



Asamblea General

Distr. general
13 de marzo de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Temas 132 y 136 del programa

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

**Aspectos administrativos y presupuestarios de la
financiación de las operaciones de las Naciones Unidas
para el mantenimiento de la paz**

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría general de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz*

Resumen

En su resolución 59/296, de 22 de junio de 2005, la Asamblea General pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que realizara una auditoría general de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP). Los principales objetivos de la auditoría eran examinar las prácticas del Departamento, a fin de determinar los riesgos y las posibilidades de duplicación, fraude y abuso de autoridad en las esferas de las finanzas y la preparación de los presupuestos, las adquisiciones, los recursos humanos, incluidas la contratación y la formación, y la tecnología de la información, e informar al respecto a la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones.

Conclusión general

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, durante los últimos años, ha hecho algunos progresos en el mejoramiento de la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz. Entre las iniciativas recientes figuran a) la introducción del proceso integrado de planificación de las misiones respecto de las misiones nuevas; b) la constitución de existencias para el despliegue estratégico, que

* El presente documento no se pudo presentar dentro de los plazos previstos habida cuenta del tiempo que el Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz necesitaron para presentar sus respuestas a las conclusiones y recomendaciones del informe.



ha disminuido el tiempo necesario para poner en marcha las misiones; c) la preparación y la ejecución de programas de formación para el personal de mantenimiento de la paz; y d) una respuesta enérgica a las denuncias de explotación y abuso sexuales en las misiones sobre el terreno. Sin embargo, a juicio de la OSSI, esos resultados positivos no han sido suficientes en comparación con los desafíos que crea el rápido aumento de las operaciones sobre el terreno. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz necesita seguir trabajando, en cooperación con el Departamento de Gestión, para mejorar la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz afianzando los controles internos y asegurando que los controles vigentes se pongan en práctica. Además, no se ha hecho suficiente hincapié en el establecimiento de un alto nivel de ética en el comportamiento y de rendición de cuentas, lo cual ha creado un ambiente de impunidad. La OSSI subraya la importancia de ajustarse a la Carta de las Naciones Unidas, que expresamente prevé la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad.

En este contexto, corresponde señalar que en la Guía para las normas de control interno del sector público de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas (disponible en http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_InternalContrStand/3_GuICS_PubSec_es.pdf), se subraya la obligación de las administraciones de respetar las normas éticas y profesionales. Esa Organización emplea el concepto de “entorno de control”, que determina el ambiente que reina en la organización y condiciona la conciencia de sus funcionarios acerca de la necesidad de imponer controles. El entorno de control es el fundamento de todos los demás componentes del control interno, como los recogidos en los reglamentos, normas y procedimientos establecidos, y asegura la disciplina y un ambiente estructurado. Las funciones del entorno de control comprenden procesos como la evaluación del riesgo y las actividades de control que lo reducen.

A juicio de la OSSI, el entorno de control en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y en el Departamento de Gestión no ha sido adecuado. A la OSSI le preocupan en particular los riesgos y peligros posibles en el campo de las adquisiciones, donde descubrió varios casos que revelaban infracciones sistemáticas de los reglamentos y normas de las Naciones Unidas. Uno de los motivos básicos de esta situación es la renuencia de la administración a exigir que los funcionarios rindan cuentas por las infracciones de los reglamentos y las normas y por las deficiencias en la gestión. Ello ha dado lugar a un grado alto e inaceptable de exposición al riesgo de fraude y abuso. Se necesitan medidas inmediatas para mejorar las prácticas de gestión estableciendo mecanismos adecuados que garanticen la rendición de cuentas en la gestión a todos los niveles, tanto en la Sede como en las misiones sobre el terreno. Es alentador observar que la administración ha iniciado una investigación de los casos concretos señalados en el presente informe con miras a asegurar la debida rendición de cuentas.

La OSSI ha constatado también que hay margen considerable para mejorar la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz mediante a) la reorganización del proceso presupuestario, para aumentar su eficiencia y eliminar duplicaciones; b) la delegación de atribuciones de contratación de personal en las misiones sobre el terreno, en forma compatible con el ejercicio de una vigilancia eficaz en la Sede; c) el uso óptimo de la tecnología de la información y las comunicaciones; d) el fortalecimiento de la capacidad para planificar misiones y de las actividades de orientación y dirección estratégica; e) una mejor coordinación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otros departamentos y organismos de

las Naciones Unidas; y f) más trabajos de definición y difusión de las prácticas más correctas con base en la experiencia positiva y negativa acumulada.

A continuación figuran las principales conclusiones y recomendaciones de auditoría para cada una de las esferas operacionales estudiadas.

Adquisiciones

La OSSI descubrió pérdidas significativas de recursos de las Naciones Unidas reales y posibles, ocasionadas por una gestión deficiente y por actividades posiblemente fraudulentas, que fueron resultado de la sobreestimación de los recursos necesarios, de negligencia grave o de falta de la debida prudencia y atención por parte de los funcionarios encargados de desarrollar y aplicar controles internos de las adquisiciones de las operaciones de mantenimiento de la paz. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Gestión no han exigido que se rindan cuentas de las infracciones de los procedimientos de control interno, el Reglamento y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y los procedimientos establecidos de adquisiciones. Los funcionarios directivos superiores tienen que tomar medidas inmediatas para fortalecer los procedimientos de adquisiciones para las operaciones de mantenimiento de la paz y asegurar que la Organización exija que los administradores responsables rindan cuenta de sus actos cuando éstos hayan causado pérdidas.

Gestión financiera y presupuestación

El examen de los presupuestos de las misiones y de los informes sobre su ejecución que hace el Servicio de Gestión y Apoyo Financieros del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es una duplicación del realizado por la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General. Igual duplicación se observa en el examen de los estados financieros de las misiones que hacen el Servicio de Gestión y Apoyo Financieros y la División de Contaduría General. El Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tienen que tomar medidas inmediatas para reorganizar el proceso de presupuestación, combinar las funciones afines, aplicar un sistema integrado de gestión financiera y presupuestaria y redefinir las funciones, los mandatos y las disposiciones administrativas, con miras a aumentar la eficiencia evitando la duplicación de trabajos entre la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Gestión de los recursos humanos

Al 31 de mayo de 2005, la tasa general de vacantes en las misiones sobre el terreno era del 23%. La tasa de vacantes en el cuadro orgánico y categorías superiores era más alta: 32%. El proceso de contratación no era transparente y no permitía tener la certeza de que se elegiría a los mejores candidatos. Hay que introducir mejoras significativas para que la delegación de atribuciones en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sea un instrumento eficaz para dotar de personal a las misiones sobre el terreno. El Departamento ha concentrado en la Sede las funciones de contratación delegadas en él, con lo que sigue habiendo la misma falta de eficiencia que se quiso corregir con la delegación de atribuciones. El Departamento no ha tomado medidas adecuadas para delegar funciones de contratación en las misiones sobre el

terreno, según lo recomendado por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase A/55/305-S/2000/809). La Oficina de Gestión de Recursos Humanos no ha supervisado de manera adecuada el ejercicio de las atribuciones delegadas en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La OSSI considera que el Departamento de Gestión tiene que evaluar los resultados que se han obtenido delegando atribuciones en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz teniendo en cuenta el propósito original de esa medida, la eficiencia y eficacia con que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ejerció las atribuciones delegadas en él y la eficacia con que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha supervisado el ejercicio de esas atribuciones.

Tecnología de la información y las comunicaciones

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe finalizar su estrategia de gestión de la información y analizar con detenimiento las iniciativas en marcha en materia de sistemas de información para asegurar que éstos sean compatibles y puedan ser conectados a los sistemas actuales y futuros. Se podría mejorar el uso que el Departamento hace de la tecnología de la información y las comunicaciones si el Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información fuese considerado y empleado como algo más que una fuente de apoyo logístico. Hay que redefinir el lugar que ese Servicio ocupa dentro de la estructura general del Departamento para que satisfaga de modo más eficaz y eficiente las necesidades de información estratégica de todo el Departamento y de las misiones sobre el terreno.

Planificación de las misiones

La OSSI observó que hay varios aspectos en los que hace falta introducir mejoras para que la planificación sea más completa y eficaz. Por ejemplo, el proceso integrado de planificación de misiones carece de una orientación y una dirección estratégicas en la Sede. Dado que en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no hay una dependencia consagrada exclusivamente a la planificación, las misiones se planifican en grupos de trabajo ad hoc, lo cual atenta contra la eficiencia y la eficacia del proceso de planificación. Además, la presupuestación basada en los resultados no está vinculada con el proceso de planificación de las misiones, lo que aumenta el riesgo de que los recursos se usen en forma ineficiente e ineficaz.

Actividades sustantivas

A pesar de sus esfuerzos para hacer frente a la rápida expansión y la complejidad creciente de sus misiones, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no ha podido crear una capacidad suficiente en la Sede para proporcionar orientación de política y supervisión sobre actividades sustantivas como el desarme, la desmovilización y la reintegración, los derechos humanos, el mantenimiento del orden y la protección de los civiles. Como consecuencia de ello, el mecanismo de gobernanza y rendición de cuentas en esas esferas en la Sede sigue siendo débil. La coordinación entre los distintos departamentos y organismos de las Naciones Unidas que intervienen en esas operaciones no siempre ha sido eficaz.

Prácticas recomendadas

Las numerosas tareas ad hoc confiadas por la dirección del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a su Sección de Prácticas Recomendadas han impedido a la Sección concentrarse en sus funciones básicas. En el futuro habrá que considerar el uso de mejores técnicas de planificación, la concentración en las tareas básicas y el empleo de técnicas de planificación como los diagramas de procesos y la evaluación de los riesgos. La superposición con los trabajos de la Oficina del Director de Gestión del Cambio es una cuestión que hay que resolver aclarando cuál es la relación de trabajo entre las dos dependencias.

Recomendaciones

La OSSI ha hecho 158 recomendaciones, 105 de las cuales se consideran de importancia crítica, en los siete informes de auditoría que presentó al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Gestión y el Departamento de Asuntos Políticos, como parte de su auditoría de gestión del primero de ellos. De esas recomendaciones, 133 fueron aceptadas por los departamentos correspondientes. La OSSI ha vuelto a presentar las 25 recomendaciones no aceptadas para que sean reconsideradas por los departamentos interesados. La mayor parte de las recomendaciones aceptadas estaban en vías de aplicación.

Prefacio

En cumplimiento de la resolución 59/296 de la Asamblea General, tengo el honor de transmitir el informe adjunto sobre la auditoría general de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En el informe se fusionan los resultados de siete informes de auditoría que formaron parte de la auditoría general y que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) presentó al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al Departamento de Gestión en febrero de 2006. En vista del número máximo de páginas a que tiene que atenerse la OSSI, no fue posible incluir todas sus conclusiones y recomendaciones en el presente informe. Sin embargo, los Estados Miembros pueden pedir copias de los informes de auditoría separados, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 59/272 de la Asamblea General.

De acuerdo con el propósito de la OSSI de racionalizar y consolidar la presentación de los informes que ha de considerar la Asamblea General, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida en la preparación del presente informe, la OSSI propone que el informe anual sobre sus actividades relativas a las operaciones de mantenimiento de la paz se presente por separado a la Asamblea General. Ello facilitaría la preparación de un informe anual completo sobre las actividades de supervisión relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz para que la Asamblea General lo considere en la reanudación del período de sesiones, cuando habitualmente se tratan las cuestiones de mantenimiento de la paz. La OSSI propone que el primer informe sobre sus actividades referentes a las operaciones de mantenimiento de la paz se publique en la continuación del sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General. Por consiguiente, en el informe general sobre las actividades de la OSSI correspondiente al período comprendido entre el 1º de julio de 2005 y el 30 de junio de 2006 que se presentará a la Asamblea General en la parte principal de su sexagésimo primer período de sesiones no se cubrirían los trabajos de supervisión de las operaciones de mantenimiento de la paz. La Asamblea General quizás desee considerar esta propuesta en el curso de sus deliberaciones.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–4	9
II. Adquisiciones	5–23	9
A. Exposición al riesgo de fraude y abuso.....	5–6	9
B. Sobrepresupuestación.....	7–12	10
C. Insuficiente control del pago de las facturas de los proveedores	13	12
D. Insuficiente control sobre las fianzas de cumplimiento.....	14	12
E. Las calificaciones del personal	15–17	12
F. Violaciones graves del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas.....	18–19	13
G. Dotación insuficiente de personal en el Servicio de Adquisiciones	20–21	14
H. Irregularidades en las adquisiciones	22–23	14
III. Gestión financiera y presupuestación	24–33	15
A. El proceso presupuestario.....	24–30	15
B. Gestión financiera y contabilidad	31–32	18
C. Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz.....	33	19
IV. Gestión de los recursos humanos.....	34–46	19
A. Responsabilidad por la contratación del personal sobre el terreno.....	34–40	19
B. Contratación y colocación del personal.....	41–43	21
C. Casos de aparente abuso de autoridad.....	44	23
D. Capacitación	45–46	23
V. Tecnología de la información y las comunicaciones	47–59	24
A. Estructura orgánica.....	47–49	24
B. Estrategia de gestión de la información	50–51	25
C. Integración de sistemas.....	52–53	26
D. Políticas, procedimientos y normas de seguridad.....	54–55	27
E. Facturación telefónica	56	28
F. Gestión de activos.....	57–59	28
VI. Planificación de las misiones.....	60–68	29
A. Falta de orientación normativa en el proceso integrado de planificación de las misiones	60–61	29
B. Falta de centros especializados de planificación de las misiones	62–64	30
C. Identificación y participación del personal directivo superior de la misión en las primeras etapas del proceso de planificación.....	65–66	30

D.	Integración de la presupuestación basada en los resultados en el proceso de planificación de las misiones	67–68	31
VII.	Operaciones sustantivas	69–77	32
A.	Asistencia electoral	69–70	32
B.	Desarme, desmovilización y reintegración	71–72	32
C.	Operaciones de remoción de minas	73–75	33
D.	Derechos humanos, Estado de derecho y protección de la población civil	76–77	34
VIII.	Prácticas recomendadas	78–79	35
A.	Planificación de actividades	78	35
B.	Riesgos y posibilidades de duplicación	79	35
IX.	Resumen de las recomendaciones	80–118	36

I. Introducción

1. Como lo solicitó la Asamblea General en la resolución 59/296, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna hizo una auditoría general de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz entre julio y diciembre de 2005. Los principales objetivos de la auditoría eran examinar las prácticas del Departamento y determinar los riesgos y las posibilidades de duplicación, fraude y abuso de autoridad. La auditoría comprendió también un examen del proceso de preparación de los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz, incluidos los papeles respectivos del personal de las misiones y de la Sede.
2. La auditoría se llevó a cabo fundamentalmente en la Sede de las Naciones Unidas y abarcó las siguientes esferas operacionales:
 - a) Adquisiciones;
 - b) Gestión financiera y presupuestación;
 - c) Gestión de los recursos humanos;
 - d) Tecnología de la información y las comunicaciones;
 - e) Planificación de las misiones;
 - f) Operaciones sustantivas;
 - g) Prácticas recomendadas.
3. Se usaron como estudios de casos algunas misiones sobre el terreno y la auditoría incluyó el seguimiento de la aplicación de anteriores recomendaciones de la OSSI referentes a las esferas operacionales consideradas.
4. Los proyectos de informe relativos a las distintas esferas operacionales se presentaron al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Gestión y el Departamento de Asuntos Políticos, según correspondía. Sus observaciones aparecen en letra cursiva.

