencia de Seguridad Aérea del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es la encargada de concienciar sobre la importancia de la seguridad aérea, prestar servicios de asesoramiento a los directivos del Departamento en las cuestiones relativas a la seguridad aérea, ejecutar programas de prevención de accidentes mediante visitas de asistencia en materia de seguridad y estudios en las misiones, y realizar el seguimiento de los incidentes comunicados por los oficiales de seguridad aérea sobre el terreno, que ejecutan los programas de seguridad aérea de las misiones. De acuerdo con las recomendaciones de la OACI, la Dependencia se creó como un órgano de asesoramiento independiente que no participa en la gestión cotidiana de las operaciones de aviación, que está a cargo de la Sección de Transporte Aéreo, la Dependencia de Control del Tráfico y las misiones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, el puesto de Jefe de la Dependencia de Seguridad Aérea está vacante desde noviembre de 2003, lo cual, a juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, sumado a la Sección de Transporte Aéreo que también lleva largo tiempo sin jefe, hace muy difícil para el Departamento elaborar y mantener una estrategia sólida de seguridad aérea (recomendación 1).

10. Los oficiales de seguridad aérea sobre el terreno se encargan de asesorar a los directivos superiores de las misiones de mantenimiento de la paz en materia de seguridad aérea, comunicar a la Dependencia incidentes relacionados con la seguridad aérea y los riesgos para la seguridad, implantar y supervisar el programa de prevención de accidentes. En la actualidad, los oficiales de seguridad aérea sobre el terreno únicamente se ocupan de las misiones de mantenimiento de la paz que tienen asignadas.

11. En la UNAMSIL sólo había un oficial de seguridad aérea. Cuando está ausente, lo sustituye un funcionario de la sección de aviación de la Misión. Sin embargo, esta disposición no garantiza la independencia entre la salvaguardia de la seguridad aérea y las operaciones aéreas, como se exige en la sección 1.2.2 del Manual de Seguridad Aérea.

12. En la MONUC únicamente estaban cubiertos 5 de los 15 puestos de oficial de seguridad aérea aprobados y, en el momento de la visita de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, sólo dos de esos oficiales estaban efectivamente presentes en la zona de la Misión. El equipo encargado de la inspección observó que en uno de los emplazamientos de la MONUC se tardó más de dos semanas en comunicar un incidente, lo cual supera con mucho el límite de lo aceptable. El oficial de seguridad aérea destinado en ese emplazamiento se encontraba de licencia. Los funcionarios de la MONUC y del Departamento afirmaron que eran plenamente conscientes de la situación de la dotación de personal y estaban entrevistando a

candidatos. Sin embargo, explicaron que los candidatos cualificados eran muy escasos y que sus intentos para que los gobiernos les proporcionaran personal en préstamo habían tenido poco éxito. La Oficina observó que no existía ningún otro plan para aprovechar al máximo los recursos existentes, por ejemplo, mediante la reasignación semanal de oficiales de seguridad aérea de un emplazamiento a otro (recomendación 2).

13. En la región de África occidental, que abarca las misiones de Sierra Leona, Liberia y Côte d'Ivoire, hay emplazadas alrededor de 40 aeronaves. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, el establecimiento de una oficina regional de seguridad aérea resultaría más rentable que enviar a especialistas en esa materia a cada una de las misiones, pues las tres se hallan próximas entre sí. Como se señala en el examen de la OACI, la aplicación del programa de seguridad aérea del Departamento sería más sistemática, pues en las tres misiones se utilizaría una metodología común para supervisar la seguridad de la aviación. La Oficina es consciente de que esta disposición requeriría que las misiones de mantenimiento de la paz compartieran los costos directos y de apoyo administrativo y elaboraran un procedimiento común de presentación de informes (recomendación 3).

IV. Seguimiento de los incidentes de seguridad

14. En 2002 la Dependencia de Seguridad Aérea realizó 12 visitas para prestar asistencia en materia de seguridad, pero sólo una en 2003 debido a la escasez de personal y a la reprogramación de las visitas a petición de las misiones.

15. En el Manual de Seguridad Aérea se dispone que la Dependencia preparará análisis de los riesgos, las tendencias y las enseñanzas obtenidas en materia de seguridad aérea basándose en los incidentes recopilados por los oficiales de seguridad aérea sobre el terreno. En octubre de 2003, la Dependencia automatizó la recopilación de información sobre incidentes de seguridad en una base de datos de Lotus Notes, que también debe actuar como almacén central de la información relativa a la seguridad aérea e incluir informes sobre el desempeño de los proveedores y la inspección de las aeronaves. La Dependencia tenía previsto posibilitar que cada una de las secciones de operaciones aéreas sobre el terreno tuviera acceso a la base de datos para consultarla, pero únicamente en relación con sus misiones concretas, y difundir trimestralmente entre todas las misiones de mantenimiento de la paz informes consolidados sobre los incidentes de seguridad. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, con miras a aprovechar al máximo las ventajas de la base de datos, se debería posibilitar que todas las misiones de mantenimiento de la paz tuvieran acceso a la base de datos y pudieran consultarla en tiempo real (recomendación 4).

16. Basándose en las normas de la OACI y las Naciones Unidas para determinar el nivel de riesgo relacionado con las operaciones aéreas de las misiones de mantenimiento de la paz, el Departamento creó un módulo de análisis de los riesgos utilizando la información proporcionada por los oficiales de seguridad aérea de las misiones de mantenimiento de la paz. A partir de la información recibida de las misiones (en 2003 se comunicaron 128 incidentes), la Dependencia de Seguridad Aérea preparó un informe en que se analizaban las tendencias, que se presentó a los directivos superiores del Departamento en junio de 2004. El análisis de los riesgos estaba dividido en 15 categorías previamente seleccionadas. Por ejemplo, las categorías de capacidad de respuesta en situaciones de emergencia y búsqueda y salvamento se

consideraban de alto riesgo en todas las misiones de mantenimiento de la paz. *El Departamento señaló que la Dependencia seguiría preparando y distribuyendo ese informe trimestralmente, de conformidad con lo dispuesto en los procedimientos establecidos.* No obstante, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó que la Dependencia no había podido realizar análisis de las tendencias ni de las experiencias adquiridas debido a la falta de recursos. Tampoco se habían editado las publicaciones sobre seguridad ni los informes anuales sobre cuestiones conexas, que el Manual de Seguridad Aérea cita como ejemplos de los instrumentos más eficaces en la prevención de accidentes. La Dependencia debería asegurarse de que estos importantes instrumentos de prevención de accidentes se faciliten a las misiones de mantenimiento de la paz y los directivos del Departamento encargados de la aviación, como mínimo una vez al año (recomendación 5).

17. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó también que los incidentes atribuidos a proveedores determinados no figuraban en los informes sobre el desempeño del proveedor, que el Departamento y la División de Adquisiciones utilizan para tomar decisiones sobre las cuestiones de adquisición y contratos. A juicio de la Oficina, éste es un punto débil que se debe corregir para garantizar que el informe sobre el desempeño del proveedor refleje puntualmente y con exactitud la experiencia de las Naciones Unidas con el proveedor en cuestión (recomendación 6).

V. Registro previo de los proveedores de servicios aéreos

18. Los proveedores que deseen participar en las licitaciones para la prestación de servicios aéreos deben estar registrados en el Departamento antes de que se considere su inclusión en la base de datos de los proveedores de la División de Adquisiciones. Este requisito de registro previo sólo existe en el caso de la contratación de servicios aéreos, debido a los riesgos que entrañan para la seguridad. El registro previo se consigue si la Sección de Transporte Aéreo considera satisfactorios los documentos presentados por el proveedor, que incluyen, entre otros, la certificación de operaciones aéreas expedida por las autoridades de aviación civil del Estado del proveedor, en la que se indica la naturaleza de las operaciones y el tipo de aeronave aprobados; el manual de operaciones aprobado por las autoridades de aviación civil, en que se detallan las principales características de seguridad aérea, tales como la capacitación de la tripulación, el programa de control de calidad, el plan de mantenimiento de la seguridad aérea y la manipulación de mercancías peligrosas; el historial en materia de seguridad correspondiente a los últimos cinco años; y diversos documentos relativos al seguro.

19. Según la Sección de Transporte Aéreo, las visitas a las instalaciones de los proveedores, práctica acostumbrada en el sector aeronáutico para confirmar las conclusiones alcanzadas en el examen de la documentación, eran escasas debido a las limitaciones presupuestarias. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que, habida cuenta de los riesgos para la seguridad y las importantes cuantías de los contratos, se deberían proporcionar recursos a la Sección para que visitara periódicamente a los posibles proveedores. La Sección de Transporte Aéreo, la Dependencia de Control del Tráfico y la Dependencia de Seguridad Aérea deberán coordinar estas visitas con objeto de garantizar que se tengan debidamente en cuenta las cuestiones operacionales y las relativas a la seguridad (recomendación 7).

20. En la base de datos de la Sección de Transporte Aéreo había registrados aproximadamente 230 proveedores; sin embargo, sólo unos 30 participaban con regularidad en las licitaciones de las Naciones Unidas. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, se debe actualizar la evaluación de la capacidad para prestar servicios aéreos técnicamente aceptables de los proveedores que durante al menos dos años no hayan respondido a los llamados a licitación. La Sección de Transporte Aéreo estuvo de acuerdo con la observación de la Oficina y estaba retirando de la base de datos de proveedores previamente registrados a un centenar de proveedores inactivos. La Oficina considera que la Sección de Transporte Aéreo debería actualizar periódicamente (como mínimo una vez cada dos años) la base de datos de proveedores previamente registrados (recomendación 8).

21. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna examinó seis ofertas publicadas en el sitio Web de la División de Adquisiciones entre diciembre de 2003 y enero de 2004 (ofertas Nos. 867, 881, 887, 907, 922, y 923) y observó que la División había llamado a licitación a proveedores que no estaban registrados previamente en la Sección de Transporte Aéreo, por lo que no figuraban en la lista de proveedores de la División de Adquisiciones. Por ejemplo, el expediente de la División de Adquisiciones correspondiente a la oferta No. 923 mostraba que, además de los 109 proveedores registrados, se había invitado a presentar ofertas a ocho proveedores que no estaban registrados.

22. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó también que la División de Adquisiciones pidió expresamente a la Sección de Transporte Aéreo que evaluara si cuatro proveedores que habían respondido a la totalidad de los seis llamados a licitación reunían los requisitos para ser incluidos en el registro previo. Al presentar la información inicial, tres de esos proveedores no facilitaron algunos documentos, como la certificación de operaciones aéreas vigente, el manual de operaciones traducido al inglés y el historial en materia de seguridad correspondiente a los cinco años anteriores, como exige la Sección. Ésta, por conducto de la División de Adquisiciones, les volvió a pedir que presentaran esos documentos, pero no lo hicieron, y la Oficina observó que la Sección de Transporte Aéreo decidió proceder a la evaluación técnica de las ofertas sin tener en cuenta a esos tres proveedores, a pesar de que la División de Adquisiciones no estaba de acuerdo.

23. Preocupaba a la Sección de Transporte Aéreo que la División de Adquisiciones presentara solicitudes de registro previo de proveedores en el último momento y de ese modo dejara a la Sección poco tiempo para evaluar si los proveedores cumplían o no los requisitos operacionales y de seguridad, y que, si bien los factores operacionales y de seguridad eran los únicos que se debían considerar al evaluar a los proveedores para su registro previo, las solicitudes de la División de Adquisiciones parecían basarse en que los proveedores en las ofertas Nos. 867 y 881 ofrecían precios más bajos. Sin embargo, la División alegó que su mandato le exigía fomentar la competencia y buscar oportunidades de ahorro, asegurándose al mismo tiempo de que la adjudicación del contrato a un proveedor se supeditara a que el registro se completara con éxito. Además, pese a que a fin de realizar un estudio de mercado apropiado y el registro previo de los nuevos proveedores, la División había pedido a la Sección de Transporte Aéreo que previera 120 días para el proceso de adquisición —desde la presentación de los requisitos autorizados hasta el posicionamiento de las aeronaves— por lo general, sólo se le concedían entre 40 y 60 días. Por ese motivo, la División consideraba que la escasez de personal en la Sección, las limitaciones de tiempo para cumplir los requisitos de las operaciones de mantenimiento de la paz y

el que los proveedores no presentaran todos los documentos necesarios contribuían a que éstos no se preseleccionaran a tiempo. Basándose en esas observaciones, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que la Sección de Transporte Aéreo y la División de Adquisiciones definan conjuntamente unas etapas razonables en el proceso de contratación de servicios aéreos que permitan realizar la preselección de los proveedores con tiempo suficiente (recomendación 10).

