



Asamblea General

Distr. general
23 de febrero de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo primer período de sesiones

Temas 127 y 132 del programa

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

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

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Segunda Parte*: Operaciones de mantenimiento de la paz

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B, de 29 de julio de 1994 (párr. 5 e)), 54/224, de 23 de diciembre de 1999 (párrs. 4 y 5) y 59/272, de 23 de diciembre de 2004 (párrs. 1 a 3). Abarca las actividades de supervisión de las operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna durante el período de 18 meses comprendido entre el 1º de julio de 2005 y el 31 de diciembre de 2006.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna emitió más de 170 informes relativos a las operaciones de mantenimiento de la paz, que contenían más del 50% de todas las recomendaciones hechas durante el período. En muchos de los informes, la Oficina señaló fallas en uno o varios componentes de la supervisión interna o una total indiferencia a la supervisión. Los directores de programas han aceptado la mayoría de las recomendaciones y ya han tomado medidas para corregir estas deficiencias.

Si bien los recursos de inspección y evaluación dedicados a las operaciones de mantenimiento de la paz permanecieron sin cambios durante el período del presente informe, hubo un aumento en los recursos para auditorías e investigaciones, lo que permitió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizar más trabajos de supervisión. El establecimiento del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, en enero de 2006, permitió además determinar casos importantes de despilfarro, abuso,

* La primera parte del informe y las adiciones (A/61/264 (Part I) y Add.1 y Add.2) se publicaron el 15 de agosto y el 29 de septiembre de 2006, respectivamente.



negligencia y otras formas de mala administración, así como de fraude, en el establecimiento y la ejecución de varios contratos de gran valor entre la Organización y diversos proveedores que proporcionaban bienes y servicios a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

En el informe se destacan, entre otras, las siguientes cuestiones:

Violaciones de la integridad. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna investigó una amplia gama de violaciones de la integridad en operaciones de mantenimiento de la paz. En dos casos separados, la Oficina corroboró alegaciones de que miembros de contingentes militares habían abusado sexualmente de niñas menores de edad. Las investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna durante el período también confirmaron casos flagrantes de negligencia, corrupción y mala administración grave en algunas misiones de mantenimiento de la paz.

Adquisiciones. Las auditorías e investigaciones identificaron graves deficiencias en la gestión, los sistemas y los procesos de adquisición en operaciones de mantenimiento de la paz. El Equipo de Tareas sobre Adquisiciones emitió 11 informes en los que se detallan comprobaciones de despilfarro, abuso, negligencia y otras formas de mala administración, así como de fraude.

Prefacio

Me complace presentar a la Asamblea General el primer informe anual de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna dedicado a las actividades de mantenimiento de la paz. El informe abarca el período comprendido entre el 1º de julio de 2005 y el 31 de diciembre de 2006 y contiene las principales conclusiones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre las operaciones de mantenimiento de la paz durante este período.

El tamaño y la magnitud de las operaciones de mantenimiento de la paz y la medida en que la Oficina participa en la supervisión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz exigen un informe dedicado a esas operaciones.

El examen de lo sucedido en los últimos 18 meses y de los más de 170 informes de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre actividades de mantenimiento de la paz, pone de relieve claramente una deficiencia de gestión, es decir, la falta de un marco robusto de supervisión interna que establezca la responsabilidad de los directores, entre otras cosas, respecto del entorno de supervisión, la evaluación del riesgo y las actividades de supervisión. Como se destaca en el presente informe, ha habido numerosas instancias en que una falla del sistema de supervisión interna expuso a la Organización a un riesgo innecesario y, en algunos casos, facilitó la mala gestión y el uso indebido de recursos.

Con frecuencia se hace referencia a condiciones de trabajo adversas, o a condiciones operacionales difíciles, para justificar las deficiencias de la supervisión interna; estas son razones que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna no puede aceptar. Los altos riesgos inherentes de las situaciones sobre el terreno exigen una supervisión interna más rigurosa y hasta un examen más detenido para ayudar a la Organización a protegerse contra los tipos de mala gestión y uso indebido de recursos a que se hace referencia en el presente informe.