II. Adquisiciones

A. Exposición al riesgo de fraude y abuso

5. La investigación hecha por la OSSI de los riesgos creados por anulaciones importantes de los controles (por ejemplo, cuando los controles internos se dejan deliberadamente de lado) y por las deficiencias de control (por ejemplo, cuando los controles internos no están correctamente preparados para mitigar el riesgo de fraude y abuso) en las adquisiciones de las operaciones de mantenimiento de la paz reveló que, en las condiciones actuales, era casi seguro que hubiese casos de fraude y abuso que tendrían repercusiones serias para la reputación y las finanzas de la Organización. A juicio de la OSSI, había pruebas considerables de que el personal directivo superior del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Gestión no había actuado con la debida prudencia y diligencia para asegurar que hubiese controles internos adecuados y que éstos se aplicaran correctamente. Además, no se ha prestado suficiente atención al establecimiento de un alto nivel de comportamiento y rendición de cuentas, a pesar de las numerosas

irregularidades señaladas en auditorías anteriores. Esto ha producido una cultura de impunidad.

6. La OSSI subraya la importancia de la Carta de las Naciones Unidas, que expresamente establece las normas que se espera que cumplan los funcionarios públicos internacionales, en particular el párrafo 3 del Artículo 101, que en parte dice que la consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. La auditoría de las adquisiciones de las operaciones de mantenimiento de la paz demostró que había graves deficiencias en el cumplimiento de esas normas. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dijo que coincide en que era necesario aumentar la conciencia entre su personal directivo de sus responsabilidades fiduciarias y exigir que los directores rindieran cuenta de sus decisiones. En este sentido, el Departamento ya ha puesto en curso varias iniciativas para preparar mejor a sus altos funcionarios de administración para el desempeño de sus puestos y crear una base sólida para designar a los funcionarios que tendrán funciones directivas de importancia. El Departamento también opina que, al evaluar la calidad de las medidas tomadas por el personal directivo, se debe tener en cuenta el entorno en el que se adoptan las decisiones.*

B. Sobrepresupuestación

7. La planificación de la atención de las necesidades de las misiones debe basarse en supuestos realistas y debe estar a cargo de personal competente. En muchos casos, la OSSI observó que no era esto lo que sucedía. Los cálculos de los bienes y servicios necesarios para las misiones eran exagerados y, en algunos casos, habían provocado pérdidas financieras grandes para la Organización. Esos cálculos inexactos de las necesidades también exponían a la Organización al peligro de colusión con los proveedores, robos u otras actividades irregulares.

Compra de un producto para las Misiones A y B

8. El contrato de suministro de un producto importante para la Misión A se firmó con un proveedor por una suma que no podía ser superior a 85,9 millones de dólares, para cubrir las necesidades durante nueve meses a partir del comienzo de la misión. La División de Apoyo Logístico del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz calculó esas necesidades en 10 millones de unidades por mes basándose en que habría un despliegue completo de los efectivos de la Misión a partir de su creación, lo que no era un supuesto realista. Hasta octubre de 2005, la Misión A había utilizado sólo el 22% del contrato, o sea 2,2 millones de unidades en total durante siete meses. Aplicando a los últimos dos meses del contrato el nivel mensual de consumo más alto (4,1 millones de dólares en septiembre de 2005, con un despliegue del 40% de los efectivos), la OSSI determinó que la División de Apoyo Logístico había sobrestimado las necesidades de la Misión A en 53 millones de dólares. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dijo que las necesidades se debían calcular teniendo en cuenta el calendario previsto de despliegue de las tropas. Hasta octubre de 2005, sólo habían llegado el 25% de los efectivos previstos en las estimaciones hechas en octubre de 2004. Sin embargo, la OSSI opina que la diferencia entre los supuestos aplicados en la planificación y el*

consumo real es demasiado grande para que pueda deberse exclusivamente a demoras en el despliegue de las fuerzas.

9. La División de Apoyo Logístico también había sobrestimado en 31 millones de dólares el tope fijado para el contrato de suministro de un producto importante a la Misión B. La División presupuestó 38 millones de dólares para 2004/2006, pero la Misión B registró su nivel máximo de consumo en octubre de 2005 y utilizó sólo el 19% de la cantidad estimada.

Repuestos para vehículos

10. En octubre de 2005, el valor de las existencias de repuestos en 12 misiones superaba las necesidades de 2004/2005 en 15 millones de dólares. En el informe sobre el examen de los sistemas de gestión de los repuestos para vehículos de diciembre de 2003, que se había hecho por encargo de la División de Apoyo Logístico, se recomendó la administración centralizada de las adquisiciones de vehículos, servicios de capacitación, tramitación de garantías y repuestos para controlar la compra de elementos ya disponibles en otras misiones. En el informe se señaló que, en 2002, se habían pasado a pérdidas y ganancias por lo menos 16 millones de dólares por repuestos pertenecientes a misiones terminadas. Esos repuestos quizá hubiesen podido usarse en misiones en curso, si en el momento oportuno se hubiese sabido que estaban disponibles. En el informe se subrayó también que era necesario mejorar la capacidad de los sistemas computarizados Galileo y Mercury para prever la demanda y saber dónde estaban los distintos artículos, desde el momento de su pedido hasta la entrega. Esas recomendaciones no se pusieron en práctica.

11. Además, si se usan como base de comparación los niveles de consumo señalados en los presupuestos de las misiones, se llega a la conclusión de que harían falta entre uno y tres años para agotar las existencias disponibles. El costo de mantener esas existencias y de disponer de ellas más adelante aumentaría todavía más el desperdicio de recursos. Esa administración incorrecta de las existencias de repuestos también aumenta las posibilidades de robo. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dijo que las existencias de repuestos para vehículos no eran excesivas, considerando las situaciones difíciles en que actúan las misiones. La suma de 16 millones de dólares pasada a pérdidas y ganancias en relación con repuestos obsoletos era más resultado de la racionalización del parque de vehículos de la Misión, que había pasado de 256 modelos a 52. Esta racionalización había creado oportunidades para hacer economías importantes obteniendo descuentos del fabricante y utilizando repuestos iguales para distintos modelos de un mismo fabricante. Sin embargo, el Departamento reconoció que había posibilidades de mejorar la gestión de las existencias de repuestos y que éstas eran excesivas en algunas misiones.*

Despliegue de un contingente en la Misión A

12. La OSSI calculó que había habido un desperdicio de recursos de aproximadamente 3,9 millones de dólares por haberse recurrido incorrectamente a medios de transporte aéreo para trasladar a un contingente y su equipo a la Misión A. Aunque el personal y el equipo habían sido transportados por vía aérea aduciendo que se necesitaban con urgencia, el contingente no pudo ser desplegado en el lugar previsto en la Misión A por razones logísticas. A juicio de la OSSI la demora había sido en parte previsible y el uso de transporte aéreo, que cuesta siete veces más que el

transporte por vía marítima, no se justificó en este caso, porque la Organización tenía más de cinco meses para usar otros medios de transporte. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dijo que recurre al transporte por vía aérea del equipo de propiedad de los contingentes basándose en los supuestos más exactos y actualizados sobre el despliegue y que, en este caso, no se habían malgastado recursos.* La OSSI considera que no se actuó con la debida prudencia en el empleo de los recursos de la Organización y subraya que hay posibilidad de hacer economías en el transporte del equipo de propiedad de los contingentes sin detrimento de su despliegue oportuno.

C. Insuficiente control del pago de las facturas de los proveedores

13. La División de Contaduría General, en su condición de oficina autorizada para aprobar de los pagos en la Sede, no aplicó los controles previstos en el apartado a) de la regla 105.6 de la Reglamentación Financiera Detallada, que dispone que los oficiales aprobadores serán también responsables por la aprobación de los pagos, una vez que hayan comprobado que esos pagos se adeudan debidamente y de confirmar que se han recibido los servicios, los suministros o el equipo necesarios de conformidad con el contrato, el acuerdo, la orden de compra u otro tipo de compromiso por el que fueron pedidos. Los oficiales aprobadores también deberán llevar registros detallados y estar preparados para presentar los documentos, las explicaciones y las justificaciones que el Secretario General Adjunto de Gestión pueda solicitar. En 79 casos sobre 102 (es decir el 77%) no se había presentado a la División de Contaduría General documentación que demostrase que las misiones habían recibido los bienes y servicios para los que se había pedido el pago. En 25 casos sobre 102, para los pagos se habían aprobado duplicados de facturas. *La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General declaró que se estaban adoptando procedimientos de control adicionales para asegurar que no se hicieran pagos contra la presentación de duplicados de factura excepto en casos excepcionales y con la aprobación expresa de un funcionario superior de finanzas.*

D. Insuficiente control sobre las fianzas de cumplimiento

14. La OSSI examinó nueve contratos por un monto de 313 millones de dólares y observó que el valor de las fianzas de cumplimiento obtenidas de los contratistas era en término medio de sólo el 1,4%, contra el nivel mínimo del 10% del precio del contrato. La falta de garantías apropiadas de cumplimiento exponía a la Organización a riesgos financieros considerables. Además, los controles sobre la custodia y la liberación de las fianzas de cumplimiento eran insuficientes, como se había observado cuando el Servicio de Adquisiciones había liberado una fianza de 3,7 millones de dólares en octubre de 2004 en contravención de la disposición correspondiente del contrato y aunque éste no había terminado hasta junio de 2005.

E. Las calificaciones del personal

15. Una auditoría hecha por la OSSI en 2004 de las adquisiciones de la Misión F demostró que el personal de adquisiciones en general no dominaba conceptos básicos en la materia. Por ejemplo, sólo el 33% de los funcionarios sabían que los funcionarios que

hacían los pedidos no podían recomendar proveedores; ninguno de ellos sabía que la Sección de Adquisiciones de la Misión debía intervenir en los planes de compras y pagos preparados por las distintas dependencias que pedían bienes y servicios y sólo el 25% sabía cuál era el número mínimo de proveedores que se debía invitar a participar.

16. El examen de la OSSI de las calificaciones del personal de adquisiciones de las misiones indicó que el proceso de aprobación de los antecedentes de los oficiales de compras, que es llevado a cabo por el Servicio de Adquisiciones antes de seleccionar al personal, no quedaba documentado en el Servicio de Gestión del personal y de Apoyo de Personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Dado que ese Servicio no mantenía registros completos de los antecedentes profesionales de los funcionarios, la OSSI no pudo comparar sus calificaciones con los requisitos exigidos. Además, el proceso seguido para elegir a funcionarios de la Sede para ocupar puestos con responsabilidades fiduciarias importantes en las misiones no era competitivo.

17. Estas prácticas aumentaban el riesgo de que hubiese casos de abuso de autoridad en la selección del personal. Por ejemplo, un puesto de categoría P-3 en la Misión A estuvo ocupado desde comienzos de 2004 hasta diciembre de 2005 por un funcionario responsable de la administración de un contrato por 201 millones de dólares. La OSSI descubrió que la administración incorrecta de este contrato, siete meses después de que hubiese entrado en vigor, había sido causa de pérdidas por 1,6 millones de dólares y de que se hubiese hecho un pago irregular al proveedor de por lo menos 873.000 dólares.

F. Violaciones graves del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas

18. En una auditoría de la Misión F se observó una pauta de infracciones repetidas del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. Por ejemplo, compras de cables y otros materiales eléctricos, equipo de aire acondicionado y chapas de madera por un valor total de aproximadamente 2 millones de dólares se habían dividido en varios pedidos de menor valor para no tener que someterlos a la consideración de los comités de contratos locales y de la Sede. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dijo que el informe de auditoría en que se basaba este caso contenía errores fácticos y la validez de sus conclusiones seguía siendo cuestionable.* La OSSI está examinando esta cuestión en consulta con el Departamento basándose en la información adicional suministrada por el Departamento.

