

**Asamblea General**

Distr. general  
19 de septiembre de 2006  
Español  
Original: inglés

**Sexagésimo primer período de sesiones**

Temas 117 y 127 del programa

**Presupuesto por programas para el bienio 2006-2007****Informe sobre las actividades de la Oficina de  
Servicios de Supervisión Interna****Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión  
Interna (OSSI) sobre la auditoría de la gestión de  
las misiones políticas especiales por el Departamento  
de Asuntos Políticos***Resumen*

De conformidad con la resolución 60/255 de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una auditoría de la gestión de las misiones políticas especiales por el Departamento de Asuntos Políticos. Los principales objetivos de la Oficina eran: a) evaluar la capacidad del Departamento para dirigir y gestionar esas misiones; b) examinar la idoneidad de las políticas y procedimientos conexos; y c) determinar la suficiencia de los controles internos.

Las misiones políticas especiales cumplen un papel fundamental en la prevención, control y solución de conflictos, así como en la consolidación de la paz después de los conflictos, y constituyen una parte integrante del mandato del Departamento. Por consiguiente, el éxito de esas misiones se basa en gran medida en la orientación normativa y de gestión del Departamento, así como en la eficacia de los mecanismos conexos de supervisión y rendición de cuentas. Además, a raíz de los recientes cambios en la Organización, como la ampliación de las responsabilidades del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz y de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, es preciso que se armonicen y coordinen todas las actividades relativas a las misiones políticas especiales a fin de que se reduzcan al mínimo la duplicación y la superposición, se utilicen eficientemente los recursos y se establezca un mecanismo de vigilancia y supervisión.



Según los resultados de las encuestas de la Oficina y de sus entrevistas con algunos jefes de misiones políticas especiales, la capacidad del Departamento de Asuntos Políticos para prestar apoyo a las misiones es satisfactoria. Se advierte una mejora en su capacidad de contratar sin demora personal idóneo para las misiones, pues las tasas de vacantes disminuyeron del 43% en junio de 2005 al 35% en mayo de 2006. Sin embargo, la capacidad del Departamento para proporcionar a las misiones orientación normativa política y sustantiva y dotar a los funcionarios responsables del Departamento de los instrumentos de gestión necesarios dejaba mucho que desear. Además, los controles presupuestarios del Departamento eran inapropiados, ya que no estaban formalizados ni habían sido examinados exhaustivamente a nivel departamental.

El número de quejas de las misiones políticas especiales acerca de la eficacia del apoyo prestado por el Departamento es el único indicador para evaluar la actuación del Departamento en cuanto a la gestión de esas misiones en el marco del presupuesto basado en los resultados, y la Oficina considera que es insuficiente.

Los mandatos de los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no se han actualizado y no reflejan adecuadamente las funciones y responsabilidades que les competen ahora. El mandato del Departamento de Asuntos Políticos como coordinador de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de la consolidación de la paz después de los conflictos debe reflejar el reciente establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz y de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. También se debe actualizar el mandato del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para que refleje la ampliación de sus responsabilidades, que ahora incluyen la dirección de misiones políticas especiales, además de las misiones de mantenimiento de la paz sobre el terreno.

La decisión de asignar la “responsabilidad principal” respecto de las misiones políticas especiales sobre el terreno a un Departamento u otro compete al Comité de Políticas, órgano establecido por el Secretario General en 2005 para encargarse de las decisiones estratégicas, y se guía por la política en relación con los departamentos principales promulgada por el Secretario General. Ahora bien, no existen criterios claros ni mecanismos transparentes de adopción de decisiones para determinar cuál es el departamento principal. En opinión de la Oficina, esa situación aumenta las posibilidades de malentendidos entre las partes respecto de sus funciones y responsabilidades. Se deben establecer criterios claros para que haya transparencia.

La estructura propuesta de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz puede dar lugar a duplicación y superposición con el Departamento de Asuntos Políticos, el cual debe aclarar su relación de trabajo con esa Oficina a fin de optimizar las sinergias y la coordinación y evitar la posible duplicación y superposición. También se debe actualizar el mandato del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de modo que refleje la ampliación de sus responsabilidades respecto de la dirección de misiones políticas especiales, además de las misiones de mantenimiento de la paz sobre el terreno.

Existe un riesgo intrínseco de duplicación y superposición de las funciones de las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos y de la Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Uno u otro departamento puede ser designado departamento principal para la dirección de las operaciones políticas sustantivas de las misiones sobre el terreno. Por consiguiente, los recursos de ambos departamentos podrían destinarse a la realización de las mismas tareas

y podrían resultar superiores a lo necesario para los niveles actuales de actividad. La Oficina observó que existía un elevado riesgo de duplicación y superposición en los países donde había misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales o enviados especiales del Secretario General, como sucede en Chipre, el Sáhara Occidental y Kosovo.

El Secretario General ha reconocido el riesgo de duplicación y superposición y ha emitido la política en relación con los departamentos principales, que incluye medidas para reducir al mínimo la duplicación y superposición. Sin embargo, no se han llevado a la práctica suficientemente medidas tales como el establecimiento de un equipo de tareas interdepartamental y la elaboración de la metodología de coordinación por el departamento principal.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–3	5
II. Funciones y responsabilidades respecto de la gestión y dirección de las misiones políticas especiales .....	4–25	6
A. Mandatos y políticas.....	4–15	6
B. Categorización de las misiones políticas especiales y responsabilidades del Departamento de Asuntos Políticos.....	16–25	8
III. Supervisión y control de los recursos presupuestarios de las misiones políticas especiales por el Departamento de Asuntos Políticos.....	26–34	14
IV. Gestión y orientación de esferas sustantivas de las misiones políticas especiales por el Departamento de Asuntos Políticos.....	35–41	17
V. Duplicación y superposición entre los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz .....	42–57	19
VI. Recomendaciones .....	58–88	23

## I. Introducción

1. Como se solicitó en la resolución 60/255 de la Asamblea General (secc. I, párr. 14) y se esbozó en el párrafo 16 del informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/60/7/Add.37), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizó una auditoría de gestión del Departamento de Asuntos Políticos sobre la capacidad de éste para gestionar y dirigir misiones políticas especiales a fin de asegurar el uso eficiente de los recursos relacionados con puestos y no relacionados con puestos. Los principales objetivos de la auditoría eran determinar: a) si el Departamento gestionaba y dirigía debidamente las misiones para que los recursos se utilizaran eficientemente; b) si las políticas y procedimientos para la gestión y la dirección de las misiones eran adecuados; y c) si existían mecanismos suficientes de control interno y de rendición de cuentas.

2. Las misiones políticas especiales, que son un elemento fundamental del mandato del Departamento, cumplen un papel decisivo en la prevención, el control y la solución de conflictos, incluida la consolidación de la paz después de los conflictos. El éxito de esas misiones se basa en gran medida en la orientación normativa y de gestión del Departamento, así como en la eficacia de los mecanismos conexos de supervisión y rendición de cuentas. La ampliación de las responsabilidades del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz y de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz pusieron de relieve la cuestión de la coordinación entre los participantes en las operaciones de mantenimiento de la paz y la necesidad de minimizar la duplicación y la superposición.

3. La auditoría de la Oficina se centró en la gestión de las entidades financiadas con cargo a la sección 3B del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 (A/60/6 (secc. 3)) en particular las misiones políticas especiales<sup>1</sup>. La sección 3B comprendía un total de 3.085 puestos, a saber, 1.012 de contratación internacional, 241 de oficiales nacionales y 1.738 de contratación local, más 94 Voluntarios de las Naciones Unidas, en 29 entidades (véase A/60/585, cuadro 3). El proyecto de presupuesto por programas del Departamento de Asuntos Políticos para el bienio 2006-2007 era de 441,3 millones de dólares, de los cuales 429,4 millones se financiaban con cargo al presupuesto ordinario, incluidos 355,9 millones para misiones políticas especiales, y 11,9 millones de dólares, con cargo a recursos extrapresupuestarios. En su informe sobre las estimaciones respecto de las misiones políticas especiales, buenos oficios y otras iniciativas políticas autorizadas por la Asamblea General o el Consejo de Seguridad (A/60/7/Add.37), la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto recomendó la consignación de unos 303 millones de dólares para misiones políticas especiales.