VI. Certificación de las aeronaves de carga para el transporte de pasajeros

24. Durante más de 10 años, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha estado contratando aeronaves de carga para el transporte de pasajeros. A pesar de que en 2000 la Dependencia de Seguridad Aérea empezó a poner objeciones explícitas temiendo por la seguridad de los pasajeros, la Sección de Transporte Aéreo ha seguido contratando aeronaves de carga (MI-26, IL-76 y AN-26) para transportar tanto carga como pasajeros, alegando que las aeronaves cumplían las condiciones de seguridad necesarias. En 2002, en la MONUC y la UNAMSIL, se transportó en aeronaves de carga a alrededor de 50.000 soldados y personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El 31 de enero de 2004 se emplazaron ocho MI-26, cuatro IL-76 y ocho AN-26 en seis misiones de mantenimiento de la paz. El valor total de los contratos correspondientes era de 74 millones de dólares.

25. Sin embargo, según la Dependencia de Seguridad Aérea, cualquier modificación que se realice en una aeronave de carga para permitir el transporte de pasajeros debe estar certificada por las autoridades de aviación civil del Estado de los operadores mediante una certificación del tipo de aeronave y estar autorizada por el fabricante de la aeronave de carga. Según la Dependencia, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no cumplió con estos trámites, que se exigen porque las condiciones de seguridad son mucho más estrictas para el transporte de pasajeros que para el transporte de carga. De hecho, en los llamados a licitación para contratar los MI-26, IL-76 y AN-26 se indica claramente que hace falta la certificación del tipo de aeronave expedida por las autoridades de aviación civil y la autorización del fabricante.

26. Según la Sección de Transporte Aéreo, en los casos en que las autoridades de aviación civil correspondientes han expedido una certificación del tipo de aeronave, la autorización del fabricante no tiene poder regulador y, por ende, es innecesaria. Para asegurarse de que se ha obtenido la certificación del tipo de aeronave apropiada para el transporte de pasajeros en aeronaves de carga, la Sección pidió la confirmación de las autoridades de aviación civil pertinentes. Con respecto a los MI-26, la Sección solicitó y obtuvo un documento de fecha 19 de noviembre de 2002 de la Misión Permanente de la Federación de Rusia en el que se afirmaba que en junio de 2001 las autoridades rusas de aviación civil habían aprobado la utilización de helicópteros MI-26 para el transporte de personal en apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz. Las autoridades de aviación civil de Ucrania expidieron una autorización para que los IL-76 se utilizaran en el transporte de pasajeros de las Naciones Unidas. En 2000, la Sección de Transporte Aéreo solicitó también a las autoridades de aviación de Ucrania la confirmación de que los ocho aviones AN-26 contaban con una certificación de su aptitud para el transporte de pasajeros.

Las autoridades de Ucrania respondieron en septiembre de 2000 que confirmaban que el proveedor operaba un AN-26 y que el capítulo 2.7 del manual de operaciones permitía el transporte de pasajeros, siempre y cuando éstos no excedieran el número de asientos con cinturón de seguridad. Basándose en esa confirmación, la Sección de Transporte Aéreo permitió el transporte de personal a bordo de aviones AN-26. En 2002, en la MONUC se transportó a 14.246 pasajeros a bordo de aviones IL-76 y a 7.700 a bordo de aviones AN-26. En la UNAMSIL se transportó a 27.196 pasajeros a bordo de helicópteros MI-26.

27. El antiguo oficial superior de la Sección de Transporte Aéreo, que se encargó de las certificaciones del tipo de aeronave mencionadas anteriormente, afirmó que los Estados en cuestión expedían certificaciones especiales en las que se reconocía que, a diferencia de las operaciones de aviación civil, los servicios aéreos de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son actividades paramilitares que se realizan en entornos remotos, peligrosos y en condiciones excepcionales. Los oficiales de aviación sobre el terreno afirmaron también que las misiones de mantenimiento de la paz habían utilizado esas aeronaves de carga para transportar personal sin que se produjeran accidentes importantes, lo cual demostraba que la certificación del tipo de aeronave no era esencial para la seguridad aérea. Esos oficiales observaron también que, habida cuenta de las necesidades operacionales de transporte de carga y personal, resultaría mucho más costoso transportar carga y pasajeros en aeronaves certificadas por separado.

28. Según la Dependencia de Seguridad Aérea, sólo hay tres certificaciones posibles del tipo de aeronave: de pasajeros, de carga y para ambos fines. Estos últimos se refieren a las aeronaves inicialmente diseñadas para pasajeros que después se remodelaron para transportar también carga. La Dependencia señaló que las Naciones Unidas no deberían haber contratado las aeronaves de carga MI-26, IL-76 y AN-26 para transportar pasajeros porque las certificaciones especiales de esas aeronaves para “operaciones de mantenimiento de la paz” o “pasajeros de las Naciones Unidas” obtenidos de las autoridades de aviación civil rusas y ucranias (véase el párrafo 26 *supra*) no se correspondían a las categorías de aeronaves de pasajeros o de carga y pasajeros.

29. De acuerdo con la postura de la Dependencia, en junio de 2003, las autoridades rusas de aviación civil confirmaron por escrito al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que en 2001 solamente habían aprobado que los helicópteros MI-26 se pudieran utilizar en el transporte de pasajeros en evacuaciones de emergencia relacionadas con desastres técnicos o naturales, y que el transporte habitual de pasajeros a bordo de MI-26 no contaba con su aprobación. Con respecto a los aviones AN-26, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna consideraba que el capítulo 2.7 del Manual de Operaciones, traducido al inglés por el proveedor y presentado a la Sección de Transporte Aéreo a efectos del registro previo, inducía a error, pues parecía estar a favor de la certificación de los aviones AN-26 para el transporte de pasajeros siempre y cuando tuvieran el número necesario de asientos con cinturón de seguridad. La Oficina descubrió que el capítulo 2.7 se titulaba “Composición mínima de la tripulación”, por lo que la referencia a las personas que iban a bordo afectaba únicamente a la tripulación. La Dependencia de Seguridad Aérea comunicó a la Oficina que en junio de 2003, cuando se estaba examinando la certificación para el transporte de pasajeros a bordo de AN-26, los representantes del proveedor advirtieron al Departamento que las Naciones Unidas debían exami-

nar de nuevo el uso que hacían de los AN-26 para el transporte de pasajeros y sólo los debían seguir utilizando para transportar carga.

30. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha intentado obtener un dictamen claro que se ajuste a lo dispuesto en las Normas y Prácticas Recomendadas de la OACI con el fin de determinar si las certificaciones especiales que las Naciones Unidas habían obtenido para los AN-26, IL-76 y MI-26 eran adecuadas y si la autorización del fabricante era obligatoria. Sin embargo, según el Departamento, las Normas de la OACI no eran concluyentes en relación con esas cuestiones⁷.

31. En el período 2002-2003 dos aeronaves de transporte de carga y pasajeros sufrieron sendos accidentes que causaron un gran número de víctimas; sin embargo, estos accidentes no estaban relacionados con las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En mayo de 2003, la puerta de la rampa de carga de un IL-76 se abrió en pleno vuelo mientras el avión sobrevolaba el sur de la República Democrática del Congo, zona de la MONUC, y causó la muerte de más de 100 pasajeros⁸. A raíz de ese accidente, el Departamento prohibió a las misiones de mantenimiento de la paz el transporte de pasajeros en aviones IL-76 hasta nuevo aviso. En agosto de 2002, un MI-26 sufrió un accidente en que resultaron muertos más de 100 soldados rusos que iban a bordo. A raíz del accidente, se inició una investigación en Rusia en la que salió a la luz que ese país había prohibido el transporte de pasajeros y soldados a bordo de helicópteros MI-26 en 1997. En agosto de 2003, la Sección de Transporte Aéreo informó a todas las misiones de mantenimiento de la paz de que el transporte de pasajeros a bordo de aeronaves de carga IL-76, MI-26 y AN-26 se iría reduciendo poco a poco hasta prohibirse completamente en abril de 2004. Además, el 5 de diciembre de 2003, el Departamento envió a todas las misiones de mantenimiento de la paz un telegrama en que daba instrucciones para que, a partir del 1º de abril de 2004, todas las aeronaves certificadas como aeronaves de carga sólo se utilizaran para el transporte de carga, salvo en el caso de vuelos realizados en condiciones de evacuación de emergencia, definidas por la existencia de peligro de muerte o de pérdida de un miembro. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz también debería fijar procedimientos estrictos para garantizar que el registro previo de las aeronaves se base en requisitos de seguridad aceptables a escala internacional (recomendación 9).

32. Después del accidente del helicóptero MI-8MTV, que en junio de 2004 se cobró la vida de los 21 pasajeros y 3 miembros de la tripulación en la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizó un examen para averiguar si los 49 helicópteros MI-8MTV contratados por las Naciones Unidas desde 2002 (por un valor total de aproximadamente 150 millones de dólares) contaban con la certificación necesaria para transportar pasajeros. En el examen no se reveló ninguna excepción.

VII. Evaluación técnica de las ofertas

33. En el caso de los contratos de larga duración, los proveedores deben presentar un historial en materia de seguridad que abarque los últimos cinco años. Sin embargo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna comprobó que la Sección de Transporte Aéreo no había establecido criterios, como el número máximo de acci-

dentes, la gravedad de éstos y la adecuación de las medidas correctivas, para aceptar los historiales presentados por los proveedores, sino que los aceptaba todos de forma indiscriminada. La Sección reconoció la necesidad de disponer de una metodología mejor para examinar los historiales de seguridad de los proveedores. La Oficina observó también que no se exigían historiales de seguridad en el caso de los contratos de duración corta, lo cual es cuestionable teniendo en cuenta que en ese tipo de contratos también existen requisitos en la materia (recomendaciones 11 y 12).

34. El contrato No. PD/CO/44/01, por valor de 14 millones de dólares, regía el suministro de cuatro helicópteros a la MONUC en el período 2001-2003. Después de que se hubiera adjudicado el contrato, el proveedor solicitó sustituir tres de los cuatro helicópteros por motivos técnicos. La Sección de Transporte Aéreo y la División de Adquisiciones accedieron a esa solicitud sin que dicha Sección realizara una evaluación técnica de la propuesta relativa a los tres helicópteros nuevos. El oficial de la Sección encargado del caso afirmó que los documentos necesarios se comprobaron en la misión de mantenimiento de la paz. No obstante, a juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la comprobación realizada en la MONUC, que se realizó después de que se emplazaran las aeronaves, entrañaba el riesgo de que las misiones aceptaran del proveedor helicópteros que no cumplieran los requisitos técnicos porque si se rechazaban y sustitúan por otros se tardaría más en atender las necesidades operacionales (recomendación 13). *La División de Adquisiciones confirmó que las solicitudes de sustitución de aeronaves se transmitieron sistemáticamente a la Sección de Transporte Aéreo para que las examinara.*

VIII. Utilización de intermediarios

35. Tanto en las directrices aplicables a las evaluaciones técnicas como en el documento sobre los llamados a licitación normalizados del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se indica que sólo deben adjudicarse contratos de operaciones aéreas a empresas que posean un control operacional completo de esas operaciones. Según las normas de aviación del Departamento, se entiende por control operacional completo el ejercicio de autoridad respecto de la iniciación, continuación, desvío o terminación de un vuelo en interés de la seguridad de la aeronave y la normalidad y eficiencia del vuelo. En general, las Naciones Unidas no utilizan intermediarios en los servicios de transporte aéreo porque no está claro qué intermediarios o subcontratistas de éstos poseen un control operacional completo. Según algunos funcionarios de aviación del Departamento, los intermediarios no garantizan suficientemente el cumplimiento de las normas de seguridad aérea debido a que, a diferencia de los operadores aéreos, no están sujetos a normativas ni exámenes gubernamentales. No obstante, a título excepcional, las Naciones Unidas permiten la participación de intermediarios en las licitaciones de contratos de transporte de carga de duración corta porque pueden ser más competitivos que los operadores aéreos. *La División de Adquisiciones señaló que los intermediarios utilizados para realizar transporte de carga a portes debidos deben facilitar, por motivos de seguridad y como parte de su oferta, exactamente la misma documentación que se exige a los operadores aéreos.*