19. En otra auditoría de las adquisiciones de la Misión B se encontraron casos en los que las dependencias que hacían los pedidos habían hecho compras directamente por un total de unos 9 millones de dólares, sin conocimiento de la Sección de Adquisiciones. Ello constituía una contravención de la delegación de atribuciones en materia de adquisiciones, que se basa en el principio de la separación de funciones entre la dependencia que pide las compras y la dependencia que efectivamente las hace.

G. Dotación insuficiente de personal en el Servicio de Adquisiciones

20. Según el sitio Web del Servicio de Adquisiciones, la Organización hizo compras por unos 3.000 millones de dólares entre 2002 y 2004, suma de la cual 2.500 millones de dólares, o el 82%, correspondía a compras para las misiones de mantenimiento de la paz. De esa suma, el 56% se desembolsó en la Sede. Estas estadísticas demostraron que 36 funcionarios del Servicio de Adquisiciones tuvieron a su cargo la tramitación del 56% de las compras para las operaciones de mantenimiento de la paz, en comparación con 275 funcionarios de misiones que se ocuparon del 44% restante de las adquisiciones. La disparidad entre estas cifras es aún mayor si se considera que los pagos hechos por las misiones incluían los correspondientes a las raciones y los combustibles, por ejemplo, que son comprados por el Servicio de Adquisiciones. Por ejemplo, en 2005, un funcionario de categoría P-4 se ocupó de adquisiciones de combustibles y raciones por valor de 2.000 millones de dólares; dos funcionarios de categoría P-3 administraron contratos nuevos o ya vigentes de servicios de ingeniería por unos 150 millones de dólares; y cinco funcionarios de categoría P-4 y P-3 gestionaron 200 millones de dólares en contratos de tecnología de la información y las comunicaciones. Además, un funcionario de categoría P-4 de la Sección de Adquisiciones fuera de la Sede del Servicio de Adquisiciones atendió 200 casos de adquisiciones locales para su presentación al Comité de Contratos de la Sede.

21. El gran volumen de adquisiciones, sumado a las limitaciones de recursos en el Servicio de Adquisiciones, no permitió que el personal rotara. También impidió que se constituyeran equipos para tramitar los pedidos complejos o usar un sistema de examen a cargo de colegas en relación con los contratos importantes. La supervisión de los compradores también fue mínima. Hubo una exposición significativa al riesgo de que se dejasen de lado los controles internos para cumplir plazos. Además, el margen de discrecionalidad dejado a los distintos compradores aumentó el riesgo de que hubiese conflictos de intereses y casos de colusión con los proveedores. La OSSI observó que la gestión de operaciones estimadas en 1.000 millones de dólares se había confiado a funcionarios de categoría P-5 del Servicio de Adquisiciones y de la División de Apoyo Logístico del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, con poca o ninguna supervisión de funcionarios directivos superiores. *El Departamento de Gestión dijo que el Servicio de Adquisiciones depende de que se aprueben los puestos que se solicitan con cargo a la Cuenta de Apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz.*

H. Irregularidades en las adquisiciones

22. El examen que hizo la OSSI de una muestra de expedientes de adquisiciones reveló las irregularidades siguientes:

a) Hubo casos en que se habían mantenido comunicaciones indebidas entre altos funcionarios de las Naciones Unidas, un gobierno nacional y representantes de proveedores, así como indicaciones de que se habían manipulado ofertas en la adquisición de servicios mediante una carta de asistencia. El proceso de adquisiciones y el pago hecho en este caso adolecían de irregularidades;

b) Hubo indicios de colusión entre funcionarios de la Misión A, la División de Apoyo Logístico y el Servicio de Adquisiciones respecto de la concesión de un

importante contrato de suministro de productos por 85,9 millones de dólares a un proveedor preferido;

c) El examen hecho por la OSSI de cinco contratos relacionados con un mismo proveedor demostró que un oficial de adquisiciones repetidamente se había apartado de los procedimientos establecidos a fin de otorgar contratos al proveedor cancelando y volviendo a presentar ofertas, modificando los precios ofrecidos, imponiendo especificaciones o requisitos que ya figuraban en la oferta original del proveedor preferido y concediendo muy poco tiempo a los demás ofertantes para que respondiesen. La OSSI considera que esas infracciones son indicios claros de colusión con el proveedor. El valor total de esos contratos era de 48,6 millones de dólares;

d) La OSSI también encontró pruebas claras de que un contratista que proporcionaba servicios a la Organización había actuado no sólo como proveedor de las Naciones Unidas, sino también como agente de otros proveedores y gobiernos. Este contratista había empleado a personal de las Naciones Unidas, lo que le daba una oportunidad exclusiva de negociar e identificar lagunas en los contratos y de desarrollar una red de informantes que le proporcionaban datos valiosos sobre las necesidades y los competidores. Entre enero de 2000 y septiembre de 2005, esta compañía recibió órdenes de compra por un total de 169,5 millones de dólares;

e) Además de los casos mencionados antes, la OSSI descubrió otros varios en los que ex funcionarios habían sido contratados por proveedores y quizás hubiesen hecho operaciones con las Naciones Unidas.

23. La OSSI recomendó al Departamento de Gestión que investigase los casos concretos de irregularidades y que exigiese que los funcionarios directivos y demás funcionarios interesados rindiesen cuenta por los errores cometidos. *El Departamento de Gestión señaló que había iniciado las investigaciones y que consideraría la atribución de responsabilidades cuando las investigaciones estuviesen terminadas.*

III. Gestión financiera y presupuestación

A. El proceso presupuestario

Rendición de cuentas y estructura jerárquica

24. Las responsabilidades y la rendición de cuentas en el proceso presupuestario son difusas, tanto a nivel de las misiones como en la Sede. La rendición de cuentas a nivel de las misiones no era clara dado que el jefe de la misión es considerado responsable del presupuesto, pero las facultades financieras están delegadas en el director de administración de cada misión. Un inconveniente grave en el proceso presupuestario es la disparidad entre la estructura de organización y los centros de costos a los que se asignan los fondos y en cuyos directores se han delegado atribuciones de certificación para ejecutar el presupuesto. Además, el Contralor imparte instrucciones sobre el presupuesto a las misiones sobre el terreno por conducto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las misiones presentan sus presupuestos, en primer lugar, al Servicio de Gestión y Apoyo Financieros, donde son examinados, antes de transmitirlos a la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Oficina de Planificación de Programas,

Presupuesto y Contaduría General. Este sistema ha creado la impresión de que el control del proceso presupuestario está en manos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, cuando tendría que corresponder a las misiones interesadas. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó que el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en su carácter de director del programa general, da orientación usando planillas de recursos y el marco de la presupuestación basada en los resultados para todas las misiones de mantenimiento de la paz, mientras que el Contralor imparte instrucciones sobre cuestiones de formato y plazos. El Departamento de Gestión dijo que, mediante una instrucción administrativa, se daría orientación detallada sobre las funciones y la responsabilidad de los jefes de las misiones en el proceso presupuestario.*

25. El proceso presupuestario es largo y complicado y consume mucho tiempo. Por ello, los plazos fijados para la preparación del presupuesto no siempre se cumplen. La modificación de los mandatos de las misiones y los cambios consiguientes en las necesidades de recursos exigen que el proceso presupuestario sea flexible. Sin embargo, el mismo proceso se debe seguir cuando se preparan presupuestos revisados o fuera del ciclo normal, empleando los mismos procedimientos engorrosos. Esta situación, sumada a la preparación de los presupuestos de las misiones con un año de anticipación, plantea problemas considerables a las misiones para estimar en forma realista sus necesidades operacionales en un entorno en rápido cambio y aplicar el marco de presupuestación basada en los resultados. La OSSI considera que el Departamento de Gestión debe pedir la aprobación de los órganos legislativos para desarrollar un modelo de presupuestación más breve en esas situaciones y evitar así tener que repetir el mismo proceso prolongado propio de la preparación de los presupuestos anuales. *El Departamento de Gestión dijo que prepararía una propuesta sucinta en ese sentido para su aprobación por los órganos legislativos.*

Duplicación del trabajo

26. La OSSI observó que había duplicación entre los esfuerzos del Servicio de Gestión y Apoyo Financieros y la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el examen de las propuestas presupuestarias de las misiones y los informes sobre la ejecución de los presupuestos. A juicio de la OSSI, el proceso presupuestario tiene que ser reorganizado para eliminar esta duplicación y aumentar la eficiencia. El papel del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en materia de presupuestación debe concentrarse en dar a las misiones asesoramiento y orientación técnica para la determinación de sus necesidades, mientras que el examen de los presupuestos y su ejecución debe ser competencia de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General. *Aunque el Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señalaron que sus respectivas funciones en el examen de los presupuestos de las misiones eran distintas, los dos Departamentos convinieron en reorganizar el proceso presupuestario de las operaciones de mantenimiento de la paz y eliminar toda duplicación.*

Mejoras del marco de la presupuestación basada en los resultados

27. La OSSI observó que se habían introducido mejoras en el marco de la presupuestación basada en los resultados desde que este concepto se había empezado a usar durante el ciclo de presupuestación 2003/2004. Sin embargo, en las dos misiones que

se estudiaron, a saber, la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB), la OSSI observó que la presupuestación basada en los resultados se llevaba a cabo como una actividad separada de la formulación del presupuesto de gastos propiamente dicho. Mientras que el marco de la presupuestación basada en los resultados era preparado por los jefes de las dependencias sustantivas, los gastos eran calculados por la administración de las misiones, a veces trabajando en forma aislada. Además, el marco de la presupuestación basada en los resultados a menudo se consideraba un sustituto de la planificación estratégica. En realidad, no se exigía que se preparara un plan estratégico para las misiones para su aprobación antes de definir el marco de la presupuestación basada en los resultados y calcular los costos. En esas condiciones, la orientación estratégica y los supuestos adoptados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en general se empleaban como base para formular el marco de la presupuestación basada en los resultados.

28. La OSSI observó también que no había un vínculo claro entre la presupuestación basada en los resultados y los informes sobre la ejecución de los presupuestos, que se limitaban a explicar las diferencias entre los gastos presupuestados y los gastos efectivos. El análisis de las diferencias exige que, para cada código de objeto de los gastos, se dé una explicación de todos los gastos efectivos que sean superiores o inferiores a los presupuestados en un 5% o en más de 100.000 dólares. Sin embargo, ese análisis de las diferencias no incluyó información sobre aumentos de la eficiencia. Por ejemplo, en los informes de ejecución correspondientes a la ONUB y la MONUC para el ciclo de presupuestación 2004/2005 se dieron explicaciones insuficientes acerca de los volúmenes consumidos estimados y efectivos. La simple mención del valor en dólares de la diferencia no indica con qué eficiencia y eficacia se emplearon los recursos. *La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General indicó que, cuando examina los informes sobre la ejecución de los presupuestos, los aumentos de la eficiencia se identifican en todos los casos posibles y se presentan a título de información complementaria a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.*

29. Además, en los informes sobre la ejecución de los presupuestos, las comparaciones entre los fondos asignados y los gastos se hacen en función de los códigos de los objetos de los gastos; sin embargo, los fondos se distribuyen entre diferentes centros de costos para muchos fines distintos y los gastos comunes se combinan en un solo centro de costos. Por lo tanto, en esas circunstancias, el desempeño individual de cada centro de costos no es visible y sólo se evalúan los resultados globales de la misión. Como consecuencia, la rendición de cuentas a nivel de los centros de costos no es posible, aun cuando los funcionarios responsables de cada uno de ellos desempeñan un papel clave en la ejecución del presupuesto. *El Departamento de Gestión declaró que la vigilancia de la ejecución a nivel de cada centro de costos es un proceso de gestión interna de las misiones de mantenimiento de la paz y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y constituye la base de los informes generales sobre la ejecución. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dijo que los sistemas financieros de la Organización no se prestan para efectuar este tipo de análisis. Sin embargo, se está haciendo lo posible para incluir más datos sobre contabilidad de costos en los informes sobre la ejecución de los presupuestos.*

Falta de medios automatizados eficaces para la preparación de presupuestos

30. Como no hay un sistema de planificación institucional de los recursos ni un sistema integrado de gestión financiera ni vinculaciones entre los sistemas existentes, es difícil vigilar con eficacia la ejecución de los presupuestos. Ello ha creado duplicaciones en el registro de datos, demoras en el acceso a la información en tiempo real y la necesidad de dedicar mucho tiempo a la preparación de los presupuestos. Además, los presupuestos de las misiones se preparan y presentan en archivos de Excel. La OSSI observó que la calidad de los materiales presentados varía dentro de una misma misión y entre una misión y otras, lo cual genera trabajo adicional para transferir al fichero central los datos que se reciben de los diversos centros de costos. Dado que no hay medios para vincular automáticamente los distintos archivos y planillas, hace falta mucho trabajo para registrar los cambios de los costos de los parámetros correspondientes y el riesgo de que se cometan errores aumenta. Además, a los fines de la vigilancia interna de la ejecución de los presupuestos, las misiones utilizan informes sobre los gastos que también se preparan y actualizan manualmente en Excel. *El Departamento de Gestión reconoció las limitaciones y la falta de integración entre los actuales medios de tecnología de la información y estuvo de acuerdo en que se necesitaba adoptar un enfoque totalizador. El Departamento está considerando la posibilidad de implantar un sistema de planificación institucional de los recursos para superar esas limitaciones.*