<sup>1</sup> No existe una definición oficial de misión política especial. El Departamento de Asuntos Políticos considera 14 entidades sobre el terreno misiones políticas especiales.

## **II. Funciones y responsabilidades respecto de la gestión y dirección de las misiones políticas especiales**

### **A. Mandatos y políticas**

#### **Necesidad de actualizar los mandatos de los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz respecto de la gestión y dirección de misiones sobre el terreno**

4. Cuando se realizó la auditoría, el Departamento de Asuntos Políticos se encargaba de la dirección ejecutiva de las actividades políticas y sustantivas de 10 misiones políticas especiales sobre el terreno, mientras que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dirigía las operaciones sustantivas de 4 misiones sobre el terreno y prestaba apoyo logístico y administrativo a las 14 misiones.

5. Si bien en el mandato del Departamento de Asuntos Políticos se definían sus responsabilidades de gestionar y dirigir misiones políticas especiales, el mandato del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no se ha actualizado para reflejar la función y las responsabilidades que le competen ahora como departamento principal encargado de misiones sobre el terreno distintas de las misiones de mantenimiento de la paz. De conformidad con el boletín del Secretario General sobre la organización del Departamento de Asuntos Políticos (ST/SGB/2000/10, secc. 3, párrs. 3.2), el Departamento se encarga de gestionar y dirigir las operaciones sustantivas de las misiones políticas especiales en nombre del Secretario General.

6. El mandato del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, es servir de instrumento operacional del Secretario General en relación con todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y realizar, administrar, dirigir y planificar esas operaciones (ST/SGB/2000/9, secc. 2, párr. 1 a)).

7. La función básica de la Oficina de Operaciones del Departamento es ocuparse de la dirección ejecutiva ordinaria de las operaciones de mantenimiento de la paz, incluida la orientación sustantiva al terreno, y la coordinación e integración de las aportaciones de otras oficinas del Departamento, así como de otros departamentos, organismos y programas (ibíd., sect. 5, párr. 3 a)). No obstante, no se ha asignado específicamente a la Oficina la responsabilidad sustantiva respecto de las misiones políticas especiales.

8. El mandato del Departamento de Asuntos Políticos, según el cual el Departamento coordina las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de la consolidación de la paz después de los conflictos, no se ha actualizado para reflejar el reciente establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, que desempeñarán una función decisiva en la consolidación de la paz después de los conflictos al agrupar a todos los agentes interesados para “reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y asesorar sobre esas estrategias”<sup>2</sup>. De las 10 misiones políticas especiales que gestiona y dirige el

---

<sup>2</sup> Véase resolución 60/180 de la Asamblea General, párr. 2 a).

Departamento, tres son oficinas sobre el terreno que prestan apoyo a la consolidación de la paz en determinados países.

**Falta de criterios claros para asignar la responsabilidad principal respecto de las misiones sobre el terreno**

9. La política para asignar la responsabilidad principal respecto de las operaciones sustantivas de las misiones sobre el terreno en uno de los Departamentos no incluía criterios claros y no se aplicaba en forma coherente. Los Estados Miembros quizás no estén bien informados acerca de esa política debido a que su promulgación pasó mayormente inadvertida, lo que ha dado lugar a una falta de transparencia en la toma de decisiones y a confusión respecto de las funciones y responsabilidades de uno y otro departamento.

10. El Secretario General ha asignado a ambos Departamentos funciones de gestión y dirección de operaciones sustantivas de las misiones políticas especiales sobre el terreno (véanse los cuadros 3 y 4 *infra*). Por consiguiente, mientras los dos Departamentos mantengan su independencia, será preciso definir claramente sus funciones y responsabilidades para que la estrategia del Secretario General se aplique eficazmente, y al mismo tiempo se minimicen la duplicación y la superposición.

11. El Secretario General había reconocido esa necesidad y había procurado responder a ella promulgando la política en relación con los departamentos principales, que se introdujo por primera vez en 1999 (A/53/854/Add.1) y se amplió en 2002 (A/57/387). Esa política tenía por objeto asignar la responsabilidad de la gestión de las operaciones sustantivas de las misiones sobre el terreno a un solo departamento sobre la base de determinados criterios para asegurar la rendición de cuentas mediante la asignación al departamento principal de la responsabilidad primordial respecto del cumplimiento efectivo de los mandatos de las misiones sobre el terreno y del uso eficiente y efectivo de los recursos presupuestarios asignados a ellas; minimizar la duplicación en la gestión de las misiones sobre el terreno; y optimizar la coordinación y la cooperación asignando al departamento principal la responsabilidad de asegurar que el otro departamento participara plenamente en la planificación y la toma de decisiones, y que se tomaran en consideración sus opiniones.

12. Los criterios formulados en el informe de 1999 del Secretario General (A/53/854/Add.1) se basaron en los mandatos de los dos departamentos: el Departamento de Asuntos Políticos asumiría la función principal respecto de la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y la consolidación de la paz, mientras que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sería el departamento principal respecto del mantenimiento de la paz. No obstante, esos criterios no siempre se han respetado, ya que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha dirigido misiones que no entrañan claramente el mantenimiento de la paz, como la Oficina de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNOTIL), la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNIOSIL), y la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el estatuto futuro de Kosovo, y el Departamento de Asuntos Políticos ha dirigido las primeras etapas de negociación de algunas misiones de mantenimiento de la paz.

13. Diversos funcionarios de ambos Departamentos informaron a la Oficina de que, además del criterio formulado en la política en relación con los departamentos principales, la capacidad de apoyo logístico del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la presencia de componentes militares y las características

de las tareas pendientes de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz que tenían que llevar a cabo los componentes restantes eran otros criterios que influían en la determinación del departamento principal. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es el departamento principal de tres misiones sobre el terreno: la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), la UNOTIL y la UNIOSIL, porque son misiones integradas en las que se han desplegado observadores militares, funcionarios de enlace militar y personal de policía de las Naciones Unidas, y sólo ese Departamento tiene la capacidad logística para apoyar a esos elementos. No obstante, la Oficina no encontró directrices que explicaran cuál era el tamaño de la presencia militar y cuáles las características de las operaciones que determinaban cuál había de ser el departamento principal. Algunos funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos observaron que los criterios formulados en la política en relación con los departamentos principales eran poco claros e injustos, pues el Departamento de Asuntos Políticos carecía de capacidad de apoyo logístico. La Oficina no está en situación de juzgar esa caracterización de “injustos”, pero señala que la incapacidad de dicho Departamento para cumplir su mandato a causa de la falta de capacidad de apoyo es motivo de frustración.

14. La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI) está dirigida por el Departamento de Asuntos Políticos a título excepcional, pues normalmente correspondería al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dirigir una operación tan compleja. Ambos Departamentos indicaron que aunque inicialmente se decidió asignar la responsabilidad principal al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el atentado con explosivos contra la oficina de las Naciones Unidas en Bagdad llevó a que se prestara más atención al carácter político del mandato que a la complejidad de la operación.

15. Tras el establecimiento del Comité de Políticas por el Secretario General en 2005, la Oficina advirtió una mejora notable en cuanto a la transparencia y eficacia del proceso de toma de decisiones para asignar la función de departamento principal de las misiones políticas especiales. El Comité, órgano a nivel de la Oficina Ejecutiva del Secretario General encargado de adoptar decisiones sobre orientación estratégica y de identificar los problemas en ciernes, es presidido por el Secretario General y asigna la responsabilidad principal respecto de la gestión de las misiones sobre el terreno. Pese a esas mejoras, la Oficina considera que el Secretario General debería elaborar y difundir criterios claros para asignar la función de departamento principal encargado de la gestión de las misiones.