Durante el período del informe, aumentaron mucho los recursos dedicados a la supervisión de actividades de mantenimiento de la paz, en gran parte gracias al apoyo prestado por la Asamblea General. Esto permitió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna destacar más personal sobre el terreno, lo cual, a mi juicio, contribuyó a aumentar su capacidad para responder con más eficacia a las mayores necesidades de supervisión. Durante este período, la Oficina también realizó importantes avances hacia el logro de su objetivo de establecer un plan de trabajo basado plenamente en los riesgos a más tardar en 2008, lo cual le permitirá identificar mejor las esferas de las operaciones de mantenimiento de la paz que requieren mayor supervisión.

Deseo subrayar la importancia de que las recomendaciones se apliquen rápidamente para reducir la exposición de las Naciones Unidas a los riesgos de pérdidas y despilfarros. Si bien en muchos casos los directores de programas han comenzado a tomar medidas correctivas, las operaciones de mantenimiento de la paz seguirán siendo vulnerables mientras no se apliquen plenamente las recomendaciones.

En conclusión, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que se han logrado importantes avances hacia el logro de la cobertura de supervisión requerida para las operaciones de mantenimiento de la paz. Creo que si bien la respuesta de la administración, indicada por la tasa de aplicación de las

recomendaciones, muestra una tendencia positiva, queda todavía mucho por hacer para reducir el riesgo de la exposición a pérdidas y despilfarros. Deseo también reiterar que un marco de supervisión interna plenamente funcional es un componente crítico de garantía y rendición de cuentas, y espero con interés la puesta en práctica de un marco de ese tipo lo antes posible.

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

23 de febrero de 2007

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–7	5
II. Resultados de las actividades de supervisión por esfera de riesgo	8–68	10
A. Violaciones de la integridad	8–22	10
B. Adquisiciones	23–49	14
C. Gestión del activo	50–52	21
D. Gestión de recursos humanos	53–58	22
E. Gestión de programas y proyectos	59–68	24
III. Actividades de consultoría de gestión	69	27
Anexo		
Examen de la metodología para la asignación de auditores residentes a operaciones de mantenimiento de la paz		28

I. Introducción

1. Durante el período comprendido entre el 1º de julio de 2005 y el 31 de diciembre de 2006, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) publicó más de 170 informes de supervisión relacionados con las operaciones de mantenimiento de la paz. Las recomendaciones incluidas en esos informes representan más del 50% de todas las recomendaciones hechas por la OSSI durante el período. En el presente informe se destacan sólo las esferas que la OSSI considera de mayor interés para la Organización¹. En el anexo figura un examen de la metodología aplicada por la OSSI para la asignación de auditores residentes a misiones de mantenimiento de la paz, como se pide en la resolución 60/268 de la Asamblea General.

2. Con el aumento repentino de las operaciones de mantenimiento de la paz², el ámbito de la labor de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha aumentado considerablemente. Durante el período de 18 meses que abarca el informe, el número de auditores residentes en misiones especiales y de mantenimiento de la paz aumentó en un 45%³. Se asignaron investigadores residentes a la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB), la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). En relación con las inspecciones y las evaluaciones, está en marcha un examen del enfoque y la metodología para asegurar una cobertura amplia de las operaciones de mantenimiento de la paz. El personal de la OSSI en la sede dedicado a la supervisión de actividades de mantenimiento de la paz también aumentó en un 32% durante el mismo período. En el gráfico se muestra el número de investigadores y auditores residentes asignados a misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz al 31 de diciembre de 2006.

¹ Aunque se concedió una exención solicitada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna respecto del número máximo de páginas de los documentos, la Oficina en general está en desacuerdo con esa limitación, ya que viola la independencia de la Oficina en cuanto a la presentación de información a la Asamblea General.