B. Gestión financiera y contabilidad

Duplicación del trabajo

31. La OSSI observó que había duplicación de trabajos en el proceso de presentación de información financiera. Las misiones sobre el terreno presentan estados financieros mensuales y anuales a la División de Contaduría General en la Sede, de los que se envían copias al Servicio de Gestión y Apoyo Financieros. Estas dos dependencias estudian los estados financieros para determinar si son completos y exactos y si se ajustan a las instrucciones y directrices vigentes. No se observó que se añadiera ningún valor con el examen de las cuentas de las misiones hecho por el Servicio de Gestión y Apoyo Financieros. A juicio de la OSSI, el examen de las cuentas de las misiones debe ser hecho exclusivamente por la División de Contaduría General. *Tanto el Departamento de Gestión como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz acordaron que esta función sea desempeñada por la División de Contaduría General.*

Deficiencias en el control interno en las misiones sobre el terreno

32. La OSSI descubrió varios problemas de control interno que revelaban que el apoyo recibido de la Sede no era suficiente. Entre ellos se contaban: a) la falta de procedimientos operativos estándar propios de cada misión que ayudasen a los funcionarios de finanzas de los cuarteles generales de las misiones y a las oficinas regionales en el desempeño de sus funciones; b) el hecho de que puestos importantes permaneciesen vacantes, lo cual comprometía la eficacia de los controles; c) la falta de medidas adecuadas para mitigar los riesgos creados por el uso de sistemas financieros descentralizados en regiones donde el sistema bancario es deficiente; y d) el control insuficiente de las compras directas, donde se observó que las adquisiciones se hacían presentando pedidos parciales, para reducir el valor de cada orden

de compra. *El Departamento de Gestión estuvo de acuerdo en que era necesario dar más orientación a las misiones sobre el terreno y dijo que se habían emprendido varias iniciativas en ese sentido. Además, el Departamento de Gestión contempla impartir una capacitación más estructurada al personal sobre el terreno, para lo cual se están solicitando recursos.*

C. Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz

33. De acuerdo con el párrafo 4.6 del Reglamento Financiero, sólo se pueden contraer compromisos por una suma no superior a los 50 millones de dólares en cada caso particular y el valor total de los compromisos no puede superar el nivel del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz. A juicio de la OSSI, el límite de 50 millones de dólares quizá ya no sea útil en el contexto de las misiones grandes, algunas de las cuales tienen presupuestos anuales que se aproximan a 1.000 millones de dólares o más. Además, esa suma incluye las reposiciones de las existencias para el despliegue estratégico, lo que deja muy poca flexibilidad para financiar programas indispensables mientras no se aprueba el presupuesto de la misión. *El Departamento de Gestión estuvo de acuerdo y señaló que haría un estudio y trataría de conseguir un aumento adecuado de la autorización para contraer compromisos antes de la aprobación de los mandatos.*

IV. Gestión de los recursos humanos

A. Responsabilidad por la contratación del personal sobre el terreno

34. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH) es la encargada de definir la orientación de la política general de recursos humanos en la Secretaría. La Oficina establece normas, procedimientos y prácticas para la gestión de los recursos humanos de la Secretaría y para la determinación de condiciones de servicio que se ajusten a lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas y las directrices de la Asamblea General. En su resolución 56/241, la Asamblea General reafirmó la función de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos enunciada en sus resoluciones 53/221 y 55/258, en particular su decisión de que la Oficina siguiera siendo la autoridad central encargada de supervisar y aprobar la contratación y asignación del personal.

Funciones básicas y responsabilidades

35. La asignación de funciones básicas a los departamentos y oficinas de la Secretaría pretende conferirles una ventaja competitiva y responsabilizarlos por su cumplimiento, con independencia de si las facultades para ejercer esas funciones se delegan o no en distintas dependencias o entidades. El programa de reforma del Secretario General tiene por objeto dar más atribuciones a los directores de los programas y eso es precisamente lo que significa la delegación de facultades respecto de las funciones básicas confiadas a los departamentos y oficinas de la Secretaría. Sin embargo, a juicio de la OSSI, como consecuencia de haberse delegado en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz la gestión de los recursos humanos en relación con el personal de las misiones, se ha producido de hecho un traspaso de responsabilidad, ya que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha

virtualmente cedido la responsabilidad por sus funciones básicas. *La Oficina de Gestión de Recursos Humanos se mostró en desacuerdo con la opinión de que hubiera cedido la responsabilidad por sus funciones básicas, pero reconoció que la supervisión del ejercicio de las atribuciones delegadas era insuficiente a causa de la escasez de recursos.*

36. La OSSI sigue estando convencida de que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos sólo se responsabiliza mínimamente por sus funciones referentes al personal sobre el terreno. Como consecuencia de ello, está comprometida la división de las competencias en materia de recursos humanos entre la Oficina y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como elemento importante de control interno. Además, hay diferencias en la aplicación de las normas de gestión de los recursos humanos entre la Secretaría y las misiones sobre el terreno. Por ejemplo, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha adoptado un plan de acción en materia de recursos humanos con cada departamento y oficina de la Secretaría. Sin embargo, el plan de acción en que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz convino con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos no incluía la gestión de los recursos humanos en las misiones sobre el terreno. *La Oficina de Gestión de Recursos Humanos informó de que estaba trabajando con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para diseñar un modelo de plan de acción de recursos humanos para las misiones de mantenimiento de la paz.*

Delegación de atribuciones y supervisión por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos

37. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha ejercido las facultades de contratación delegadas en él principalmente desde la Sede, sin transferir a las misiones sobre el terreno más que algunas competencias de contratación en la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), y el resultado ha sido la misma ineficiencia que se había pretendido remediar delegando atribuciones que antes ejercía la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. En lugar de aumentar la eficacia general confiando la contratación a quienes están más cerca de las operaciones (a saber, las misiones sobre el terreno), la delegación de atribuciones en el Departamento ha creado un intermediario entre la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y las misiones sobre el terreno. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que algunas funciones institucionales, como la contratación de personal internacional, exigían una perspectiva global y tenían que gestionarse de manera centralizada. La delegación de más atribuciones de contratación en las misiones sobre el terreno no se consideraba aconsejable en ese momento.* Esta postura no coincide con el informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas de 1º de junio de 2001 (véase A/55/977, párrs. 161 y 162), según el cual una faceta fundamental de la estrategia mundial de dotación de personal civil era delegar en las misiones sobre el terreno más facultades de contratación.

38. La OSSI llegó a la conclusión de que la supervisión que hacía la Oficina de Gestión de Recursos Humanos del ejercicio de las atribuciones delegadas era deficiente e ineficaz. Ello se debía fundamentalmente a que sólo se habían asignado cinco puestos para supervisar ese ejercicio, pese a que la dotación de personal de las misiones ascendía a más de 17.000 puestos. Debido a la escasez de recursos, la

Oficina sólo había efectuado unas pocas misiones de supervisión sobre el terreno. *La Oficina de Gestión de Recursos Humanos señaló que se estaba ocupando de aumentar el nivel y la eficacia de los recursos asignados a la supervisión.*

39. En opinión de la OSSI, la delegación de facultades en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no ha sido una medida eficaz para dotar de personal a las misiones sobre el terreno. Esto quedó patente también en las respuestas a una encuesta de la OSSI, donde las misiones indicaron que esperaban recibir un mejor apoyo del Servicio de Gestión del Personal y Apoyo de Personal y que, al cubrir los puestos, no siempre se seguía el proceso de contratación establecido. La OSSI considera que el Departamento de Gestión tiene que hacer un examen completo y objetivo para evaluar los resultados de la delegación de atribuciones en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, teniendo en cuenta a) la finalidad original de esa delegación; b) la eficiencia y eficacia con que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ejerce las facultades delegadas en él; c) la eficacia con que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos supervisa el ejercicio de las atribuciones delegadas; y d) las ideas del Secretario General sobre la reforma de la Organización en materia de recursos humanos para aumentar la eficacia de los servicios de dotación de personal prestados a las misiones sobre el terreno. *El Departamento de Gestión estuvo de acuerdo en hacer ese examen, en el que se analizarían principalmente las causas fundamentales de los problemas planteados en el ejercicio de las atribuciones delegadas y se propondrían soluciones en consecuencia.*

Rendición de cuentas y posición jerárquica de los jefes de misión

40. En su calidad de jefes de misión, los Representantes Especiales del Secretario General gestionan mandatos complejos. Sin embargo, su posición jerárquica con respecto al Consejo de Seguridad, el Secretario General y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no se ha definido oficialmente ni se ha impuesto en la práctica, aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha formulado directrices internas uniformes en las que se definen las funciones de los Representantes Especiales y su posición en la estructura jerárquica. En opinión de la OSSI, es necesario que las funciones y la estructura jerárquica se aclaren y consoliden en un boletín del Secretario General. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz informó de que tenía previsto examinar y actualizar las directrices uniformes y la nota del Secretario General sobre orientaciones para los jefes de misión para indicar la posición jerárquica de los componentes de las misiones integradas.*

B. Contratación y colocación del personal

Tasa de vacantes

41. Como se observa en el cuadro, las misiones sobre el terreno presentaban una tasa total de vacantes del 23% al 31 de mayo de 2005. La tasa de vacantes del cuadro orgánico y categorías superiores era más alta, del 32%. Si bien es lógico esperar que haya más vacantes en la etapa inicial de las misiones nuevas, como la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI) y la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), una tasa de vacantes superior al 20% en cualquier categoría en las misiones en actividad, como la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y

Eritrea (MINUEE), la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT), podría ser perjudicial para la ejecución del mandato de las misiones o indicar que algunos puestos son innecesarios. Las misiones no tenían un mecanismo propio, por ejemplo un plan de acción de recursos humanos, que llevara un control de las vacantes y fijara objetivos para alcanzar los niveles de personal deseados. En opinión de la OSSI, ese mecanismo es crucial para controlar la tasa de vacantes.

Dotación de personal de las misiones sobre el terreno al 31 de mayo de 2005

Cuadro	Número de puestos			Tasa de vacantes (porcentaje)
	Autorizados	Cubiertos	Vacantes	
Cuadro orgánico y categorías superiores	2 486	1 699	787	32
Servicio Móvil/Cuadro de servicios generales	3 067	2 401	666	22
Personal de contratación nacional	9 402	7 394	2 008	21
Total	14 955	11 494	3 461	23

Proceso de contratación

42. La función de contratación entraña un riesgo elevado de abuso de autoridad. La OSSI pudo comprobar que el proceso de contratación de personal sobre el terreno no era transparente y no ofrecía garantías de que se seleccionara a los candidatos más aptos. El Servicio de Gestión y Apoyo Financieros y la División de Apoyo Logístico de ordinario recomendaban candidatos al Servicio de Gestión del Personal y Apoyo de Personal para su selección y nombramiento. En muchos casos, esos candidatos eran seleccionados sin usar la lista de candidatos preseleccionados y sin publicar anuncios de vacantes. El examen que hizo la OSSI de una muestra de 60 contrataciones tramitadas en la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) reveló que en 34 casos (es decir, el 64%), los candidatos habían obtenido el puesto sin que la vacante se hubiera anunciado; en 41 casos (es decir, el 69%), el Servicio de Gestión del Personal y Apoyo de Personal no había preparado listas de candidatos preseleccionados; y en 40 casos (es decir, el 68%), no había documentos que indicaran que se había hecho un análisis comparativo de los candidatos. En opinión de la OSSI, para salvaguardar la integridad del proceso de contratación, el Servicio debería dejar de aceptar candidatos que hubiesen sido recomendados sin usar anuncios de vacantes y listas de candidatos. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que no podía permitirse que ninguna misión sobre el terreno recomendara la selección de candidatos que no tuvieran el visto bueno previo del Servicio de Gestión del Personal y Apoyo de Personal.*

Listas por grupos ocupacionales

43. A fin de facilitar la evaluación de los candidatos, el Servicio de Gestión del Personal y Apoyo de Personal creó un módulo de listas en línea dentro del sistema Nucleus y confeccionó listas para más de 20 grupos ocupacionales. Entre julio de 2004 y octubre de 2005, se recibieron 183.353 solicitudes de empleo, de las cuales 4.399 se incluyeron en las listas. Los oficiales de recursos humanos del

Servicio de Gestión del Personal y Apoyo de Personal tenían la doble función de gestionar las listas de los distintos grupos ocupacionales y de confeccionar las listas de candidatos preseleccionados para su selección y nombramiento, lo cual hacía peligrar el principio de separación de funciones y daba lugar a un conflicto de intereses. En opinión de la OSSI, el Servicio tiene que separar esas funciones y establecer un mecanismo que supervise el proceso de inclusión de candidatos en las listas. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que ello se haría en el contexto de la reestructuración del Servicio de Gestión del Personal y Apoyo de Personal.*

C. Casos de aparente abuso de autoridad

44. En el examen efectuado por la OSSI de las contrataciones de una misión sobre el terreno se descubrieron cuatro casos en que las irregularidades del proceso de contratación revelaron indicios de abuso de autoridad. En particular, la OSSI observó con preocupación el caso de una funcionaria de contratación nacional nombrada con la categoría GL-5A en agosto de 2004 que, a petición de un funcionario superior de la misión, ascendió a la categoría GL-5B en febrero de 2005. Luego fue recomendada para recibir un subsidio por funciones especiales de categoría GL-6 a partir de marzo de 2005 y, en mayo de 2005, el funcionario superior recomendó un nombramiento en la categoría GL-7, pese a que sus funciones no habían cambiado. En agosto de 2005, el funcionario superior recomendó que la funcionaria fuese asignada temporalmente a otra misión como funcionaria de contratación internacional. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que compartía la preocupación de la OSSI con respecto a los procedimientos seguidos en ese caso y que trabajaría con la Sección de Personal de la misión para garantizar la observancia de los procedimientos pertinentes.* En opinión de la OSSI, sigue siendo necesario hacer una investigación para determinar si hubo abuso de autoridad en este caso.