## **B. Categorización de las misiones políticas especiales y responsabilidades del Departamento de Asuntos Políticos**

### **Falta de una definición clara de misión política especial y del papel del Departamento de Asuntos Políticos en los documentos presupuestarios**

16. En los documentos vigentes sobre políticas y procedimientos no existía una definición clara de misión política especial. Los 29 programas de trabajo de la sección 3B figuraban como misiones políticas especiales en los documentos presupuestarios oficiales, aunque el Departamento de Asuntos Políticos sólo consideraba 14 entidades sobre el terreno como misiones políticas especiales. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha pedido que se haga una categorización lógica de los programas de trabajo en las solicitudes presupuestarias. La Oficina



dividió las misiones políticas especiales en cinco grupos en función del nivel de responsabilidades que habría de asumir el Departamento de Asuntos Políticos.

17. El Departamento de Asuntos Políticos es en última instancia responsable del cumplimiento efectivo de los mandatos de las misiones para las cuales es designado departamento principal. También es responsable de definir el nivel de los recursos presupuestarios necesarios, incluido el número y la categoría de los puestos, así como del uso eficiente y eficaz de los recursos presupuestarios asignados a esas misiones. Los programas de trabajo de todas las entidades, excepto siete, de la sección 3B del proyecto de presupuesto corresponden al mandato básico del Departamento, que destaca la responsabilidad respecto de la prevención, el control y la solución de conflictos, incluida la consolidación de la paz después de los conflictos. Sin embargo, la relación del Departamento con esos programas de trabajo y sus responsabilidades al respecto varían de una misión política especial a otra.

18. La responsabilidad principal respecto de la administración de las seis entidades del Grupo 1 recae en el Departamento de Asuntos Políticos, como se indica en el cuadro 1. Esas entidades son comités de sanciones y grupos de expertos establecidos por el Consejo de Seguridad, que informan directamente al Consejo. No son dirigidos por la Secretaría, pero la División de Asuntos del Consejo de Seguridad del Departamento hace aportaciones y presta asistencia sobre asuntos políticos y sustantivos. Para el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2006 los presupuestos de esas entidades fueron de entre 0,7 millones de dólares y 3,4 millones de dólares.

Cuadro 1

**Grupo 1: Comités de sanciones y grupos de expertos**

<i>Entidad</i>	<i>Departamento principal</i>	<i>Apoyo administrativo</i>	<i>Presupuesto para 2006<sup>a</sup> (dólares EE.UU.)</i>
Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones – resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad relativa a Al-Qaida y los talibanes	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	3 453 300
Grupo de Supervisión para Somalia	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	1 626 600
Grupo de Expertos sobre Liberia	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	1 469 600
Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	1 477 900 <sup>b</sup>
Grupo de Expertos sobre el Sudán	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	1 725 700
Grupo de Expertos sobre Côte d'Ivoire	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	700 700 <sup>c</sup>
<b>Total</b>			<b>10 453 800</b>

<sup>a</sup> Las estimaciones presupuestarias son las que figuran en el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/60/7/Add.37).

<sup>b</sup> Diez meses de 2006.

<sup>c</sup> Ocho meses de 2006.

19. Las seis entidades incluidas en el Grupo 2, (véase el cuadro 2 *infra*), incluyen actividades de buenos oficios, determinación de hechos y establecimiento de la paz emprendidas por iniciativa del Secretario General con la aprobación del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. El Departamento de Asuntos Políticos es el departamento principal encargado de la dirección sustantiva y del apoyo administrativo a esas entidades. También es responsable de definir los niveles de recursos y de administrar eficiente y eficazmente los presupuestos, que fueron de entre 0,2 millones y 1,4 millones de dólares para el período del 1° de enero al 31 de diciembre de 2006.

**Cuadro 2**  
**Enviados y asesores especiales del Secretario General**

<i>Entidad</i>	<i>Departamento principal</i>	<i>Apoyo administrativo</i>	<i>Presupuesto para 2006<sup>a</sup> (dólares EE.UU.)</i>
Enviado Especial del Secretario General para Myanmar	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	210 400
Asesor Especial del Secretario General sobre África	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	209 700
Asesor Especial del Secretario General sobre Chipre	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	406 300
Asesor Especial del Secretario General sobre la prevención del genocidio	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	888 700
Enviado Personal del Secretario General para el Sáhara Occidental	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	357 300
Enviado Especial del Secretario General para la aplicación de la resolución 1559 (2004) del Consejo de Seguridad	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Asuntos Políticos	1 467 700
<b>Total</b>			<b>3 540 100</b>

<sup>a</sup> Las estimaciones presupuestarias son las que figuran en el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/60/7/Add.37).

20. Las 10 entidades incluidas en el Grupo 3 (véase el cuadro 3 *infra*), son misiones sobre el terreno desplegadas en diversos países a fin de cumplir sus mandatos sobre la consolidación de la paz y en otras esferas políticas. En el año civil 2006 sus presupuestos fueron de entre 1,6 millones y 12,2 millones de dólares y comprendieron entre 14 y 169 puestos. Si bien la UNAMI, que tiene un presupuesto de 173 millones de dólares y 843 puestos para el período tiene una estructura administrativa completa como misión sobre el terreno de mantenimiento de la paz, pero otras misiones del Grupo 3, no tienen tal estructura, pues su tamaño y sus presupuestos no permiten economías de escala que justifiquen una estructura administrativa completa.

Cuadro 3

**Grupo 3: Misiones sobre el terreno respecto de las cuales el Departamento de Asuntos Políticos tiene la función de departamento principal**

<i>Entidad</i>	<i>Departamento principal</i>	<i>Apoyo administrativo</i>	<i>Presupuesto para 2006<sup>a</sup> (dólares EE.UU.)</i>
Oficina de las Naciones Unidas de apoyo a la consolidación de la paz en Guinea-Bissau	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	3 226 200
Oficina del Representante Especial del Secretario General para la región de los Grandes Lagos	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	2 151 200
Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	173 376 200
Oficina de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz en Tayikistán	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	2 170 600
Oficina del Representante Personal del Secretario General para el Líbano	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	1 698 600
Apoyo de las Naciones Unidas a la Comisión Mixta Camerún-Nigeria	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	7 339 000
Oficina de las Naciones Unidas de apoyo a la consolidación de la paz en la República Centroafricana	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	6 467 400
Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	7 129 200
Oficina del Representante Especial del Secretario General para el África Occidental	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	4 150 400
Comisión Internacional Independiente de Investigación de las Naciones Unidas para investigar el asesinato del ex Primer Ministro del Líbano, Sr. Rafik Hariri	Departamento de Asuntos Políticos	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	12 298 400 <sup>b</sup>
<b>Total</b>			<b>220 007 200</b>

<sup>a</sup> Las estimaciones presupuestarias son las que figuran en el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/60/7/Add.37).

<sup>b</sup> Para 5,5 meses de 2006.

21. En su calidad de departamento principal, el Departamento de Asuntos Políticos se ocupa de la dirección política y sustantiva de las misiones del Grupo 3 y define el nivel de los recursos relacionados con puestos y no relacionados con puestos para las nuevas misiones. Con respecto a las misiones en curso, el Departamento, junto con los jefes de misión, es responsable de esas funciones y ha distribuido sus responsabilidades entre sus cuatro divisiones regionales. Una vez que el Departamento de Asuntos Políticos determina las necesidades de los recursos relacionados con los puestos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz presta apoyo logístico y administrativo a esas misiones en lo que respecta a la contratación y otras actividades. En cuanto a la utilización de los recursos no relacionados con puestos, las misiones sobre el terreno ejecutan los gastos y efectúan adquisiciones a nivel local hasta los niveles autorizados por delegación del Contralor. Para las transacciones que sobrepasen esos niveles, se requiere la intervención del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En el caso de las tres misiones sobre el terreno en que no se delegó autorización, la oficina respectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el país procesa las transacciones en nombre de la misión.