36. La Dependencia de Seguridad Aérea informó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de que el proveedor que llevó a cabo el contrato de larga duración PD/CO044/01, consistente en suministrar cuatro helicópteros, con su tripulación y servicios de conservación correspondientes a la MONUC, actuaba más como inter-

mediario de servicios de transporte aéreo que como operador aéreo. La Dependencia visitó al proveedor y comprobó que la tripulación y el personal de conservación, que eran empleados del subcontratista, no utilizaban el manual de operaciones del proveedor a quien se había adjudicado el contrato de las Naciones Unidas sobre la base de que ese manual cumplía los requisitos de la Organización en materia de seguridad aérea. La Dependencia consideró que ello demostraba que el proveedor no poseía el control operacional completo. También preocupaba a la Dependencia que las normas del subcontratista en materia de seguridad fueran menos estrictas y que el contratista no hubiera proporcionado a la tripulación y al personal de conservación la capacitación necesaria antes de llevar a cabo las actividades previstas en el contrato. Por lo tanto, la Dependencia recomendó a la Sección de Transporte Aéreo que se rescindiera el contrato. No obstante, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó que dicha Sección no había aceptado esa recomendación alegando que en el contrato se estipulaba que el proveedor asumiría toda la responsabilidad derivada de ese contrato. A juicio de la Oficina, la postura adoptada por la Sección no protegía debidamente a las Naciones Unidas del incumplimiento de sus requisitos de seguridad por parte del subcontratista ni de los riesgos conexos.

37. Para asegurar que se cumplan sistemáticamente los requisitos de las Naciones Unidas en materia de seguridad, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomendó que cuando la empresa a que se adjudicaran los contratos de la Organización subcontratara aeronaves y personal, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz exigiera claramente a los proveedores que certificaran y vigilaran que sus subcontratistas cumplieran los requisitos de la Organización en materia de seguridad aérea. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no aceptó esta recomendación alegando que no autorizaba a los intermediarios a llevar a cabo operaciones de flete o transporte de pasajeros de larga duración con contratos de duración corta. Se exigía que los titulares de los certificados de operador aéreo, que estaban registrados ante el Departamento, mantuvieran el control operacional de las aeronaves en todo momento y asumieran la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas respecto de su funcionamiento, que debía ser eficaz y eficiente. Esta práctica se ajustaba a las normas de transporte aéreo comercial internacional. El Departamento informó también de que se estaba examinando asimismo la utilización de intermediarios en el transporte de carga de duración corta.* La Oficina de Servicios de Supervisión Interna aceptó la aclaración del Departamento, pero consideró que sería útil señalar este caso a la atención de la administración para que en el futuro se sometiera a los proveedores a un examen más minucioso.

IX. Gestión de contratos

38. El proveedor a quien se había adjudicado el contrato PD/CO/44/01 entregó tres helicópteros a la MONUC un total de 77 días después de la fecha de emplazamiento prevista (un helicóptero llegó con 17 días de retraso y otros dos con 30 días). Según el contrato, las Naciones Unidas tenían derecho a cobrar una indemnización de hasta 1,4 millones de dólares. Cuando el 3 de agosto de 2001 la Sección de Transporte Aéreo notificó la demora a la División de Adquisiciones, ésta envió un comunicado oficial al proveedor en que indicaba su intención de cobrar la indemnización, pero posteriormente no adoptó medida alguna al respecto. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó que en 2001 la División de Adquisiciones cobró 531.000 dólares por deficiencias similares con arreglo a otro contrato. La División explicó

que se consideró que no cabía achacar al proveedor la demora en el emplazamiento correspondiente al contrato PD/CO/44/01 porque el Gobierno de Ucrania había solicitado inspecciones adicionales de los helicópteros. Asimismo, la suma de la indemnización se había compensado mediante otros bienes de equipo que el proveedor había suministrado a su cargo. La Oficina recomienda que la División de Adquisiciones exponga por escrito íntegramente los motivos por los que no adoptó medidas para cobrar la indemnización correspondiente al contrato PD/CO/44/01 y en el futuro aplique métodos sistematizados para cobrar las indemnizaciones de los proveedores (recomendación 14).

39. La información relativa al desempeño de los proveedores, especialmente cuando afecta a la seguridad aérea, debe comunicarse a todas las oficinas de aviación interesadas y en última instancia a la División de Adquisiciones, que es la oficina designada para exigir a los proveedores que adopten las medidas correctivas necesarias para cumplir los requisitos de seguridad aérea. En el examen que realizó la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de una muestra de facturas de proveedores de la MONUC fechadas desde junio de 2002 hasta febrero de 2003 se comprobó que la Sección de Transporte Aéreo había certificado cuatro deducciones de los pagos porque las aeronaves no estaban en condiciones de prestar servicio a causa de problemas técnicos o de conservación durante un período superior a los cinco días previstos en los contratos de las Naciones Unidas. No obstante, la Oficina comprobó que eran los funcionarios de la Sección quienes guardaban, a título individual, la documentación relativa a esas deducciones y que ello no se hacía de modo centralizado en la Sección. Además, esos registros no quedaban reflejados en los informes del desempeño de los proveedores y no se comunicaban a la División de Adquisiciones. Como se ha señalado anteriormente, los incidentes atribuidos a un proveedor determinado deben reflejarse en el informe a su desempeño y utilizarse en el proceso de adopción de decisiones referentes a contratos (recomendación 15).

40. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó que en dos casos los funcionarios de misiones de mantenimiento de la paz habían aceptado las aeronaves y firmado el informe de inspección inicial de éstas sin haber visto los contratos conexos en que se estipulaba que los proveedores debían cumplir los requisitos de las Naciones Unidas en materia de seguridad aérea. Algunos requisitos eran diferentes para cada contrato. Los funcionarios de la MONUC y la UNAMSIL indicaron que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no les había proporcionado una copia de los contratos antes de que se emplazaran las aeronaves. Los funcionarios de la Sección de Transporte Aéreo señalaron que esas situaciones se habían producido porque la firma de los contratos se había retrasado debido a la necesidad de efectuar aclaraciones menores, así como por motivos logísticos. La Oficina considera que, si la versión definitiva del contrato no está lista antes de que se emplace la aeronave, el Departamento debe proporcionar a la Misión el borrador más reciente del contrato y otros documentos pertinentes en que se describan los requisitos de seguridad aérea (recomendación 16).

41. La existencia de oficiales de operaciones de aviación y servicios de terminal de tierra, como control de rampas, guía de aeronaves, posicionamiento, estacionamiento, repostaje, extinción de incendios, es requisito previo de toda operación aérea. No obstante, la Oficina comprobó que en Kigali un funcionario que ocupaba un puesto no relacionado con las operaciones aéreas desempeñaba esas funciones pese a que la frecuencia de los vuelos era muy elevada. En Lubero (República Democrática del Congo) no se habían suministrado extintores de mano hasta varios meses después de

que hubieran comenzado las operaciones aéreas. En Kindu (República Democrática del Congo) debido a deficiencias del equipo de comunicaciones que duraron más de dos semanas, no se había facilitado la información diaria sobre vuelos a los funcionarios de la terminal aérea hasta menos de una hora antes del aterrizaje efectivo de las aeronaves. (La información diaria sobre vuelos debe estar disponible 12 horas antes de que lleguen las aeronaves.) En Bukavu (República Democrática del Congo) no se proporcionaron teléfonos móviles a los funcionarios de operaciones aéreas y algunos vuelos hubieron de regresar después de haber despegado debido a que no se había podido comunicar al personal de los lugares de destino que las condiciones meteorológicas eran malas. Según los oficiales de operaciones aéreas de la MONUC, aunque se había preparado un plan de despliegue en que se incluían los servicios de tierra básicos, éste no se había ejecutado debido a la falta de personal y de equipo de comunicaciones, así como a la baja prioridad asignada a los servicios de terminal de tierra y aérea por la Misión. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe establecer el requisito de que todas las operaciones de esa índole certifiquen que disponen de servicios de tierra críticos antes de comenzar las operaciones aéreas en lugares nuevos. Entretanto, el Departamento debe corregir sin demora las deficiencias detectadas en la MONUC (recomendaciones 17 y 18).

42. En noviembre de 2003, despegaron de la MONUC 721 vuelos comerciales y 174 vuelos militares. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna comprobó que aproximadamente el 60% de esos vuelos debían transportar mercancías no habituales y atender necesidades urgentes y transporte de pasajeros importantes. Los funcionarios de la MONUC indicaron que el gran número de vuelos no rutinarios obedecía a los frecuentes cambios de necesidades, la escasez de infraestructura y el tamaño de la zona de la Misión. También afirmaron que la MONUC había previsto mejorar su procedimiento de planificación de vuelos creando una función de control conjunto del tráfico para mitigar el problema de los frecuentes vuelos no rutinarios. A juicio de la Oficina, debe estudiarse con urgencia el modo de resolver esta cuestión, ya que los últimos tres accidentes mortales de vuelos de las Naciones Unidas ocurrieron en vuelos no rutinarios (recomendación 19).

43. En algunos casos las comunicaciones entre la UNAMSIL y la Sección de Transporte Aéreo relativas a la gestión de contratos de servicios aéreos se perdieron o quedaron sin responder durante meses. En varias ocasiones, no se indicó correctamente el destinatario o no se habían previsto sustitutos para el personal con licencia. Aunque era posible comunicarse por correo electrónico, la mayoría de los intercambios, incluidos los que se perdieron, se hicieron por fax. Además, los funcionarios de la UNAMSIL indicaron que no se sabía con claridad quiénes eran sus homólogos en la Sección de Transporte Aéreo. En opinión de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, esa Sección debe establecer procedimientos de comunicación con la UNAMSIL en que se detallen los funcionarios de contacto y el personal sustituto, así como utilizar el correo electrónico en lugar del fax (recomendación 20).

X. Recomendaciones

44. Como resultado de esta inspección, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna formula las recomendaciones siguientes, que tienen por objeto mejorar las políticas y procedimientos aplicables para salvaguardar las normas de seguridad aérea

en la contratación de servicios aéreos destinados a las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Recomendaciones 1 a 3: Delegación de atribuciones y cuestiones relacionadas con la dotación de personal

45. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe:

- Redoblar sus esfuerzos para llenar las vacantes de puestos de gestión de las operaciones aéreas existentes en la Sede y sobre el terreno (AN2003/600/01/01)
- Ayudar a las misiones de mantenimiento de la paz como la MONUC a elaborar una estrategia para ampliar al máximo la cobertura de la seguridad aérea cuando no existan recursos de personal suficientes. Por ejemplo, los oficiales de seguridad aérea de las misiones grandes podrían rotar semanalmente entre una zona de misión y otra (AN2003/600/01/02)
- Examinar la posibilidad de establecer una oficina regional de seguridad aérea en África occidental para mitigar la insuficiencia crónica de especialistas en esa materia y mejorar la aplicación del programa de seguridad aérea del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (AN2003/600/01/03)

46. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó que estaba de acuerdo con la recomendación 1 y confirmó que en ese momento sólo estaba vacante el puesto de Jefe de la Sección de Transporte Aéreo. Está en marcha el proceso de contratación para llenar ese puesto. El Departamento afirmó que su fin último era lograr que la plantilla estuviera completa para prestar apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz.*

47. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que se estaba aplicando la recomendación 2. No era práctico que el personal rotara debido a que el número de profesionales de seguridad aérea calificados que había en las misiones era muy pequeño. No obstante, la MONUC utilizaba esa práctica para atender necesidades operacionales urgentes en los casos que así lo exigían.*

48. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz había actuado para cumplir la recomendación 3. El documento de proyecto relativo a la aplicación del concepto regional de seguridad aérea en África occidental se estaba elaborando y cuando se hubiera concluido se presentaría al Director de la División de Apoyo Logístico para que lo examinara. El Departamento preveía que ese documento estuviera terminado para el 31 de octubre de 2004.*