D. Capacitación

45. La Sección de Capacitación de Personal Civil del Servicio de Gestión del Personal y Apoyo de Personal se encarga de la planificación, la coordinación y la gestión generales de los programas de capacitación y desarrollo profesional del personal civil de las misiones de mantenimiento de la paz. La Sección ha elaborado una política de capacitación y aprendizaje del personal civil y ha publicado cada año un catálogo con unos 70 cursos sobre una gran variedad de técnicas y disciplinas. De los 5,6 millones de dólares presupuestados para capacitación para 2004/2005, las misiones sobre el terreno gastaron aproximadamente 2,8 millones de dólares. El presupuesto para capacitación para 2005/2006 aumentó considerablemente, a 10,3 millones de dólares.

46. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tiene que organizar programas de capacitación separados para el desempeño de sus funciones básicas y para el perfeccionamiento del personal. Dado que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos es la encargada de las actividades de perfeccionamiento del personal en la Secretaría, es importante que el Departamento defina sus actividades de perfeccionamiento del personal en colaboración con la Oficina para evitar duplicaciones en el uso de recursos. Por otro lado, el Departamento tiene que organizar cursos de capacitación en torno a sus funciones básicas, como el desarme, la desmovilización y la rehabilitación, la remoción de minas, los asuntos civiles, el apoyo logístico, la policía civil y el

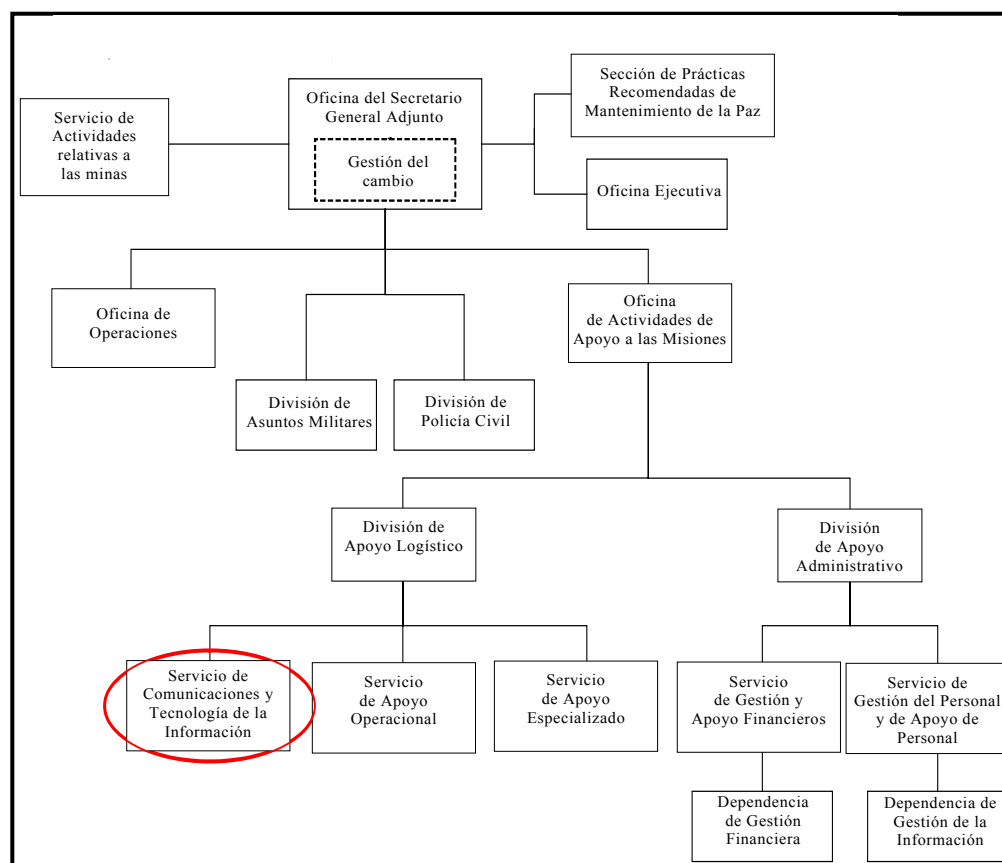
imperio de la ley. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos se mostraron de acuerdo con esa forma de proceder.*

V. Tecnología de la información y las comunicaciones

A. Estructura orgánica

47. El Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se encarga de ofrecer la orientación estratégica, la dirección normativa y la supervisión administrativa necesarias para la planificación, la instalación, el manejo y la actualización de la infraestructura informática y de comunicaciones. En el gráfico se muestra el lugar que el Servicio ocupa actualmente en el organigrama del Departamento.

Organigrama del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz



48. Aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz había previsto que el Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información proporcionara servicios y orientación tecnológica estratégica al Departamento, el Servicio fue establecido como uno de los tres servicios subordinados a la División de Apoyo

Logístico, lo que hizo más largos los canales de comunicación entre el Servicio y el resto del Departamento, concretamente, la Oficina de Operaciones y las Divisiones de Asuntos Militares y de Policía Civil. Esta estructura limitaba la capacidad del Servicio de atender de manera eficaz y eficiente las necesidades del Departamento en materia de información estratégicas.

49. De conformidad con el informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase A/55/977, párrs. 55 y 56), el Director de Gestión del Cambio del Departamento Operaciones de Mantenimiento de la Paz, además de supervisar todas las reformas y de fortalecer los sistemas y las prácticas de gestión del Departamento, ha sido designado también director de información del Departamento, con la misión de determinar y organizar por orden de prioridad las necesidades de gestión de información del Departamento. Sin embargo, como se observa en el gráfico, no hay una línea jerárquica directa entre el Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información y el Director de Gestión del Cambio. A juicio de la OSSI, la posición actual del Servicio dentro de la estructura del Departamento da lugar a un uso ineficiente de los recursos y dificulta la unificación de esfuerzos y la prestación eficaz de servicios. Además, la OSSI considera que la actual posición del Servicio en la línea jerárquica constituye un obstáculo para la promoción efectiva de los planes de tecnología de la información y las comunicaciones al más alto nivel dentro del Departamento, lo que es indispensable para que el Servicio cumpla su mandato estratégico y asegure que se hace un uso óptimo de esa tecnología en todo el Departamento. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que el lugar y la estructura del Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información tenían que analizarse más a fondo a fin de determinar la posición más conveniente dentro del Departamento y mejorar la correlación entre los recursos y las responsabilidades.* La OSSI volverá a estudiar la cuestión como parte de su examen de la estructura de gestión del Departamento, solicitado por la Asamblea General en su resolución 59/296.

B. Estrategia de gestión de la información

50. En el proyecto de estrategia de gestión de la información de julio de 2005 del Departamento no se definían los elementos fundamentales de una estrategia, como su fin último, los objetivos para conseguirlo y los planes y procedimientos de aplicación para alcanzar los objetivos. En el proyecto de estrategia de gestión de la información no se especificaban los objetivos cuantificables y concretos de la estrategia ni el plan de aplicación para alcanzarlos, en el que se deberían haber detallado las actividades, los responsables de su ejecución, los resultados previstos y los indicadores de progreso. Estos elementos son esenciales para medir y controlar los avances en la aplicación de la estrategia.

51. A la espera de que se termine de formular la estrategia, el Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información basa sus previsiones de las necesidades informáticas y de comunicaciones y la prestación de sus servicios en los planes de trabajo de la División de Apoyo Logístico y en su propio concepto de su misión, que se circunscriben a las funciones y los objetivos logísticos de la División y que no tienen en cuenta ni se basan en las necesidades de gestión de la información estratégica del Departamento, que están sin definir. Además, en la División de Apoyo Administrativo,

que también depende de la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones, las necesidades operacionales inmediatas de información del Servicio de Gestión del Personal y de Apoyo de Personal y del Servicio de Gestión y Apoyo Financieros son atendidas por sus propias dependencias de gestión de la información. Los sistemas utilizados por esas dependencias sólo tienen en cuenta las necesidades de sus Servicios y no se presta la debida atención a su posible repercusión en otros sistemas existentes en el Departamento o en la Organización. Por ello, es necesario que el Departamento termine de formular su estrategia de gestión de la información, de manera que las iniciativas sobre tecnología de la información y las comunicaciones del Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información y otros usuarios del Departamento se integren debidamente. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que preveía tener terminada su estrategia de gestión de la información para junio de 2006.*

C. Integración de sistemas

52. A falta de una estrategia de gestión de la información, las iniciativas del Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información y las dependencias de gestión de la información responden a las necesidades operacionales inmediatas de información de los diversos servicios y divisiones del Departamento. Esta situación, a su vez, hace que se desarrollen e implanten sistemas de información sin tener en cuenta debidamente su posible repercusión y su interrelación con otros sistemas existentes en el Departamento o en la Organización. Por ejemplo, sistemas como Mercury, SUN, el Sistema de Gestión del Personal sobre el Terreno, Galileo y el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS), que en parte manejan los mismos datos y ofrecen la misma información, no comparten interfaces ni tienen una base de datos común. Los datos de un sistema tienen que introducirse manualmente en los otros. De ahí que se necesiten almacenes de datos y programas de gestión de información, como el mecanismo de vigilancia de fondos y Nucleus, para extraer, compilar y conciliar datos. En el anexo I del presente informe se describen los principales sistemas de aplicaciones utilizados en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

53. En cumplimiento de la instrucción administrativa de la Secretaría de fecha 8 de agosto de 2005 relativa a las iniciativas de tecnología de la información y las comunicaciones (ST/AI/2005/10), cuyo fin es velar por el uso general, coherente y coordinado de la tecnología de la información y las comunicaciones en todos los departamentos y lugares de destino, las iniciativas en la materia se examinaron haciendo estudios generales de viabilidad. Sin embargo, el análisis de la OSSI puso de manifiesto que este método no funcionaba como estaba previsto. Varios estudios generales de viabilidad, en diversas fases del proceso de examen de las iniciativas de tecnología de la información y las comunicaciones no se habían hecho de un modo coherente y coordinado, sino que se centraban en las necesidades operacionales inmediatas de los usuarios. Esos estudios generales de viabilidad se estaban haciendo incluso cuando se estaba debatiendo el futuro del IMIS. En opinión de la OSSI, todas las nuevas iniciativas relativas a los sistemas de información tienen que analizarse detenidamente para determinar su grado de interoperabilidad e interconectividad, no sólo con los sistemas existentes sino también con los que puedan implantarse con base en la estrategia de gestión de la información del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la decisión que tome la Secretaría con respecto al IMIS. *El Departamento señaló que, si*

bien era consciente de que había que adaptar las iniciativas sobre los sistemas de información a las necesidades de gestión de la información, deseaba tener la posibilidad de proseguir con las iniciativas en marcha cuando ello se justificara.

D. Políticas, procedimientos y normas de seguridad

54. La política de seguridad, continuidad de las actividades y preparación para casos de emergencia en los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones promulgada por la División de Servicios de Tecnología de la Información del Departamento de Gestión, que entró en vigor el 1º de enero de 2005, prevé que sean las dependencias encargadas de las operaciones mismas las que adopten las normas y los procedimientos detallados de seguridad, pero el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aún no los ha formulado. Por ejemplo, no se han establecido normas y procedimientos para los siguientes aspectos de la seguridad de la información:

a) Si bien hay procedimientos de control del acceso inicial para los sistemas utilizados sobre el terreno, como el sistema SUN, no hay procedimientos para controlar y responder rápidamente a los cambios derivados de los periodos de licencia, la separación del servicio, los traslados, etc., lo que aumenta la probabilidad de que haya personas que indebidamente sigan teniendo derechos de acceso a sistemas críticos;

b) El Departamento carece de un procedimiento de autenticación de los usuarios de los servicios de informática, como normas uniformes sobre la longitud y el vencimiento de las contraseñas. En cada aplicación informática, el control del acceso es independiente y diferente, lo que da lugar a duplicaciones inútiles y a la autenticación no corroborada de los usuarios de esos servicios;

c) Los derechos de acceso a funciones neurálgicas o con gran autoridad en los sistemas, como la función de administrador de Lotus Notes, se han otorgado a un número variable de funcionarios del Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información en las distintas misiones que oscila entre 3 y 11. Los derechos de acceso a esa función deberían concederse, sólo al administrador oficial de Lotus Notes y a su suplente;

d) La seguridad física y ambiental de los centros de datos en la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia) (BLNU), la UNMIK y la UNMIL no está sometida a controles uniformes. El acceso al centro de datos está más controlado en la UNMIK que en la BLNU o en la UNMIL, con un dispositivo electrónico de control de acceso al centro de datos y una cámara de seguridad. En el momento en que se realizó la inspección, el Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información de la BLNU estaba haciendo los preparativos para trasladar su centro de datos a un edificio nuevo, con medidas de seguridad física y ambiental adecuadas;

e) Las normas vigentes aplicables a los cortafuegos de seguridad no limitan convenientemente el acceso desde direcciones externas a la red general del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

55. En el Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información no se ha previsto expresamente la tarea de formular normas de seguridad, controlar en forma permanente su cumplimiento y administrar el sistema de seguridad de la tecnología de la información y las comunicaciones, de modo que el riesgo de que el Departamento

vea comprometida su actividad cotidiana o pierda recursos financieros e información y de que la reputación del Departamento o la Organización sufra menoscabo es grande. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz informó de que había solicitado recursos adicionales para formular una normativa completa y gestionar y controlar la seguridad de la información.*

E. Facturación telefónica

56. La facturación telefónica está expuesta a los riesgos de fraude y abuso. Por ejemplo, en una inspección del sistema de facturación telefónica de la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE) que efectuó la OSSI en 2004 se descubrió que, debido a la ausencia de controles eficaces, se estaba abusando sistemáticamente del sistema telefónico, con un costo para la Misión de aproximadamente 1 millón de dólares. El último examen de la OSSI reveló que los procedimientos de facturación y contabilidad de los servicios telefónicos no eran uniformes en todas las misiones. Cada misión tenía su propio conjunto de procedimientos. Por ejemplo, la UNMIK tenía procedimientos documentados y la UNMIL no. En la BLNU se utilizaba un prefijo para diferenciar las llamadas oficiales de las personales y en la UNMIK y la UNMIL no. Además, no había procedimientos de control para a) asegurar que la central telefónica estuviera configurada debidamente para registrar todas las llamadas; b) detectar los cambios no autorizados en la configuración de la central telefónica; c) cotejar los registros de la central telefónica con las facturas; y d) asegurar que las tarifas de facturación se incorporaran correctamente en el sistema de facturación. La OSSI considera que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tiene que formular procedimientos operativos estándar para la facturación y la contabilidad de los servicios telefónicos para asegurar el debido control y la uniformidad de las prácticas de todas las misiones. *El Departamento informó de que se formularía un conjunto de procedimientos estándar que se aplicaría en todas las misiones en marzo de 2006.*

F. Gestión de activos

57. En su resolución 59/296, la Asamblea General decidió aplazar el examen de nuevas solicitudes de créditos para computadoras de mesa, impresoras y computadoras portátiles en la Sede y sobre el terreno, con la excepción de misiones nuevas y misiones en proceso de ampliación de conformidad con los mandatos del Consejo de Seguridad, así como con fines de sustitución, a la espera del informe de la OSSI sobre la auditoría general de la gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Los resultados del examen de la OSSI del costo del equipo informático figuran en otro informe presentado a la Asamblea General sobre el examen de auditoría de los costos estándar utilizados para calcular los gastos generales de la Sede (A/60/682), que se preparó en cumplimiento de lo solicitado por la Asamblea General en su resolución 59/301.