22. Antes de enero de 2005, el Departamento de Asuntos Políticos prestaba apoyo logístico y administrativo a algunas de las misiones sobre el terreno y, en consecuencia, realizaba funciones que ya se habían asignado a la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. A ese respecto, el Departamento de Asuntos Políticos había aceptado y puesto plenamente en práctica la recomendación anterior de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de transferir al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz las responsabilidades respecto del apoyo logístico y administrativo para todas las misiones sobre el terreno actuales y futuras a partir de enero de 2005 (AH/2003/30/1). Sin embargo, durante la actual auditoría, la Oficina comprobó que aunque había habido algunas conversaciones iniciales, no se habían elaborado las atribuciones ni los acuerdos operacionales respecto de las cuestiones de la rendición de cuentas y la supervisión.

23. Las cuatro entidades incluidas en el Grupo 4 son misiones sobre el terreno que llevan a cabo operaciones complejas con mandatos multidisciplinarios integrados, que constan de componentes militares, policiales y de otra índole y tienen tareas políticas encomendadas por el Consejo de Seguridad. Sus presupuestos fueron de entre 8,7 millones y 23,2 millones de dólares en el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2006. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es el departamento principal respecto de esas entidades y se encarga de la dirección política y sustantiva. La Oficina de Operaciones del Departamento se encarga de los aspectos político y sustantivo, mientras que la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones cumple las funciones de apoyo logístico y administrativo. El Departamento es responsable de determinar el nivel de los recursos relacionados con puestos y no relacionados con puestos para las nuevas misiones. Con respecto a las misiones en curso, la responsabilidad se comparte con los jefes de misión.

Cuadro 4

**Grupo 4: Misiones sobre el terreno respecto de las cuales el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tiene la función de departamento principal**

<i>Entidad</i>	<i>Departamento principal</i>	<i>Apoyo administrativo</i>	<i>Presupuesto para 2006<sup>a</sup> (dólares EE.UU.)</i>
Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el proceso relativo al estatuto futuro de Kosovo	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	8 782 300
Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Afganistán	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	13 616 900 <sup>b</sup>
Oficina de las Naciones Unidas en Timor-Leste	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	13 584 800 <sup>c</sup>
Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	23 298 600
<b>Total</b>			<b>59 282 600</b>

<sup>a</sup> Las estimaciones presupuestarias son las que figuran en el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/60/7/Add.37).

<sup>b</sup> Para los tres primeros meses de 2006; 59.835.200 dólares se presupuestaron para el período comprendido entre el 1° de abril al 31 de diciembre de 2006 (A/60/7/Add.39).

<sup>c</sup> Para 4,75 meses de 2006.

24. El Departamento de Asuntos Políticos no tiene relación de presentación de informes respecto de las tres entidades del Grupo 5, que son actividades establecidas por el Consejo de Seguridad para prestar servicios y apoyo a sus órganos subsidiarios. El Departamento de Asuntos de Desarme es responsable de la administración de los recursos presupuestados para el apoyo al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad. El Departamento de Gestión administra los recursos presupuestados para la Oficina del Representante del Secretario General ante la Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo es una entidad autónoma con su propia capacidad administrativa.

Cuadro 5

**Grupo 5: Entidades para las cuales se ha designado un departamento principal distinto del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

<i>Entidad</i>	<i>Departamento principal</i>	<i>Apoyo administrativo</i>	<i>Presupuesto para 2006<sup>a</sup> (dólares EE.UU.)</i>
Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo	Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo	Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo	7 579 700
Apoyo al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004)	Departamento de Asuntos de Desarme	Departamento de Asuntos de Desarme	2 181 700
Oficina del Representante del Secretario General ante la Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión	Departamento de Gestión	Departamento de Gestión	306 500
<b>Total</b>			<b>10 067 900</b>

<sup>a</sup> Las estimaciones presupuestarias son las que figuran en el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/60/7/Add.37).

25. Como se señaló anteriormente, otros departamentos, no el de Asuntos Políticos, eran los departamentos principales respecto de siete entidades de los Grupos 4 y 5. Sin embargo, en el proyecto de presupuesto del Departamento (A/60/6 Sect. 3) se indicó que éste era responsable de las 29 entidades incluidas en la sección 3B. Esa disposición presupuestaria no refleja con exactitud las responsabilidades efectivas de los departamentos de que se trata y puede producir la percepción de que el Departamento de Asuntos Políticos no cumple plenamente sus responsabilidades, mientras en otros departamentos se duplican esas funciones total o parcialmente.

### **III. Supervisión y control de los recursos presupuestarios de las misiones políticas especiales por el Departamento de Asuntos Políticos**

26. La auditoría llevó a la conclusión de que la capacidad del Departamento de Asuntos Políticos para gestionar las misiones políticas especiales a fin de asegurar el uso eficiente de los recursos relacionados con puestos y no relacionados con puestos se veía menoscabada por la falta de supervisión por el Departamento y la insuficiencia de los controles respecto de los recursos presupuestarios de las misiones. *A ese respecto, el Departamento de Asuntos Políticos observó que carecía de recursos humanos y financieros suficientes para cumplir las responsabilidades que le habían asignado. Ésa fue también una de las principales conclusiones de la evaluación a fondo del Departamento (E/AC.51/2006/4), realizada recientemente por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna a petición del Comité del Programa y de la Coordinación.*

27. La auditoría de la Oficina se centró en los controles internos del Departamento para evaluar y vigilar los presupuestos de las misiones políticas especiales respecto de las 10 misiones sobre el terreno del Grupo 3, para las cuales se habían solicitado 165 nuevos puestos.

28. Los controles presupuestarios eran suficientes con respecto a la UNAMI. Cinco funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos estaban asignados a prestar asistencia y apoyo en las tareas sumamente difíciles de la UNAMI, en las cuales era evidente la participación de funcionarios de categorías superiores del Departamento y de la Oficina Ejecutiva del Secretario General. No obstante, el Departamento no realizó una supervisión adecuada de las otras nueve misiones políticas especiales sobre el terreno debido a la falta de claridad acerca de sus responsabilidades y las del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, lo que causó malentendidos entre algunos funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos acerca de qué oficina debía realizar la supervisión necesaria de los presupuestos de las misiones, habida cuenta de que recientemente, en 2005, se habían transferido del Departamento de Asuntos Políticos al de Operaciones de Mantenimiento de la Paz las funciones de apoyo logístico y administrativo para todas las misiones sobre el terreno (Grupo 3).

29. No se dejaba constancia de los procedimientos de control presupuestario del Departamento de Asuntos Políticos, por lo que no había pruebas de que se hubiera hecho un examen a fondo. En la actualidad, el proceso de control presupuestario del Departamento se lleva a cabo en tres niveles de responsabilidad: a) los funcionarios responsables de las divisiones regionales, que se encargan de la dirección política y sustantiva de sus respectivas misiones sobre el terreno; b) los directores de las divisiones regionales; y c) la Oficina del Secretario General Adjunto. La primera etapa incluye un examen de los presupuestos presentados por las misiones políticas especiales, por los funcionarios responsables. La Oficina observó que los funcionarios responsables ayudaban a preparar los presupuestos de las misiones sobre el terreno para que se ajustasen al marco de presupuestación basada en los resultados y que el Departamento había impartido capacitación a esos funcionarios responsables en una serie de sesiones. No obstante, no había pruebas documentales suficientes que demostrasen que esos funcionarios habían hecho los exámenes necesarios ni de que hubieran comunicado las conclusiones al nivel siguiente del proceso de control, es decir, a los directores de las divisiones regionales. Asimismo, había pocas pruebas de que los directores de las divisiones regionales proporcionaran orientación e información de seguimiento a los funcionarios responsables.