Recomendaciones 4 a 6: Seguimiento de los incidentes de seguridad

49. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe:

- Asegurar que la Dependencia de Seguridad Aérea posibilite que todas las misiones de mantenimiento de la paz tengan acceso a la base de datos sobre incidentes de seguridad para consultarla en tiempo real con el fin de promover la obtención de enseñanzas y difundirlas (AN2003/600/01/04)
- Asegurar que los análisis de los riesgos y las tendencias de los incidentes de seguridad, así como de otras enseñanzas obtenidas, se pongan a disposición de las misiones de mantenimiento de la paz y de los directivos encargados de

la aviación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz al menos una vez al año (AN2003/600/01/05)

- Establecer un procedimiento para incluir los incidentes de seguridad aérea atribuidos a proveedores determinados en los informes de desempeño de esos proveedores con el fin de contribuir a determinar las modalidades de los incidentes de seguridad aérea y mejorar el proceso de adopción de decisiones referentes a contratos (AN2003/600/01/06)

50. *En lo que atañe a la recomendación 4, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó que, desde enero de 2002, la Dependencia de Seguridad Aérea preparaba y difundía trimestralmente informes consolidados sobre incidentes a todas las misiones de mantenimiento de la paz. Una vez el módulo estuviera en pleno funcionamiento, se facilitaría a todas las misiones (incluidas las nuevas) acceso en tiempo real a las bases de datos sobre incidentes de seguridad aérea. Esta cuestión se seguiría examinando en el próximo seminario sobre seguridad aérea, que se celebraría en Brindisi en octubre de 2004.*

51. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó su conformidad respecto de la recomendación 5 y señaló que la Dependencia de Seguridad Aérea no había podido preparar el informe anual sobre seguridad correspondiente a 2003 debido a la falta de recursos de personal. El informe correspondiente a 2004 se presentaría durante el primer trimestre de 2005. Además de las medidas de la Dependencia de Seguridad Aérea, la Sección de Transporte Aéreo, como parte de su programa de control de calidad, había difundido los resultados de un examen del desempeño de las misiones respecto de su ejecución, que incluía compilaciones de medidas correctivas relacionadas con los análisis de las tendencias negativas registradas en las operaciones aéreas del Departamento. Este proceso de examen no se había mantenido debido a la falta de recursos. No obstante, los seminarios del Departamento dedicados a la aviación habían constituido un foro ideal para debatir esos casos con especialistas de las misiones sobre el terreno y compartir conocimientos, experiencias y enseñanzas obtenidas.*

52. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó la recomendación 6 e indicó que la Dependencia de Seguridad Aérea venía proporcionando a la Sección de Transporte Aéreo informes sobre incidentes ocurridos en las misiones con miras a evaluar el historial de los proveedores aéreos en materia de seguridad en el marco de la evaluación técnica de las ofertas. El análisis de los incidentes de que se informaba se tenía en cuenta para determinar el nivel de los transportistas aéreos en cuanto a seguridad. El Departamento examinaría los formatos de los informes sobre el desempeño para incluir el historial de incidentes en el próximo período abarcado por los informes.*

Recomendaciones 7 a 9: Registro previo de los proveedores de servicios aéreos y certificación de las aeronaves de carga para transportar pasajeros

53. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe:

- Asegurar que se proporcione a la Sección de Transporte Aéreo recursos suficientes para realizar visitas periódicas a los posibles proveedores de servicios aéreos. Las visitas deben coordinarse con la Dependencia de Seguridad Aérea y la Dependencia de Control del Tráfico (AN2003/600/01/07)

- Asegurar que los proveedores inactivos se retiren de la base de datos de registro previo de proveedores que mantiene la Sección de Transporte Aéreo y que la base de datos se actualice periódicamente, al menos una vez cada dos años (AN2003/600/01/08)
- Reforzar su procedimiento de registro previo, especialmente en lo referente a la certificación del tipo de aeronave, con el propósito de asegurar que las aeronaves contratadas para transportar pasajeros cumplan efectivamente los requisitos de seguridad aérea aplicables a los tipos de aeronaves destinadas a ese fin (AN2003/600/01/09)

54. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz manifestó que estaba de acuerdo con la recomendación 7 y confirmó que sólo podían realizarse unas pocas visitas debido a las limitaciones de personal existentes. Para poder efectuar una evaluación amplia de al menos 25 operadores aéreos al año haría falta un aumento significativo de los recursos. Los recursos adicionales permitirían realizar visitas que mejorarían el proceso de preselección de los proveedores y harían que la vigilancia de los transportistas aéreos fuera más constante e intensa (incluida la inspección de la seguridad y la calidad).*

55. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó su conformidad con la recomendación 8 y explicó que la Sección de Transporte Aéreo venía actualizando la base de datos de registro de proveedores desde 2002 al objeto de adecuar el proceso de preselección al programa de control de calidad de las operaciones aéreas, que se ajustaba al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Se preveía que para el fin de agosto de 2004 se hubieran retirado de la base de datos más de 100 operadores aéreos y se mantuvieran aproximadamente 120. La lista actualizada se transmitiría a la División de Adquisiciones para que la armonizara con su lista de operadores aéreos comerciales.*

56. *En lo que se refiere a la recomendación 9, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aseguró que prestaría más atención a evaluar la categorización de los operadores de aeronaves de pasajeros durante el proceso de preselección. La lista de comprobación de los criterios de evaluación técnica y operacional se había revisado en marzo de 2003 y exigía que los operadores facilitaran las características técnicas de las operaciones, tal como se describe en el documento de la OACI No. 8335, que incluía una lista de las marcas y modelos de las aeronaves autorizadas para efectuar transporte aéreo regular.*

57. *La División de Adquisiciones y la Sección de Transporte Aéreo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz deben definir conjuntamente unas etapas razonables en el proceso de adquisición de servicios de transporte aéreo que permitan realizar la preselección de los proveedores con tiempo suficiente (AN2003/600/01/10).*

58. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz expresó su conformidad con la recomendación y ha propuesto un mínimo de 10 días para realizar la evaluación de preselección de proveedores, plazo que se estaba examinando conjuntamente con la División de Adquisiciones. Esa División indicó también que estaba de acuerdo con la recomendación y que iniciaría las conversaciones con la Sección de Transporte Aéreo para estudiar arreglos aceptables para ambas que pudieran ponerse en marcha antes del fin del tercer trimestre de 2004.*