58. El análisis realizado por la OSSI de las existencias en octubre de 2005 de equipo informático en 15 misiones, la BLNU y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Sede reveló que el 55% de las computadoras de mesa, el 31% de las computadoras portátiles y el 50% de las impresoras tenían menos de 10 meses y que el 15%, el 16% y el 19% de ellas, respectivamente, tenían más de 4 años. Del total de artículos efectivamente utilizados, sólo el 15% de las

computadoras de mesa, el 16% de las computadoras portátiles y el 10% de las impresoras tenían menos de 10 meses. Los porcentajes de computadoras de mesa, computadoras portátiles e impresoras en depósito, es decir que no se habían distribuido, en la UNMIS, la UNMIL, la ONUCI y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) eran demasiado altos y oscilaban entre el 20% y más del 40%.

59. De por sí, el equipo informático se vuelve obsoleto muy pronto. Cuanto más tiempo esté almacenado sin utilizar, menor será su valor para la Organización. El Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información atribuyó el elevado porcentaje de existencias al crecimiento de las misiones de mantenimiento de la paz y al programa de sustitución del 25% del equipo cada año, que se basa en que la vida útil prevista para el equipo informático es de cuatro años. Sin embargo, en opinión de la OSSI, las existencias recibidas deberían entregarse rápidamente a los usuarios finales para darles un uso productivo y sustituir el equipo obsoleto.

VI. Planificación de las misiones

A. Falta de orientación normativa en el proceso integrado de planificación de las misiones

60. Había una falta general de orientación estratégica, política y procedimientos operativos estándar en apoyo del proceso integrado de planificación de las misiones. La orientación estratégica es necesaria para darle carácter oficial a la participación de los principales interesados, como los organismos humanitarios y de desarrollo de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los países contribuyentes, en las primeras etapas del proceso de planificación. Los términos excesivamente generales del mandato y la falta de empeño de la dirección del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz por introducir cambios en algunos ámbitos fundamentales, como la reestructuración y un enfoque integrado con los principales asociados para el mantenimiento de la paz, resultaron perjudiciales para ejecutar los cambios en el Departamento. La OSSI también observó una falta de orientación suficiente en materia de planificación de recursos humanos para misiones grandes y complejas. Las necesidades de personal de la UNMIS habían quedado a la zaga al no haber sido incorporadas a la planificación de la misión desde el principio. La falta de orientación estratégica refleja no sólo un problema en la Sede sino también deficiencias en la planificación estratégica y operacional a nivel de las misiones. Por ejemplo, en la UNMIS, siete meses después de que se pusiera en marcha la misión, aún no había un plan aprobado correspondiente a la estrategia de nivel 5 del proceso integrado de planificación de las misiones. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que siete meses es un período demasiado corto después de la definición del mandato para que una misión tenga un plan de ejecución plenamente desarrollado. En el caso de la UNMIS, debido a la lentitud del despliegue de los efectivos por los Estados Miembros, después de siete meses se había desplegado menos de la mitad de la misión.* En opinión de la OSSI, la oficina del Director de Gestión del Cambio o un centro especializado de planificación estaría en mejores condiciones de tomar la iniciativa para elaborar y difundir orientación pertinente y supervisar el proceso de planificación de las misiones.

61. La OSSI tomó nota de los esfuerzos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz por elaborar un manual en que se describiera detalladamente el proceso integrado de planificación de las misiones y su metodología. No obstante, se celebraron muy pocas consultas sobre el desarrollo del proceso. En algunas de las respuestas presentadas a una encuesta de la OSSI se señaló que eran los propios encargados de planificar las misiones quienes deberían participar en el desarrollo del proceso, y no consultores externos con escasos conocimientos en la materia.

B. Falta de centros especializados de planificación de las misiones

62. La planificación de las misiones a nivel de las misiones y del Departamento se realizaba en grupos de trabajo a tiempo parcial y caso por caso. En la estructura de la organización no había puestos para la planificación de las misiones a ninguno de los dos niveles que se encargaran plenamente de dirigir, coordinar y supervisar el proceso de planificación y presentar informes al respecto.

63. Las entrevistas mantenidas con los principales funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dedicados a actividades de planificación de la UNMIS indicaron que la falta de un centro especializado de planificación era uno de los principales obstáculos para la eficacia del proceso de planificación. Lo mismo ocurría a nivel de las misiones, donde la planificación también se realizaba a tiempo parcial y caso por caso sin que hubiera un centro especializado. La UNMIS reconoció la necesidad de un puesto de planificación y lo incluyó en el presupuesto, aunque el puesto no fue aprobado.

64. Entre los riesgos principales de que no haya centros especializados de planificación figuran los siguientes: a) dificultades en la preparación, el examen, la coordinación y la supervisión de los planes; b) falta de autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas de los planificadores; c) ambigüedad sobre la autoría del plan; d) imprudencia y falta de responsabilidad en la utilización de los recursos; y e) pérdida de la memoria institucional. También existe el riesgo de que la planificación sea realizada por personal inexperto no calificado, lo que perjudicaría la calidad de los planes.

C. Identificación y participación del personal directivo superior de la misión en las primeras etapas del proceso de planificación

65. El nombramiento en las primeras etapas del personal directivo superior de las nuevas misiones es fundamental para la eficacia en la planificación de las misiones. La falta de participación de los directivos superiores en la etapa inicial del proceso de planificación hace aumentar el riesgo de divergencias entre las consideraciones de planificación de las operaciones durante la etapa inicial de planificación y las expectativas de los directivos superiores que son nombrados tras la conclusión de la etapa inicial de planificación de la misión.

66. En el caso de la UNMIS, algunos de los funcionarios que participaron en el proceso inicial de planificación de la misión fueron asignados temporalmente a la misión sobre el terreno para que continuaran planificando actividades. Concretamente, el presidente de la agrupación táctica integrada establecida para la UNMIS fue designado miembro del equipo directivo superior de la misión. El Departamento

de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería estudiar la posibilidad de hacer oficial esa participación de miembros clave del grupo de planificación tanto en la Sede como sobre el terreno para que la transición se haga sin tropiezos. No obstante, es preciso actuar con discreción al asignar a personal administrativo clave, como el que tiene responsabilidades fiduciarias, ya que existe la posibilidad de que los supuestos de planificación no tengan suficiente validez si las mismas personas del equipo de evaluación de la misión son también las encargadas de aplicar los planes. *El Departamento estuvo de acuerdo en que es esencial designar al personal directivo superior de la misión en las primeras etapas.*

D. Integración de la presupuestación basada en los resultados en el proceso de planificación de las misiones

67. El proceso de planificación de las misiones se realiza con independencia del proceso de presupuestación basada en los resultados. Estos dos procesos no están integrados. En el caso de la UNMIS, ambos enfoques de planificación se hacían de forma independiente porque el proceso integrado de planificación de las misiones aún se estaba desarrollando y carecía de directrices de aplicación detalladas que integraran el proceso de presupuestación basada en los resultados, que ya se había aplicado en la Organización. La falta de integración podría dar lugar a incoherencias en la gestión de los riesgos relacionados con la planificación de las misiones, ya que ambos criterios de planificación podrían basarse en supuestos diferentes. Además, existe el riesgo de que los recursos se utilicen de manera ineficaz, ya que puede que las actividades fundamentales no estén presupuestadas y los recursos se empleen para actividades no fundamentales.

68. Las entrevistas de la OSSI con algunos de los funcionarios principales que participaban en la planificación de la UNMIS indicaron que el formato de la presupuestación basada en los resultados consistente en definir los logros previstos, los productos y los indicadores del desempeño debería integrarse en el proceso de planificación de las misiones. En la UNMIS, se informó a la OSSI de que la eficacia del proceso de planificación de las misiones había resultado perjudicada por un proceso inconexo de aprobación de la planificación y el presupuesto. Por ejemplo, el presupuesto de la UNMIS correspondiente al período 2005/2006 aún estaba pendiente de aprobación cuando se realizó la auditoría de la OSSI en octubre de 2005. Además, la Misión no había recibido las recomendaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ni de la Quinta Comisión, que debían tenerse en cuenta en la preparación del presupuesto de la UNMIS para el período 2006-2007. En opinión de la OSSI, es preciso integrar por adelantado las necesidades de la presupuestación basada en los resultados en el proceso de planificación de las misiones. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que la directiva de planificación de la Secretaría General Adjunta, que regirá la planificación de las misiones, armonizará el proceso de presupuestación basada en los resultados, la autoridad para obligar fondos antes de un mandato y el plan operacional.*

VII. Operaciones sustantivas

A. Asistencia electoral

Coordinación entre departamentos y organismos

69. La asistencia electoral es una labor a nivel de todo el sistema en la que participan varios departamentos y organismos del sistema de las Naciones Unidas. La División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos, que se encarga de coordinar las actividades de asistencia electoral con diversos departamentos y organismos, aún no ha establecido memorandos de entendimiento oficiales con sus principales asociados, como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, pese a que se estaban realizando proyectos de asistencia electoral en siete países en que había una presencia considerable de efectivos para el mantenimiento de la paz. Se informó a la OSSI de que había habido varios intentos de firmar un memorando de entendimiento entre el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, aunque se habían logrado pocos avances.

70. Las condiciones de seguridad en una sociedad asolada por los conflictos complica aún más el carácter de por sí complejo de los proyectos de asistencia electoral en las misiones de mantenimiento de la paz. Esas condiciones hacen especialmente necesario que se cumplan las normas de seguridad aplicables y que el personal electoral reciba protección adecuada no sólo durante las elecciones sino también durante los preparativos. El Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Seguridad y Vigilancia y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no contaban con un procedimiento a nivel de trabajo para la prestación de servicios mínimos de seguridad al personal electoral en las misiones de mantenimiento de la paz. Existe el riesgo de que en los presupuestos de las misiones no se asignen suficientes recursos necesarios para la seguridad y de que no se cumplan las normas de seguridad establecidas. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que considera que la prestación de seguridad al personal electoral se engloba en las medidas normales para garantizar la seguridad de todo el personal de las misiones y el personal contratado.*

B. Desarme, desmovilización y reintegración

Marco general de cooperación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otros departamentos y organismos

71. En las labores relacionadas con el desarme, la desmovilización y la reintegración de los antiguos combatientes participan, directa o indirectamente, un total de 14 departamentos y organismos. En la práctica, esos departamentos y organismos tienen perspectivas diferentes aunque coinciden en el objetivo último del programa. Consciente de la necesidad de una labor más concertada e integrada, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz creó un grupo de trabajo inter-institucional sobre desarme, desmovilización y reintegración para aunar a los 14 departamentos y organismos. Ahora existe consenso sobre los conceptos, objetivos, estrategias y enfoques básicos. El grupo de trabajo considera que, dadas las condiciones concretas de cada país, el alcance de la cooperación debe definirse en documentos específicos para cada país en los que participen los organismos presentes en

dicho país o que estén interesados en el desarme, la desmovilización y la reintegración. No obstante, hasta la fecha no se ha firmado ningún documento ni memorando de entendimiento de ese tipo, aunque estaba prevista la firma en breve de un proyecto preparado para Haití y el Sudán. El proceso de preparación de un marco general de cooperación sobre la aplicación del proceso de desarme, desmovilización y reintegración debe acelerarse a fin de fortalecer la coordinación y mejorar la eficacia de los programas. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que, puesto que era prematuro establecer un memorando general de entendimiento en la Sede sobre las actividades de desarme, desmovilización y reintegración, había adoptado el criterio de establecer en primer lugar memorandos de entendimiento para cada misión, que a la larga se incorporarían en un memorando general de entendimiento entre los asociados del Departamento en las actividades de desarme, desmovilización y reintegración.*

72. Además, en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es preciso fortalecer la coordinación entre la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Operaciones y establecer un mecanismo para supervisar la aplicación de las actividades de desarme, desmovilización y reintegración en las misiones. Actualmente, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tiene una capacidad limitada. *El Departamento señaló que las funciones de apoyo a las misiones en materia de desarme, desmovilización y reintegración, incluidas las cuestiones normativas, operacionales y técnicas, deberían asignarse a la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz, para las que deberían aportarse recursos suficientes.*