30. La tercera etapa del proceso de control compete a la Oficina del Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos, que se encarga del examen final del presupuesto a nivel del departamento para presentar un análisis completo de cada presupuesto por separado y de los presupuestos consolidados de las misiones sobre el terreno. Tampoco había documentación sobre esos exámenes del presupuesto. Los funcionarios que llevaban a cabo esos exámenes eran en realidad oficiales de asuntos políticos a quienes se encomendaba esa responsabilidad porque el Departamento no tenía un oficial de presupuesto. Además, la Oficina no encontró suficientes pruebas de un traspaso completo de responsabilidades durante los cambios recientes de oficiales responsables de las revisiones presupuestarias. La Oficina Ejecutiva tenía dos funcionarios del cuadro orgánico y ocho del cuadro de servicios generales que apoyaban el programa básico del Departamento. Además, la

Oficina Ejecutiva prestaba apoyo logístico y administrativo a las entidades de los Grupos 1 y 2. Según el Departamento, debido a la falta de recursos de la cuenta de apoyo, que están a disposición de las operaciones de mantenimiento de la paz, resultaba difícil destinar recursos adicionales a la función de control presupuestario a nivel del Departamento.

31. A causa de las deficiencias del control presupuestario, especialmente a nivel del Departamento, la justificación de los recursos presupuestarios era insuficiente. En la justificación de las solicitudes de puestos adicionales no se presentaban criterios de referencia útiles, como el análisis del volumen de trabajo. También era preciso mejorar las justificaciones de los viajes oficiales en las solicitudes presupuestarias, en las que se indicaban simplemente que era necesario hacer viajes oficiales desde las misiones sobre el terreno a Nueva York tres o cuatro veces por año. Tampoco había una justificación detallada de los gastos de consultoría.

32. Entre otras esferas en que no se proporcionaban justificaciones suficientes eran el marco lógico de la presupuestación basada en los resultados; las medidas de la ejecución; y la dotación de personal y la gestión de vacantes. Además, en el caso de algunas misiones políticas especiales no se proporcionaban detalles sobre las existencias y el equipo adquiridos en períodos anteriores.

#### **Falta de informes anuales sobre la ejecución y de análisis de la desviación de los presupuestos de las misiones**

33. El análisis de la desviación es un instrumento de control presupuestario que puede ayudar a determinar los ámbitos en que corresponde efectuar una redistribución de los recursos, así como las oportunidades para lograr economías en el futuro. Para las entidades que se financian con cargo a la Sección 3B, del proyecto de presupuesto por programas (A/60/6 (Sect. 3)) ese análisis se hacía cada dos años en forma de presentación de informes sobre la ejecución, de conformidad con lo establecido en los reglamentos financieros y la reglamentación financiera respecto de las fuentes presupuestarias ordinarias. Sin embargo, la Oficina considera que el análisis de la desviación en las misiones sobre el terreno del Grupo 3 se debe hacer mediante la presentación de informes anuales sobre la ejecución. Habida cuenta del alcance de los presupuestos de esas misiones y de su presencia sobre el terreno, es necesario que haya controles más estrictos en comparación con los que se aplican a las entidades de los Grupos 1 y 2. Además, la presentación de informes anuales sobre la ejecución facilitaría la supervisión oportuna por los Estados Miembros de aquéllos presupuestos de la Sección 3B que se solicitan anualmente debido a su carácter relativamente temporal.

#### **Los recursos extrapresupuestarios no figuran por separado en los proyectos de presupuesto**

34. Los recursos extrapresupuestarios consistentes con fondos fiduciarios por un total de 0,8 millones de dólares figuraban como suma global, en lugar de distribuidos entre las distintas entidades incluidas en la Sección 3B del proyecto de presupuesto del Departamento (A/60/6 (Sect. 3)). Por consiguiente, en los informes sobre la ejecución de los presupuestos de las misiones políticas especiales no se indicaba la utilización de los fondos procedentes de recursos extrapresupuestarios; en consecuencia, la ejecución de los presupuestos de las misiones políticas especiales no se comunica en su totalidad a los Estados Miembros para su



evaluación. A fin de mejorar esas evaluaciones y aumentar la transparencia, los recursos extrapresupuestarios disponibles para una misión determinada deberían incluirse en sus presentaciones presupuestarias y en los informes sobre la ejecución.

#### **IV. Gestión y orientación de esferas sustantivas de las misiones políticas especiales por el Departamento de Asuntos Políticos**

35. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna examinó la capacidad del Departamento de Asuntos Políticos para gestionar las responsabilidades sustantivas y políticas de las misiones políticas especiales sobre la base de cuatro elementos: apoyo adecuado y en el momento debido por la sede del Departamento; contratación sin retraso de personal idóneo; promulgación de normativas políticas y sustantivas para su uso en las misiones; y suministro de instrumentos de gestión a los funcionarios responsables del Departamento. La Oficina llegó a la conclusión de que la capacidad del Departamento respecto a los dos primeros elementos era satisfactoria y estaba mejorando. En las respuestas a la encuesta de la Oficina entre las misiones políticas especiales<sup>3</sup> y en las entrevistas con algunos jefes de misiones no se expresaron inquietudes importantes respecto de la suficiencia y la oportunidad del apoyo prestado por el Departamento de Asuntos Políticos. Pese a que todavía se necesita más progreso, la contratación ha mejorado y las tasas de vacantes en las misiones políticas especiales disminuyeron del 43% en junio de 2005 al 35% en mayo de 2006. Sin embargo, la Oficina concluyó que respecto de los dos últimos elementos (promulgación de normativas políticas y suministro de instrumentos de gestión) había deficiencias y se necesitaban mejoras considerables, como se indica a continuación.

##### **Necesidad de fortalecer la promulgación de normativas políticas y sustantivas**

36. Algunos directores de misiones políticas especiales expresaron su insatisfacción con la respuesta del Departamento a sus peticiones de que se dictaran normativas políticas y sustantivas, que consideraban importantes para cumplir sus mandatos. Según los directores, las normativas eran fundamentales para abordar las cuestiones políticas y socioeconómicas que se planteaban en las etapas de establecimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos en los países y regiones donde se llevaban a cabo las misiones. El Departamento carecía de un enfoque sistemático para definir y satisfacer esas necesidades. El Departamento no tenía constancia del número de normativas solicitadas por las misiones ni de las que había dictado.

37. Además, se advirtió una deficiencia general de la capacidad del Departamento para elaborar normativas en la esfera de la consolidación de la paz, que es parte de su mandato. La Dependencia de Políticas y Planificación se había establecido para elaborar políticas y coordinar actividades a fin de reforzar la capacidad del Departamento para formular políticas en las esferas de la alerta temprana, la acción preventiva, el establecimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos, tanto en el marco del sistema de las Naciones Unidas como fuera de éste.

<sup>3</sup> Tres en el contexto de la presente auditoría y seis en la evaluación realizada por la Oficina (véase E/AC/51/2006/4).

Además, el establecimiento de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo indica que quizás el Departamento de Asuntos Políticos no tenga capacidad para elaborar políticas importantes para la lucha contra el terrorismo y la consolidación de la paz. Se ha informado a la Oficina de que la Dependencia de Políticas y Planificación, que durante mucho tiempo no había recibido recursos suficientes, fue reforzada recientemente por la Asamblea General y ha emprendido actividades para examinar cuestiones de política relacionadas con la consolidación de la paz y la mediación, entre otras.

#### **Necesidad de elaborar un procedimiento operativo uniforme**

38. El Departamento debe elaborar un procedimiento operativo uniforme o directrices amplias que doten a los funcionarios responsables de mejores instrumentos de gestión a fin de reforzar su capacidad de dirigir los aspectos político y sustantivo de las misiones políticas especiales. Estos instrumentos deben abarcar las políticas y procedimientos, la experiencia y las prácticas óptimas, y deben actualizarse periódicamente. Además, deberían incluir un mecanismo de comunicación entre el Departamento y las misiones a fin de evitar la duplicación innecesaria de tareas. Por ejemplo, la división regional del Departamento y una misión política especial prepararon simultáneamente informes de evaluación sobre el Togo.

39. Ese conjunto de procedimientos contribuiría a que todas las misiones recibieran apoyo apropiado del Departamento. Las respuestas a la encuesta de la Oficina y las entrevistas indicaron que la calidad de la dirección de los aspectos político y sustantivo de las misiones por el Departamento era irregular. La necesidad de un conjunto de procedimientos también quedó demostrada por el hecho de que 9 de 18 funcionarios responsables no tenían experiencia sobre el terreno (véase E/AC.51/2006/4) y viajaban con poca frecuencia al lugar de la misión debido a las limitaciones presupuestarias y a la falta de una cuenta de apoyo.