Recomendaciones 11 a 13: Evaluación técnica de las ofertas

59. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe:

- Asegurar que la Sección de Transporte Aéreo establezca criterios claros, como el número máximo de accidentes, la gravedad de éstos y la adecuación de las medidas correctivas, con arreglo a los cuales se evalúe técnicamente el historial de los proveedores en materia de seguridad (AN2003/600/01/11)
- Asegurar que en todos los contratos de servicios aéreos se exija al proveedor que presente su historial de seguridad, tanto en los contratos de duración corta como en los de duración larga (AN2003/600/01/12)
- Asegurar que la Sección de Transporte Aéreo aplique procedimientos de evaluación técnica normalizados a las aeronaves cuya sustitución se proponga antes de que se emplacen sobre el terreno (AN2003/600/01/13)

60. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó su conformidad con las recomendaciones 11 y 12 y señaló que la Sección de Transporte Aéreo y la Dependencia de Seguridad Aérea habían iniciado deliberaciones para establecer criterios de examen y evaluación de los historiales de seguridad presentados por los proveedores. La metodología nueva se empezaría a aplicar antes del 31 de diciembre de 2004.*

61. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó su conformidad con la recomendación 13 y señaló que aseguraría el cumplimiento íntegro de los procedimientos establecidos en relación con la sustitución de aeronaves.*

Recomendaciones 14 a 20: Gestión de contratos

62. La División de Adquisiciones debe justificar plenamente los motivos por los que no gestionó el cobro de las indemnizaciones correspondientes al contrato PD/CO/44/01 y aplicar métodos sistematizados de cobro de las indemnizaciones a los proveedores (AN2003/600/01/14).

63. *La División de Adquisiciones manifestó que estaba de acuerdo con la recomendación e indicó que realizaría un nuevo examen de las circunstancias de ese caso. Asimismo, afirmó que elaboraría criterios predefinidos sobre indemnizaciones antes del fin del tercer trimestre de 2004 y consultaría con las oficinas técnicas sobre las cuestiones que pudieran afectar al emplazamiento de las aeronaves.*

64. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe:

- Asegurar que la Sección de Transporte Aéreo mantenga de manera centralizada registros de las deducciones efectuadas en los pagos a los proveedores por servicios no satisfactorios y éstos se transmitan a la División de Adquisiciones para incluirlos en los informes del desempeño de los proveedores (AN2003/600/01/15)
- Asegurar que en las misiones de mantenimiento de la paz existan copias de los contratos de operaciones aéreas antes del emplazamiento de las aeronaves y de la inspección de éstas. Cuando no se disponga de la versión definitiva de los contratos, debe proporcionarse a las oficinas sobre el terreno el borrador del contrato u otros documentos en que se describan los requisitos de seguridad aérea (AN2003/600/01/16)

- Establecer un procedimiento con arreglo al cual las misiones de mantenimiento de la paz estén obligadas a certificar la disponibilidad de funciones críticas de terminal de tierra antes de comenzar las operaciones aéreas en lugares nuevos (AN2003/600/01/17)
- Supervisar las medidas que adopte la MONUC para asegurar las funciones críticas de terminal aérea en Kigali, Kindu y Bukavu (AN2003/600/01/18)
- Supervisar las medidas que adopte la MONUC para fortalecer los procedimientos de planificación de vuelos con el fin de reducir los vuelos no rutinarios (AN2003/600/01/19)
- Asegurar que la Sección de Transporte Aéreo i) establezca procedimientos de comunicación con la UNAMSIL en que se detallen los funcionarios de contacto y el personal sustituto; y ii) utilice el correo electrónico en lugar del fax para asegurar una comunicación efectiva entre las dos oficinas (AN2003/600/01/20)

65. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó su conformidad con la recomendación 15. Dentro de sus limitaciones en materia de recursos de personal, la Sección de Transporte Aéreo establecerá un sistema de registro central para facilitar la transmisión de informes sobre servicios no satisfactorios a la División de Adquisiciones.*

66. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó su conformidad con la recomendación 16. Es ya práctica habitual que, cuando la Sección de Transporte Aéreo no dispone de contrato antes del emplazamiento de una aeronave sobre el terreno, se proporcione a las misiones un borrador del contrato u otros documentos pertinentes.*

67. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz afirmó que la recomendación 17 se había cumplido antes de la inspección. El Departamento señaló que el Oficial Administrativo Jefe/Director de Administración y el Oficial Jefe de Aviación eran los encargados de asegurar, por medio del proceso de gestión de riesgos, que los lugares de aterrizaje se evaluaran adecuadamente. En 2002 la Sección de Transporte Aéreo elaboró un folleto sobre perfiles genéricos normalizados de las funciones de los aeródromos y del equipo de apoyo a la navegación aérea con el fin de proporcionar orientación a las misiones.*

68. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó su conformidad con las recomendaciones 18 y 19 y vigilará el cumplimiento de los procedimientos establecidos con el fin de aumentar la eficiencia de las actividades de las operaciones aéreas.*

69. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz afirmó que se había cumplido la recomendación 20 y la comunicación entre la UNAMSIL y la Sección de Transporte Aéreo había mejorado de forma significativa.*

(Firmado) Dileep Nair
Secretario General Adjunto
Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Notas

- ¹ Informe de la OACI sobre el examen de la seguridad aérea en las operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
 - ² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/58/5)*, vol. II, párr. 118.
 - ³ En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la denominación oficial es AVSTADS.
 - ⁴ Recomendación 1.4.4/1 formulada tras el examen de la seguridad aérea en las operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz realizado por la OACI.
 - ⁵ Recomendación 1.4.8/2 formulada tras el examen de la seguridad aérea en las operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz realizado por la OACI.
 - ⁶ Recomendación 1.4.2/1 formulada tras el examen de la seguridad aérea en las operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz realizado por la OACI.
 - ⁷ Normas y Prácticas Recomendadas de la OACI. Primera parte de la norma de la OACI: Certificación de tipo 1.2-1.4.
 - ⁸ La empresa que opera este IL-76 en concreto es un proveedor activo de la MONUC.
-