C. Operaciones de remoción de minas

Cumplimiento de las Normas internacionales para las actividades relativas a las minas

73. El Servicio de Actividades relativas a las Minas utiliza empresas comerciales y contingentes militares aportados por Estados Miembros para llevar a cabo las operaciones de remoción de minas. La OSSI descubrió que no existían acuerdos oficiales con los países que aportaban contingentes para garantizar que los contingentes encargados de la remoción de minas cumplieran las Normas internacionales para las actividades relativas a las minas. En opinión de la OSSI, son necesarios acuerdos oficiales para el cumplimiento de las normas internacionales a fin de ofrecer garantías de calidad y asegurarse de que las operaciones de remoción de minas que realizan los diversos contingentes se basen en normas comunes. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz comentó que la necesidad de cumplir las normas internacionales debería figurar en los memorandos de entendimiento con los países que aportan contingentes y que los procedimientos operativos estándar para las actividades relativas a las minas realizadas por los contingentes deberían examinarse como parte de las inspecciones previas al despliegue.*

Supervisión de la aplicación de los planes de actividades relativas a las minas

74. En los acuerdos existentes para aplicar el programa de actividades relativas a las minas no se fomenta la rendición de cuentas. En opinión de la OSSI, la eficacia de las operaciones de remoción de minas podría mejorarse si el director del programa fuera

contratado por el Servicio de Actividades relativas a las Minas y responsable ante él. De esa manera, el director del programa tendría que informar al Servicio sobre la ejecución del programa, mientras que actualmente informa en calidad de empleado de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que era preciso examinar la forma en que se gestiona en la actualidad a los directores de los programas. La solución a esta cuestión podría radicar en una mayor eficacia de las misiones de evaluación técnica durante todo el año, y el asunto se estudiará durante un examen del sistema que tendrá lugar en 2006.*

75. No ha habido una evaluación independiente sistemática de las actividades de remoción de minas en las misiones sobre el terreno. Por ejemplo, el programa de actividades relativas a las minas en el Sudán no se ha evaluado de forma independiente desde su puesta en marcha en septiembre de 2002. En consecuencia, no se sabe si los supuestos de planificación, las estrategias de aplicación y los productos se ajustaron a los niveles previstos de economía y eficacia. El Servicio de Actividades relativas a las Minas debe realizar una evaluación de ese tipo. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que el Servicio tiene un proyecto de propuesta para que se realice una evaluación independiente del programa de actividades relativas a las minas en el Sudán, que se llevará a cabo cuando se encuentre un donante que aporte los fondos necesarios.*

D. Derechos humanos, Estado de derecho y protección de la población civil

Mecanismo de gobernanza y de rendición de cuentas

76. Aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha intentado ampliar su capacidad en la Sede para responder al aumento del número de operaciones de mantenimiento de la paz, la ampliación no ha seguido el mismo ritmo con que se han producido los cambios sobre el terreno. Por ejemplo, en el Departamento no existe capacidad de supervisión ni de control en relación con operaciones relativas al Estado de derecho, los derechos humanos, la protección de la población civil y los asuntos civiles, pese a que varias misiones realizan esas operaciones en el marco de sus mandatos respectivos. Por tanto, la estructura de rendición de cuentas y gobernanza en esos ámbitos ha sido deficiente y, por lo general, la Sede no ha ofrecido suficiente orientación sustantiva. Por ejemplo, no había indicios de que el Departamento examinara los planes operacionales preparados por las misiones para garantizar que eran adecuados en el contexto de los recursos disponibles y las circunstancias imperantes en las misiones. En opinión de la OSSI, el Departamento debe subsanar esa deficiencia y establecer la capacidad necesaria para fortalecer la gobernanza y la rendición de cuentas en relación con esos programas. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que cuenta con capacidad significativa en el ámbito de la reforma policial y que la contratación para tres nuevos puestos hará aumentar su capacidad en los ámbitos de los sistemas judiciales y jurídicos y penitenciario. El Departamento estudiará criterios para continuar fortaleciendo su capacidad de forma permanente.*

Coordinación de las funciones relacionadas con los derechos humanos, la protección de la población civil y el Estado de derecho

77. Para evaluar la eficacia de la coordinación entre las funciones relacionadas con los derechos humanos, la protección de la población civil y el Estado de derecho, la OSSI examinó esas operaciones en la UNMIS y observó que la Misión tenía cuatro oficinas que se ocupaban de funciones muy similares, que en ocasiones se superponían. En el proyecto de plan unificado para las misiones de julio de 2005 se esbozaron las funciones de las secciones de derechos humanos, Estado de derecho, policía civil y protección civil de la UNMIS y se indicó, por ejemplo, que los componentes de derechos humanos y del Estado de derecho realizaban algunas funciones trabajando estrechamente con otras secciones y en colaboración con otros componentes de la Misión. No obstante, aún no se había definido el alcance de esa cooperación ni las funciones y responsabilidades de cada entidad, incluidos otros organismos de las Naciones Unidas que realizan sus actividades en el Sudán. En opinión de la OSSI, es muy necesario que se elabore un mecanismo de coordinación para mejorar la eficacia de los programas y acabar con las redundancias que pudiera haber. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que, en los casos en que resultaba útil, se estaban elaborando mecanismos para fomentar la colaboración y los esfuerzos conjuntos en todos los componentes de la misión.*

VIII. Prácticas recomendadas

A. Planificación de actividades

78. Aunque la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz había previsto dividir por categorías y difundir una serie de prácticas recomendadas basadas en la experiencia adquirida, no ha podido cumplir íntegramente este objetivo. Se planificaron actividades relacionadas con las prácticas recomendadas durante la primera etapa del proyecto de métodos de gestión de los conocimientos, en la que se establecieron algunas estructuras básicas en la Sección, y al mismo tiempo se emprendieron otras actividades como la coordinación de la formulación de políticas en las diferentes esferas de actividad y actividades de gestión de los conocimientos y gestión del cambio en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. A juicio de la OSSI era necesario esforzarse más por definir las prácticas recomendadas vigentes y las que se basan en la experiencia positiva y negativa adquirida, a fin de ayudar al personal en el terreno que ha manifestado el deseo y la necesidad de que esas prácticas se difundan en las misiones sobre el terreno.

B. Riesgos y posibilidades de duplicación

79. Parte de la labor de la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz se superponía a la de la oficina del Director de Gestión del Cambio, sobre todo en el ámbito de la gestión de los conocimientos. Debido a la escasez de personal de la oficina del Director de Gestión del Cambio era la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz, que tenía más personal, la que se encargaba de la gestión del cambio. Cuando se hizo la auditoría, el Departamento consideraba la posibilidad de vincular la oficina del Director de Gestión del Cambio a la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz, con lo cual se

abordaría la necesidad de definir debidamente las responsabilidades de la oficina del Director y su relación con la Sección. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz observó que si al examinar la gestión del cambio determinaba que esa función era apropiada revisaría el mandato correspondiente y elaboraría un plan de trabajo actualizado.*

IX. Resumen de las recomendaciones

80. La OSSI ha hecho 158 recomendaciones, 105 de las cuales se consideran de importancia crítica, en los siete informes de auditoría publicados sobre cada una de las siete esferas operacionales examinadas (véase el anexo II). A continuación se resumen algunas de las recomendaciones de importancia crítica relacionadas con las principales conclusiones tratadas en el presente informe.

A. Adquisiciones

81. El Secretario General debería recordar al personal que, según la Carta de las Naciones Unidas, debe demostrar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad.

82. El Secretario General debería responsabilizar al personal directivo y a los funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Gestión por las fallas en los controles internos y por no exigir un alto grado de integridad y el comportamiento ético debido, lo que ha dado lugar a considerables pérdidas financieras.

83. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Gestión deberían examinar conjuntamente los nombramientos del jefe/director de administración y jefe de sección con responsabilidad fiduciaria, a fin de asegurar que esos funcionarios tengan las calificaciones y la experiencia requerida.

84. Junto con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Gestión debería hacer responsable al personal directivo de los casos concretos de derroche de recursos, mala planificación, exageración de las necesidades y pérdidas determinadas por la OSSI.

85. *El Secretario General observó que el programa de reforma introducido en 2005 preveía cinco categorías de actividades: asegurar una conducta ética, reforzar la supervisión y la rendición de cuentas, modernizar la Organización, mejorar el desempeño del personal directivo y aumentar la transparencia. En 2005, el Secretario General lanzó una campaña para aumentar el alcance y la calidad de la formación en materia de ética, que incluyó una iniciativa de concienciación sobre las normas de conducta para los funcionarios públicos internacionales acordadas por la Asamblea General en 2001 (véase ST/SGB/2002/13, anexo, secc. V). Se han incorporado módulos relacionados con la ética en varios programas de formación, incluso en programas dirigidos al personal directivo superior. Junto con la nueva Oficina de Ética aprobada por la Asamblea General en diciembre de 2005, el Departamento de Gestión organizará en mayo de 2006 un día dedicado a la formación y concienciación en cuestiones relacionadas con la ética.*

86. *El Secretario General también dijo que, como parte del programa de reforma, en 2005 se creó la Junta sobre el Desempeño de las Funciones Directivas, que ha presidido la Vicesecretaria General. La Junta ha recomendado un nuevo conjunto de indicadores de gestión para medir el desempeño de los jefes de las oficinas y los departamentos. Para examinar la actuación del personal directivo del Departamento de Gestión y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Junta tendrá en cuenta los informes de auditoría y los utilizará para preparar su evaluación. También se ha establecido un Comité de Supervisión, que se asegurará de que se tengan debidamente en cuenta las recomendaciones de las auditorías.*

87. *Con respecto al nombramiento de los oficiales superiores de las misiones con responsabilidades fiduciarias, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dijo que ya se había empezado a hacer un esfuerzo para cumplir con los nuevos requisitos sobre el nombramiento de funcionarios que cumplen importantes funciones (ST/SGB/2005/7). El Departamento de Gestión indicó que examinaría los trámites que se realizaban y colaboraría con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a fin de seguir mejorándolos y asegurar que el personal estuviese preparado y hubiera recibido autorización para asumir sus funciones. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no aceptó todas las recomendaciones sobre los casos de mala administración y pérdidas para la Organización, pero observó que ya había tomado medidas para solucionar algunos de ellos. El Departamento de Gestión observó que había empezado las investigaciones pertinentes y tendría en cuenta las cuestiones relacionadas con la responsabilidad cuando las concluyera.*

B. Gestión financiera y presupuestación

88. El Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz deberían reorganizar el proceso presupuestario de las operaciones de mantenimiento de la paz procurando sobre todo eliminar la superposición de tareas del Servicio de Gestión y Apoyo Financieros y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General. También deberían tomarse medidas para reevaluar las necesidades de recursos de la Cuenta de Apoyo tras eliminar superposiciones en el proceso de examen del presupuesto.

89. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería revisar el boletín del Secretario General sobre las funciones y organización del Departamento (ST/SGB/2000/9) a fin de establecer estructuras jerárquicas, de responsabilidad y rendición de cuentas bien definidas para la presupuestación de las operaciones de mantenimiento de la paz.

90. El Departamento de Gestión debería pedir a los órganos legislativos que aprobaran un modelo de presupuestación más breve cuando cambie el mandato de una misión o cuando las necesidades operacionales requieran una revisión importante del presupuesto, a fin de evitar que se repita todo el proceso presupuestario.

91. Además de proporcionar una orientación normativa estratégica, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería elaborar un modelo para planificar misiones y asegurarse de que las misiones elaboren un plan estratégico antes de preparar el presupuesto, que debería constituir la base del marco de presupuestación basada en los resultados.

92. En coordinación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Gestión debería estudiar la viabilidad de aplicar un sistema de planificación de los recursos institucionales que también tenga un módulo de presupuestación.

93. El Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz deberían revisar los procedimientos establecidos para examinar los estados financieros mensuales y anuales de las misiones a fin de eliminar la superposición de tareas. También deberían volverse a evaluar las necesidades de recursos después de eliminar la superposición de tareas.

94. *En general, el Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptaron esas recomendaciones. Aunque expresaron reservas sobre la recomendación relativa a la superposición en el proceso presupuestario, los dos departamentos decidieron encontrar formas de agilizar el proceso y eliminar superposiciones. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó revisar la instrucción administrativa ST/SGB/2000/9 a fin de establecer estructuras jerárquicas y de rendición de cuentas bien definidas para el proceso presupuestario. El Departamento de Gestión dijo que prepararía una propuesta sucinta para elaborar un modelo presupuestario más breve, que deberían aprobar los órganos legislativos, y que había empezado a evaluar la posibilidad de aplicar un sistema de planificación de los recursos institucionales para intentar eliminar el riesgo intrínseco del sistema actual. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz observó que el proceso integrado de planificación de misiones respondería a la recomendación sobre la planificación estratégica de las misiones. El Departamento de Gestión acordó eliminar las repeticiones en el examen de los estados financieros mensuales y anuales de las misiones asegurándose de que se encargara de esta tarea la División de Contaduría General.*

C. Gestión de los recursos humanos

95. El Departamento de Gestión debería evaluar objetivamente el éxito de la delegación de autoridad sobre la gestión de los recursos humanos al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, teniendo en cuenta la intención original de esa medida, el uso eficiente y eficaz de la autoridad delegada, la eficacia de la supervisión de la autoridad delegada y las consecuencias de la visión del Secretario General para la reforma de los recursos humanos de la Organización.

96. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos debería establecer un plan de acción en materia de recursos humanos en cada misión sobre el terreno a fin de gestionar mejor los recursos humanos de las misiones.

97. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería terminar de formular su estrategia de sucesión para llenar vacantes sin demoras y asegurarse de que el nombramiento del personal sobre el terreno respete los principios enunciados en el Artículo 101 de la Carta.

98. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería reasignar la responsabilidad de la gestión de la lista a un equipo independiente que se ocupara de la contratación y la asignación de puestos.

99. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería formular diferentes programas de capacitación sobre sus funciones básicas y la formación de personal teniendo en cuenta la experiencia disponible en la Organización.

100. *En general, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos aceptaron esas recomendaciones. Con respecto a la delegación de autoridad, aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dijo que estaría de acuerdo en que el Departamento de Gestión hiciera un examen de ese tipo para ayudarlo a mejorar los servicios prestados en las misiones sobre el terreno, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos dijo que el examen debería ocuparse sobre todo de las causas básicas del problema y sugerir soluciones. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos acordó formular un plan de acción en materia de recursos humanos para cada misión y dijo que en algunas misiones ya se habían iniciado los preparativos pertinentes. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó separar las funciones relacionadas con la lista y la contratación como parte de la estructuración del Servicio de Gestión del Personal y de Apoyo de Personal. El Departamento también aceptó formular diferentes programas de capacitación sobre sus funciones básicas y de formación del personal utilizando los servicios de expertos internos.*

D. Tecnología de la información y las comunicaciones

101. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería terminar de formular su estrategia de gestión de la información y asegurarse de que sus elementos esenciales y mensurables se incorporen en el documento final de la estrategia antes de poner en marcha iniciativas relacionadas con los sistemas de información.

102. El Departamento de Gestión debería aplazar los estudios generales de viabilidad sobre los sistemas y procesos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz hasta que no se decida una solución integrada que tenga en cuenta las necesidades de los dos departamentos, considerando también la orientación estratégica que la Secretaría tomará con respecto al futuro del Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG).

103. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería establecer un puesto cuyo titular se ocupara de elaborar y hacer cumplir los procedimientos y las normas de seguridad aplicables a la tecnología de la información y las comunicaciones, y de verificar que todos los usuarios del Departamento y el personal del Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información en la Sede, la Base Logística de las Naciones Unidas y las misiones cumplan esas normas y procedimientos.

104. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería desarrollar un sistema común de cuentas de teléfono y normas de contabilidad comunes para todas las misiones de mantenimiento de la paz, con procedimientos adecuados para inspeccionar la administración de las centrales telefónicas y la facturación de los servicios de telefonía.

105. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería formular y hacer cumplir una política sobre el nivel mínimo y máximo de las reservas de computadoras personales, computadoras portátiles e impresoras del Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información de las distintas misiones y determinar

el tiempo de rotación razonable para sustituirlas por nuevo equipo para el uso productivo del personal.

106. *En general, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esas recomendaciones y observó que terminaría de formular su estrategia de gestión de la información en junio de 2006. El Departamento de Gestión reconoció la necesidad de integrar los estudios generales de viabilidad en la dirección estratégica del plan general sobre la tecnología de la información y las comunicaciones de la Secretaría. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dijo que para marzo de 2006 habría elaborado un sistema común para las cuentas de teléfono y procedimientos de contabilidad que podría aplicarse en todas las misiones. Sin embargo, el Departamento pedirá recursos adicionales del presupuesto de la Cuenta de Apoyo para 2007/2008 a fin de evaluar, hacer cumplir, supervisar y validar las normas de seguridad de la tecnología de la información y las comunicaciones y la política sobre el nivel mínimo y máximo de las reservas de computadoras personales, computadoras portátiles e impresoras para cada misión.*

E. Planificación de las misiones

107. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería elaborar cuanto antes una serie de orientaciones estratégicas, políticas y procedimientos operacionales uniformes para el sistema integrado de planificación de las misiones, que se aplicarían en todo el sistema.

108. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería establecer en la Sede un centro especializado de planificación de misiones con personal preparado que se ocuparía de dirigir, coordinar y supervisar el proceso de planificación de las misiones.

109. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería nombrar a los altos funcionarios de una nueva misión cuanto antes, a fin de que participaran en la etapa inicial del proceso de planificación.

110. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería incorporar las necesidades relacionadas con la presupuestación basada en los resultados en los procesos de planificación de las misiones.

111. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esas recomendaciones y observó que para elaborar una orientación estratégica primero había que apoyar las recomendaciones que hizo el equipo que examinó el proceso integrado de planificación de las misiones al Comité de Políticas, sobre todo porque el proceso se sigue en todo el sistema de las Naciones Unidas. Con un centro de planificación estratégica se vincularía la labor realizada antes de que el Departamento asumiera la responsabilidad por la planificación y ese centro actuaría como punto de contacto con otros departamentos, organismos, fondos y programas. El Departamento también estuvo de acuerdo en que era indispensable elegir cuanto antes a los altos funcionarios de las misiones. Con respecto a la incorporación de las necesidades relacionadas con la presupuestación basada en los resultados en el proceso de planificación de las misiones, el Departamento observó que la directiva de la Secretaría General Adjunta, que regirá la planificación de las misiones, armonizará el proceso de la presupuestación basada en los resultados, la autoridad para obligar fondos antes de un mandato y el plan operacional.*

F. Operaciones sustantivas

112. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería elaborar un marco de cooperación y establecer una clara división de trabajo con los departamentos y organismos de las Naciones Unidas en programas sustantivos, como los de asistencia electoral y de desarme, desmovilización y reintegración, y proteger a los agentes electorales de las misiones de mantenimiento de la paz en cumplimiento de las normas de seguridad aplicables. También debería establecerse un marco similar en la UNMIS para asegurar que las funciones de las diferentes secciones y unidades de la misión que se ocupan del imperio de la ley, los derechos humanos, la protección de los civiles y los asuntos civiles estén claramente definidos y no se superpongan.

113. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería institucionalizar el cumplimiento de las Normas internacionales para las actividades relativas a las minas por parte de los países que aportan contingentes.

114. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería desarrollar una capacidad adecuada en la Sede con respecto al asesoramiento normativo, la vigilancia y la evaluación de las situaciones de derechos humanos, el imperio de la ley, los asuntos civiles y la protección de los civiles en misiones de mantenimiento de la paz, con miras a fortalecer su mecanismo de gobernanza y responsabilidad. Asimismo, el Departamento debería fortalecer la coordinación entre la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Operaciones para supervisar la aplicación de los planes y programas de desarme, desmovilización y reintegración en todas las misiones de mantenimiento de la paz.

115. *En general, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó estas recomendaciones y observó que, puesto que era prematuro establecer un memorando de entendimiento general en la Sede para las actividades de desarme, desmovilización y reintegración, había adoptado el criterio de establecer primero memorandos de entendimiento para cada misión, que se incorporarían en un memorando de entendimiento general entre los asociados del Departamento en las actividades de desarme, desmovilización y reintegración. A fin de evitar la superposición de tareas, en los planes de trabajo de la UNMIS se definen claramente las funciones y las responsabilidades de los distintos componentes de las misiones. El requisito de cumplir las Normas internacionales para las actividades relativas a las minas se incluirá en el memorando de entendimiento que se firmará con los países que aportan contingentes, y los procedimientos operativos se examinarán como parte de las inspecciones previas a los despliegues. La Sede tiene bastante capacidad en el ámbito de la reforma policial y el Departamento estudiará distintos criterios para seguir fortaleciendo su capacidad de una forma constante. Con respecto a la coordinación de la aplicación de los planes de desarme, desmovilización y reintegración en la Sede, la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz debería encargarse de supervisar esos programas y tener recursos suficientes para prestar apoyo a tiempo completo a las misiones sobre el terreno.*

G. Prácticas recomendadas

116. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería asegurarse de que la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz centre sus actividades en sus funciones básicas, que son la reunión, división por categorías y difusión de las prácticas recomendadas de mantenimiento de la paz.

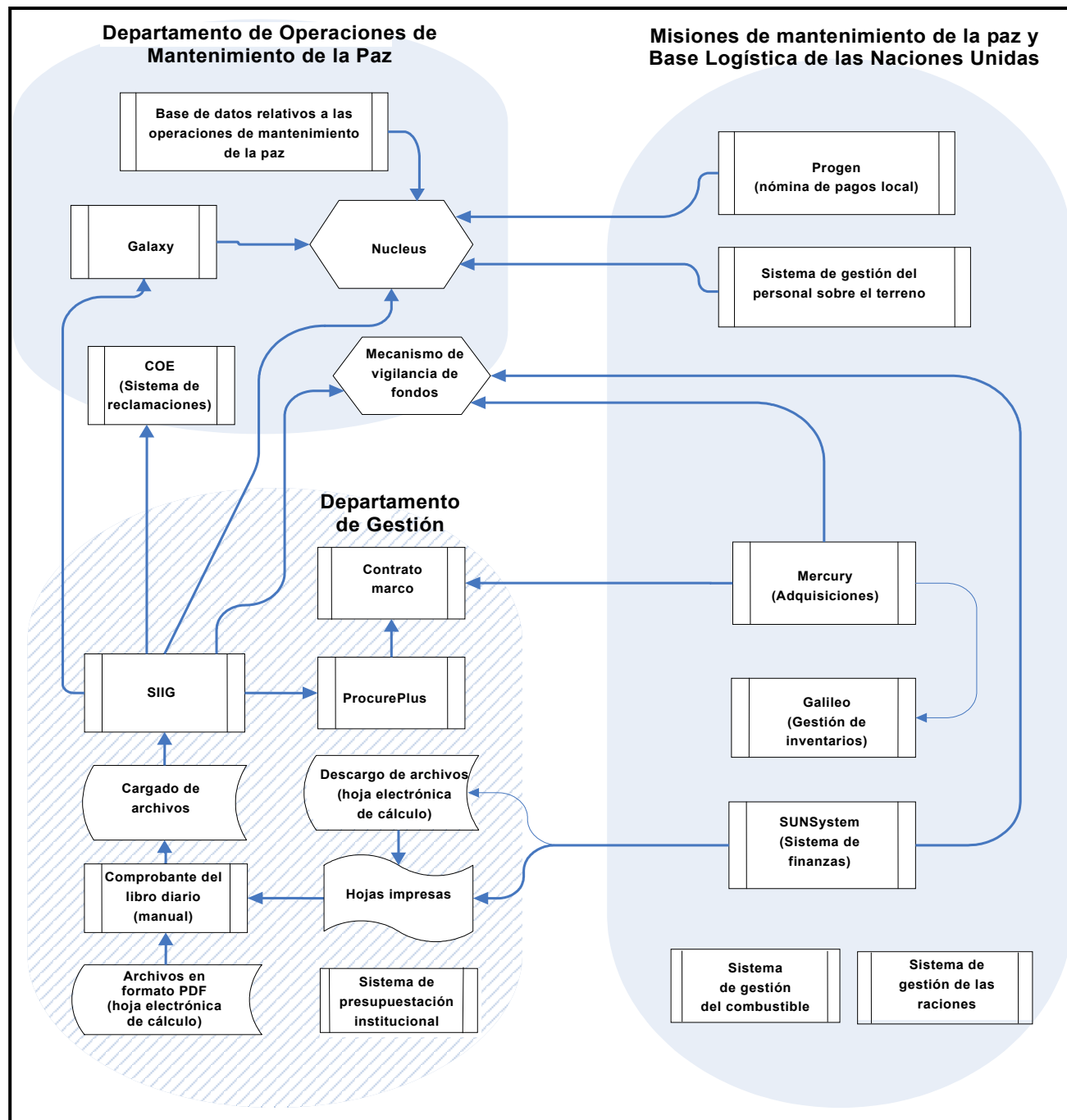
117. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería considerar las responsabilidades del Director de Gestión del Cambio a fin de eliminar la superposición de tareas con la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz.

118. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esas recomendaciones y observó que ya las había empezado a aplicar. El Departamento ha empezado a examinar la función de gestión del cambio y si decide que esa función sigue siendo necesaria, examinará el mandato pertinente y preparará un plan de trabajo actualizado.*

(Firmado) Inga-Britt **Ahlenius**
Secretaria General Adjunta de Servicios
de Supervisión Interna

Anexo I

Principales aplicaciones utilizadas en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz



Anexo II

Informes de auditoría y recomendaciones formuladas por la OSSI acerca de las esferas operacionales examinadas en la auditoría general de la gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

<i>Esfera operacional</i>	<i>Número del informe</i>	<i>Número de recomendaciones</i>				<i>Estado de aplicación^a</i>		
		<i>Formuladas</i>	<i>Críticas</i>	<i>Aceptadas^b</i>	<i>No aceptadas^c</i>	<i>Aplicadas</i>	<i>En aplicación</i>	<i>No se han empezado a aplicar</i>
Adquisiciones	AP2005/600/20	32	32	26	6	2	8	16
Gestión financiera y presupuestación	AP2005/600/19	28	20	23	5	–	8	15
Recursos humanos	AP2005/600/18	30	17	25	5	6	7	12
Tecnología de la información y las comunicaciones	AP2005/600/17	14	8	13	1	1	12	–
Proceso integrado de planificación de las misiones	AP2005/600/15	12	6	12	–	–	11	1
Operaciones sustantivas	AP2005/600/16	30	16	22	8	4	7	11
Prácticas recomendadas	AP2005/600/23	12	6	12	–	2	10	–
Total		158	105	133	25	15	63	55

^a Estado de las recomendaciones aceptadas al 24 de febrero de 2006.

^b Incluye las recomendaciones aceptadas parcialmente.

^c La OSSI ha reiterado esas recomendaciones para que el departamento interesado vuelva a considerarlas.