#### **Necesidad de elaborar indicadores de la actuación**

40. El Departamento evalúa actualmente su eficacia en lo referente a la dirección política y sustantiva a las misiones políticas especiales en función del número de quejas presentadas por las misiones acerca de la eficacia del apoyo que reciben del Departamento. Según el Departamento, en el bienio 2004-2005 no se registraron quejas. Ahora bien, el número de quejas no es un indicador suficiente para evaluar la eficacia de la actuación del Departamento en la gestión de las misiones. En opinión de la Oficina, el Departamento debería utilizar como indicadores de la actuación las tasas de vacantes en las misiones políticas especiales y el número de normativas que promulgue, ya sea elaborándolas en el marco del Departamento o estableciendo vínculos con expertos de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas o ajenas a éste, en función del número de normativas solicitadas por las misiones o identificadas por el Departamento. Además, los indicadores de la actuación del Departamento deben estar claramente vinculados con el sistema de evaluación de la actuación profesional (PAS) de los funcionarios responsables y de los directores del Departamento encargados de la gestión de las misiones, puesto que por lo general el PAS de los funcionarios responsables no incluía criterios de evaluación específicos.

### **Necesidad de formular estrategias de salida para las misiones políticas especiales**

41. De conformidad con los principios de una gestión racional, cada etapa de una nueva actividad de duración temporal o limitada debe planificarse bien y debe incluir un plan de acción para orientar la gestión. Se considera que la estrategia de salida es parte de ese plan. Se han formulado estrategias de salida para sólo cuatro de las 22 entidades que figuran en los cuadros 1, 2 y 3 *supra*. Sin embargo, esas estrategias no se incluyeron en los informes oficiales a los órganos rectores, como los proyectos de presupuesto por programas presentados a la Asamblea General o los informes periódicos presentados al Consejo de Seguridad. Además, las estrategias eran de carácter muy amplio y no incluían los plazos estimados. Los parámetros indicados en las estrategias de salida eran similares a los objetivos y los logros previstos de la estructura de la presupuestación basada en los resultados, que se limitan a un período presupuestario determinado y no son suficientes para una estrategia de salida. Entre las misiones finalizadas, la Misión de verificación de derechos humanos en Guatemala había formulado una estrategia de transición detallada en los dos últimos años de su mandato. En opinión de la Oficina, las misiones en curso podrían aprovechar esa experiencia como práctica óptima.

## **V. Duplicación y superposición entre los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

### **Divisiones regionales de los Departamentos**

42. La auditoría de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna confirmó que existía cierto grado de duplicación y superposición de las funciones de asuntos políticos desempeñadas por las divisiones regionales de los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, aunque el primero calificó esa duplicación y la superposición de “institucionalizados” en su informe de autoevaluación presentado a la Vicesecretaria General en 2002. Como consecuencia, es posible que los recursos de las divisiones regionales de ambos departamentos se destinen a realizar tareas redundantes o sean excesivos para el nivel de actuación. Sin embargo, en la auditoría actual no se pudo cuantificar el grado de duplicación y superposición por no haber indicadores de la actuación ni productos mensurables a nivel de las divisiones regionales. Para limitar en lo posible la duplicación y la superposición de las funciones, la Oficina Ejecutiva del Secretario General tendría que revisar y actualizar los mandatos de los dos Departamentos, reforzar la política de la relación con los departamentos principales y vigilar la puesta en práctica de una estrategia que intensifique la coordinación y la cooperación. En general, la Oficina Ejecutiva del Secretario General estuvo de acuerdo con estas propuestas, pero recalcó que, como usuario final de los servicios de las divisiones regionales de ambos departamentos, las distintas opiniones de uno y otro departamento eran útiles para su proceso de adopción de decisiones.

43. Los mandatos y la capacidad de ambos Departamentos entrañan la posibilidad de duplicación y supervisión de las funciones de asuntos políticos de sus divisiones regionales. Ambos departamentos han sido designados departamentos principales respecto de operaciones políticas y sustantivas de misiones sobre el terreno. Con arreglo a sus mandatos, realizan funciones que se superponen, como la planificación

previa al establecimiento de nuevas misiones sobre el terreno y la dirección política y sustantiva de las misiones sobre el terreno.

44. Ambos Departamentos tienen en sus divisiones regionales capacidad para la planificación y la dirección política y sustantiva de misiones sobre el terreno. El Departamento de Asuntos Políticos tiene cuatro divisiones regionales: África I, África II, América y Europa, y Asia y el Pacífico. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tiene tres divisiones regionales de su Oficina de Operaciones: África, Asia y el Oriente Medio; Europa; y América Latina. El personal de las divisiones regionales de ambos departamentos está integrado por oficiales de asuntos políticos con descripciones de funciones y cualificaciones profesionales prácticamente idénticas que realizan tareas similares. El personal de ambos departamentos lleva a cabo tareas políticas relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; dirige misiones sobre el terreno y trata con los Estados Miembros; participa en la determinación de los recursos presupuestarios y en los procesos de presentación de solicitudes presupuestarias de las misiones sobre el terreno; y prepara informes al Consejo de Seguridad sobre la labor de las misiones sobre el terreno. *A ese respecto, los dos Departamentos señalaron que había una duplicación o superposición limitada de las funciones desempeñadas por sus oficiales de asuntos políticos. Si bien las descripciones de las funciones de los oficiales de asuntos políticos de los dos Departamentos son similares, esos oficiales realizan funciones diferentes. Al mismo tiempo las responsabilidades del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se limitan a operaciones determinadas y a los países en que están basadas esas operaciones. El mandato del Departamento no incluye analizar los asuntos regionales que pudieran afectar a la paz y la seguridad ni asesorar al Secretario General al respecto; ese es el mandato básico del Departamento de Asuntos Políticos.* Para que ambos Departamentos funcionen sin tropiezos y puedan cumplir sus respectivos mandatos básicos, cabe prever e incluso apoyar cierta superposición de funciones. La Oficina reconoce que existen diferencias entre las funciones de los oficiales de asuntos políticos de uno y otro departamento, pero aún así sostiene que existe cierta duplicación intrínseca, como se ha señalado anteriormente.

45. Además, la Oficina observó que otro factor que aumentaba las posibilidades de duplicación y superposición era la tendencia al aumento de las misiones sobre el terreno y misiones políticas especiales “integradas”, que incluyen elementos militares y policiales y tienen necesidades de apoyo logístico complejas. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es normalmente el departamento principal respecto de esas misiones. Cuanto mayor es el número de misiones de ese tipo y más larga su duración, mayor es también la posibilidad de duplicación y superposición, ya que el Departamento de Asuntos Políticos también tiene actividades en esos países y regiones como parte de su mandato básico.

46. El Secretario General ha reconocido la existencia de ese riesgo intrínseco (véase A/53/854/Add.1), pero ha señalado que la adopción de la política en relación con los departamentos principales minimiza la duplicación y la superposición, opinión que reiteró la mayor parte del personal de categoría superior de ambos Departamentos en la auditoría de la Oficina. Según el informe del Secretario General, la política en relación con los departamentos principales se adoptó para que la responsabilidad principal se asignara a un solo departamento sobre la base de criterios acordes con los respectivos mandatos de uno y otro departamento.

47. Sin embargo, a juicio de la Oficina, en la práctica, la duplicación y la superposición no se han minimizado y son patentes cuando la función de departamento principal pasa del Departamento de Asuntos Políticos al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en consonancia con una decisión del Consejo de Seguridad de convertir una misión política especial en una misión de mantenimiento de la paz o de modificar el mandato de una misión política especial para que incluya elementos militares u otros elementos complejos, como en el caso de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA). En esas circunstancias, los funcionarios responsables del Departamento de Asuntos Políticos a veces son asignados temporalmente al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para que no se pierda la memoria institucional de la respectiva misión. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que el traslado temporal de oficiales de asuntos políticos cuando una misión política especial pasa a ser un proceso respecto del cual el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es el departamento principal no constituye duplicación, sino que simplemente contribuye a que el traspaso se lleve a cabo sin contratiempos. Es necesaria además porque los oficiales trasladados traspasarán al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz expedientes e información de antecedentes que son indispensables para comprender el contexto político en que operará la nueva misión de mantenimiento de la paz. En esos casos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz gestionará una operación totalmente distinta de las negociaciones de paz gestionadas por el Departamento de Asuntos Políticos, como ocurrió respecto de las misiones políticas especiales en Liberia y Côte d'Ivoire.* Sin embargo, en opinión de la Oficina, esa práctica entraña cierta duplicación, a menos que la finalidad del traslado temporal sea atender a un aumento de las necesidades.

48. La duplicación y la superposición son también evidentes cuando se establece una misión de mantenimiento de la paz y se nombra un enviado especial del Secretario General para un mismo país y los dos departamentos son responsables de esas actividades independientemente. Por ejemplo, en Chipre, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es el departamento principal para la misión de mantenimiento de la paz y el Departamento de Asuntos Políticos es el departamento principal respecto de las actividades del Asesor Especial del Secretario General en Chipre. Algo similar sucede en el Sáhara Occidental, donde el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es el departamento principal para la misión de mantenimiento de la paz y el Departamento de Asuntos Políticos es el departamento principal respecto de las actividades del Enviado Especial del Secretario General para el Sáhara Occidental. En los dos departamentos hay funcionarios responsables del mismo país y que deben compartir información y coordinar otras actividades para tener un panorama completo de la situación del país. Los Departamentos explicaron que la decisión de establecer dos entidades distintas de las Naciones Unidas en un mismo país obedecía a consideraciones políticas. En opinión de la Oficina, las funciones de supervisión y de departamento principal respecto de las misiones en un país deberían recaer, en la medida de lo posible, en un solo departamento.

49. Otro caso similar es el de la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el proceso relativo al estatuto futuro de Kosovo, que se estableció en 2006 cuando ya estaba en marcha en Kosovo una misión de mantenimiento de la paz independiente (la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en

Kosovo). Aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, es el departamento principal para ambas entidades existe cierto riesgo de duplicación y superposición a nivel del terreno en lo que respecta a los programas de trabajo y los créditos presupuestarios.

50. En opinión de la Oficina, hay duplicación y superposición porque la política en relación con el departamento principal, cuya finalidad es evitar en lo posible esos problemas, carece de transparencia y de criterios claros para la delimitación de las funciones y responsabilidades de cada Departamento.

51. Además, ambos Departamentos han examinado y puesto de relieve repetidamente el problema de la escasa cooperación y coordinación en documentos como el informe de autoevaluación (en 2002) y las actas de las reuniones del retiro del Departamento de Asuntos Políticos, y el informe del equipo de tareas sobre la reforma del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Es posible que haya duplicación y superposición de las actividades de las divisiones regionales de los Departamentos y que no se detecten porque no hay indicadores de la actuación ni productos cuantificables.

### **Estrategia para la cooperación y coordinación eficaces**

52. Las dos principales estrategias de cooperación y coordinación estipuladas por el Secretario General, a saber, ubicación en un mismo lugar de las divisiones regionales de los dos Departamentos (véase A/55/977) y establecimiento de equipos de tareas interdepartamentales, según las directrices para la puesta en práctica del concepto de departamento principal, no se han aplicado lo suficiente. No se han ubicado en el mismo lugar las divisiones regionales y no siempre se han constituido equipos de tareas interdepartamentales.

53. Son contados los casos en que se han constituido los equipos de tareas conjuntos estipulados en la estrategia de cooperación y coordinación prevista en la política en relación con el departamento principal y, cuando se han llegado a constituir, han carecido de un mandato en que se definan claramente las funciones de sus integrantes. El medio de coordinación más habitual era la celebración de consultas oficiosas esporádicas, cuyo éxito dependía en gran medida de las relaciones personales.

54. En una auditoría general de la gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz efectuada recientemente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomendó que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz examinara la composición y las atribuciones de los equipos de tareas interdepartamentales y los grupos de trabajo sobre el despliegue de las misiones, y que definiera claramente las responsabilidades, incluida la autoridad para adoptar decisiones a nivel de trabajo (AP2005/600/15/05). Los Departamentos tienen que asegurarse de que se constituyan equipos de tareas interdepartamentales durante la planificación, gestión y dirección de las misiones sobre el terreno y que se describan las atribuciones pertinentes para que se especifiquen con claridad las responsabilidades de sus integrantes. *El Departamento de Asuntos Políticos indicó que en lugar de destinar parte de sus limitados recursos humanos a elaborar los protocolos para esa interacción, esperaba que sus oficiales políticos colaboraran estrechamente con los funcionarios responsables del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y que lo mismo cabía esperar de ese Departamento.* La Oficina observa que contar con que el personal colabore sin directrices ni protocolos

establecidos puede producir, y de hecho ha producido, a fórmulas de trabajo improvisadas y desiguales que limitan la eficacia de la Organización.

55. Se había establecido un equipo de tareas interdepartamental para la UNAMI que funcionaba eficazmente con la participación activa y la supervisión de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, que compartía la opinión de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna e indicó que su participación contribuía a aumentar la eficacia de los equipos de tareas interdepartamentales, como había ocurrido en las recientes actividades de planificación relativas a Darfur.

56. La Oficina considera que todavía hace falta seguir esforzándose en pro de la cooperación y la coordinación eficaces. La duplicación y la superposición examinadas en párrafos anteriores indican que tal vez sea necesario considerar las opciones de reestructuración de los Departamentos y estudiar la posibilidad de fusionarlos totalmente o efectuar cambios en la estructura actual, como combinar las funciones de planificación y dirección política y sustantiva y separar la función de apoyo logístico y administrativo. De hecho en un informe de autoevaluación dirigido a la Vicesecretaria General, en 2002 el Departamento de Asuntos Políticos había propuesto que se considerara la posibilidad de fusionar totalmente los dos Departamentos para remediar la duplicación y la superposición institucionalizada. La Oficina Ejecutiva del Secretario General informó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de que el Secretario General no tenía previsto llevar a cabo un estudio de reestructuración que incluyera la posibilidad de una fusión total u otras formas de reestructuración de los dos Departamentos.

#### **Posible riesgo de duplicación y superposición entre el Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz**

57. En su resolución 60/180, la Asamblea General pidió al Secretario General que estableciera la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, compuesta por expertos cualificados, que ofreciera asistencia y apoyo a la Comisión de Consolidación de la Paz. Sin embargo, con arreglo a su mandato, el Departamento de Asuntos Políticos es el coordinador de las actividades de consolidación de la paz de todo el sistema de las Naciones Unidas. La estructura propuesta para la Oficina de Apoyo a la Consolidación pone de manifiesto que podría haber duplicación y superposición con el Departamento de Asuntos Políticos, ya que la relación de colaboración entre el Departamento y la Oficina de Apoyo no se ha aclarado.

## **VI. Recomendaciones**

58. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna formuló una serie de recomendaciones para mejorar la gestión de las misiones políticas especiales. Los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz han aceptado en general esas recomendaciones.

#### **Recomendación 1**

59. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe proponer al Secretario General un mandato actualizado que refleje claramente sus responsabilidades en cuanto a la dirección de las operaciones sustantivas de las

misiones políticas especiales, además de las operaciones de mantenimiento de la paz (AP2006/560/01/01)<sup>4</sup>.

60. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación e indicó que colaboraría estrechamente con la Oficina Ejecutiva del Secretario General y otros departamentos para introducir las modificaciones necesarias en los boletines del Secretario General pertinentes.*

### **Recomendación 2**

61. El Departamento de Asuntos Políticos debe proponer que el Secretario General actualice el mandato del Departamento como coordinador dentro de las Naciones Unidas de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos, habida cuenta del reciente establecimiento de la Comisión para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, a fin de aclarar sus responsabilidades en cuanto a la gestión y dirección de las misiones políticas especiales (AP2006/560/01/02).

62. *El Departamento de Asuntos Políticos aceptó esta recomendación e indicó que estaba manteniendo conversaciones con la recientemente establecida Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz con el fin de determinar el grado de interacción necesario entre el Departamento y la Oficina.*

### **Recomendación 3**

63. El Secretario General debe formular y difundir criterios claros para asignar la responsabilidad de departamento principal para la gestión de las misiones sobre el terreno, a fin de asegurar la transparencia de manera que todas las partes tengan claras sus respectivas funciones y responsabilidades operacionales (AP2006/560/01/03).

64. *La Oficina Ejecutiva del Secretario General no formuló observaciones con respecto a esta recomendación. Los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estuvieron de acuerdo con la recomendación y expresaron su disposición a colaborar estrechamente con la Oficina Ejecutiva del Secretario General y a proporcionar la asistencia necesaria para ponerla en práctica.*

### **Recomendación 4**

65. El Secretario General debe modificar los mandatos oficiales de los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de manera que se haga referencia en ellos a la política en relación con los departamentos principales a fin de aumentar su notoriedad y transparencia (AP2006/560/01/04).

66. *La Oficina Ejecutiva del Secretario General no formuló observaciones con respecto a esta recomendación. Por su parte, los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estuvieron de acuerdo con ella e indicaron que, a pesar de que correspondía al ámbito de la Oficina Ejecutiva*

---

<sup>4</sup> Las firmas que figuran entre paréntesis en esta sección corresponden al código interno que emplea la Oficina para registrar las recomendaciones.



*del Secretario General, proporcionarían la asistencia necesaria para ponerla en práctica.*

#### **Recomendación 5**

67. El Departamento de Asuntos Políticos debe pedir al Departamento de Gestión que revise la actual presentación presupuestaria y categorice las entidades financiadas con cargo a la Sección 3B para indicar claramente cuál es el departamento principal en cada operación (AP2006/560/01/06).

68. *El Departamento de Asuntos Políticos indicó que señalaría la recomendación a la atención del Departamento de Gestión.*

#### **Recomendación 6**

69. El Departamento de Asuntos Políticos debe establecer un mecanismo de seguimiento y supervisión consistente en un acuerdo operacional con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a fin de abordar la cuestión de la rendición de cuentas por los recursos presupuestarios de las misiones sobre el terreno respecto de los cuales los Departamentos desempeñan sus respectivas funciones de dirección sustantiva y de apoyo administrativo (AP2006/560/01/07).

70. *El Departamento de Asuntos Políticos aceptó la sugerencia de que se concertara un acuerdo operacional con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a fin de abordar la cuestión de la rendición de cuentas por los recursos presupuestarios.*

#### **Recomendación 7**

71. El Departamento de Asuntos Políticos debe establecer un grupo de trabajo oficial para el examen de los presupuestos integrado por representantes del Secretario General Adjunto, las divisiones regionales y la Oficina Ejecutiva del Departamento (AP2006/560/01/08).

72. *El Departamento de Asuntos Políticos aceptó esta recomendación e informó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de que se había constituido el equipo de tareas especial. El Departamento señaló también que en el siguiente ciclo presupuestario se incorporarían en el equipo de tareas representantes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General.*

#### **Recomendación 8**

73. El Departamento de Asuntos Políticos debe solicitar recursos en el contexto del presupuesto por programas para el bienio 2008-2009 para designar un funcionario especializado en cuestiones presupuestarias como coordinador general del Departamento para la supervisión y el seguimiento de los presupuestos de las misiones políticas especiales (AP2006/560/01/09).

74. *El Departamento de Asuntos Políticos aceptó esta recomendación e indicó que el Departamento solicitaría recursos adicionales para designar un coordinador para el seguimiento presupuestario.*

**Recomendación 9**

75. El Departamento de Asuntos Políticos, en consulta con el Departamento de Gestión, debe reforzar los controles presupuestarios mediante la publicación de informes de ejecución sobre los gastos de las misiones políticas especiales, cada año en vez de cada dos, para que el análisis de la desviación se realice cada año (AP2006/560/01/11).

76. *El Departamento de Asuntos Políticos aceptó esta recomendación e indicó que señalaría la cuestión a la atención del Departamento de Gestión.*

**Recomendación 10**

77. El Departamento de Asuntos Políticos debe establecer un procedimiento operativo uniforme que proporcione a los funcionarios encargados mejores instrumentos de gestión y aumente la calidad y la coherencia del apoyo prestado por el Departamento a las misiones políticas especiales (AP2006/ 560/01/14).

78. *El Departamento de Asuntos Políticos aceptó esta recomendación y señaló que colaboraría con la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para que en esos instrumentos normativos se recogieran las mejores ideas surgidas en las Naciones Unidas.*

**Recomendación 11**

79. El Departamento de Asuntos Políticos debe reforzar su evaluación de la gestión de las misiones políticas especiales utilizando el número de políticas establecidas para esas misiones y sus tasas de vacantes como indicadores de la actuación dentro del marco de la presupuestación basada en los resultados del Departamento, y vincular claramente esos indicadores al sistema de evaluación de la actuación profesional de los funcionarios responsables y sus directores (AP2006/560/01/15).

80. *El Departamento de Asuntos Políticos señaló que estudiaría la mejor manera de reforzar la evaluación de la gestión de las misiones políticas especiales, a la luz de las conclusiones de la Oficina y de otros estudios relacionados con la presupuestación basada en los resultados y las medidas de la actuación.*

**Recomendación 12**

81. El Departamento de Asuntos Políticos debe elaborar estrategias de salida para todas las misiones políticas especiales y presentarlas en los proyectos de presupuestos por programas a la Asamblea General y en los informes periódicos al Consejo de Seguridad (AP2006/560/01/16).

82. *El Departamento de Asuntos Políticos aceptó esta recomendación y señaló que la elaboración de una estrategia de salida para cada misión política especial se estudiaría caso por caso, si bien, como norma general, se pediría a los directores de las misiones que elaboraran estrategias e hipótesis de salida.*

**Recomendación 13**

83. El Departamento de Asuntos Políticos debe elaborar, en coordinación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, una metodología de

nivel de trabajo para el establecimiento de equipos de tareas interdepartamentales y definir las atribuciones correspondientes en las que se deben especificar las responsabilidades funcionales en cuanto a la gestión de las misiones sobre el terreno (AP2006/560/01/18).

84. *El Departamento de Asuntos Políticos señaló que esta recomendación debía ser examinada por la Oficina Ejecutiva del Secretario General. A este respecto, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna observa que las atribuciones en que se especifiquen las responsabilidades de los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en los equipos de tareas interdepartamentales deben ser elaboradas a nivel de trabajo por ambos Departamentos, en coordinación con la Oficina Ejecutiva del Secretario General. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna hace hincapié en que el Departamento de Asuntos Políticos debe tomar la iniciativa para la aplicación de la recomendación.*

#### **Recomendación 14**

85. El Secretario General debe asegurar que su estrategia de constituir equipos de tareas interdepartamentales según lo previsto en la política en relación con los departamentos principales se aplique efectivamente, de manera que aumente la cooperación y la coordinación entre los Departamentos (AP2006/560/01/19).

86. La Oficina Ejecutiva del Secretario General no formuló observaciones con respecto a esta recomendación.

#### **Recomendación 15**

87. El Departamento de Asuntos Políticos, en coordinación con la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, debe definir atribuciones en que se especifiquen las respectivas funciones y responsabilidades respecto de las actividades de consolidación de la paz y formular una estrategia de coordinación a fin de evitar posible duplicación y superposición (AP2006/560/01/20).

88. *El Departamento de Asuntos Políticos observó que estaba tratando el asunto con la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. El Departamento señaló también que en la reunión del Comité de Políticas se examinaría la cuestión de las atribuciones de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y que posteriormente se revisaría el boletín del Secretario General a fin de indicar las respectivas funciones y responsabilidades del Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz.*

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