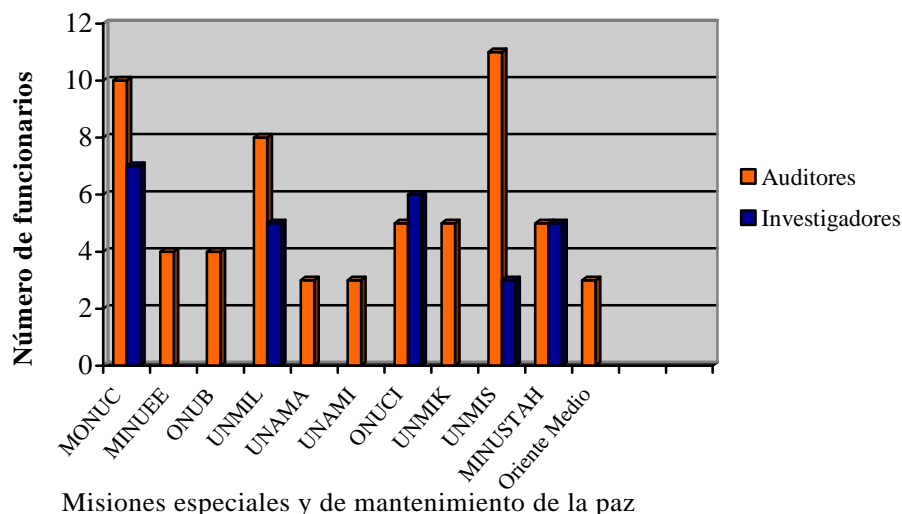
² El presupuesto total para mantenimiento de la paz, incluidas la Base Logística de las Naciones Unidas y la cuenta de apoyo, aumentó de 2.700 millones de dólares en 2001/2002 a 5.000 millones de dólares en 2005/2006 (A/60/727).

³ El aumento se produjo entre el 30 de junio de 2005 y el 31 de diciembre de 2006, incluidos todos los cuadros de personal.

Gráfico

Personal de supervisión residente de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

(Al 31 de diciembre de 2006)



Evaluación del riesgo de las operaciones de mantenimiento de la paz

3. En relación con la meta de lograr un plan de trabajo basado plenamente en el riesgo a más tardar en 2008⁴, la OSSI, con la asistencia de una empresa de consultoría, llevó a cabo una evaluación del riesgo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y seleccionó misiones de mantenimiento de la paz (AP2006/600/14⁵) a principios de 2006. Esta actividad fue esencial para que la OSSI pudiera identificar mejor las esferas de alto riesgo que debían examinarse y, por consiguiente, asegurar que las conclusiones incluidas en el presente informe se refirieran a algunas de las esferas de más alto riesgo que debían considerarse.

Auditorías generales relacionadas con el mantenimiento de la paz

4. En su resolución 59/296, de 22 de junio de 2005, la Asamblea General pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que realizara una auditoría general de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La Oficina comunicó sus conclusiones a la Asamblea General (A/60/717); estas conclusiones se consolidaron a partir de los siguientes informes de auditoría: adquisiciones (AP2006/600/20), gestión financiera y presupuestaria (AP2006/600/19), gestión de recursos humanos (AP2006/600/18), tecnologías de la información y las comunicaciones (AP2006/600/17), planificación integrada de misiones (AP2006/600/15), operaciones sustantivas (AP2006/600/16), y prácticas recomendadas (AP2006/600/23). Además, y de conformidad con la misma

⁴ Las tareas de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se seleccionarán y clasificarán por orden de prioridad sobre la base del riesgo a que está expuesta la Organización.

⁵ Indica la signatura asignada al informe presentado al director del programa.

resolución, la OSSI proporcionará a la Asamblea General, para su examen en la segunda parte de su sexagésimo primer período de sesiones, un informe separado relativo a las estructuras de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En general, esta auditoría llegó a la conclusión de que las estructuras de gestión del Departamento debían asegurar que los procesos operacionales y de gestión estuvieran plenamente integrados en un firme marco de supervisión interna, y apoyados por una gobernanza efectiva y mecanismos de rendición de cuentas. La auditoría señaló también graves deficiencias en los controles internos y una rendición de cuentas inadecuada de la administración respecto de las funciones de apoyo administrativo y logístico, como se había determinado también en anteriores auditorías de la OSSI. No se ha desarrollado ningún mecanismo sistemático de gestión del riesgo como parte de un marco general de supervisión interna, y la vigilancia de los subprogramas del Departamento por la Oficina del Secretario General Adjunto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz requiere mejoras sustanciales. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna, sin embargo, observó que el Departamento ya había realizado actividades para mejorar sus estructuras de gestión. El programa de reforma del Departamento, Operaciones de paz 2010, iniciado en 2005, incluye muchas iniciativas para mejorar sus estructuras de gestión en esferas clave para el cambio, como las personas, las doctrinas, las asociaciones, los recursos y la organización.

5. De conformidad con la resolución 60/255 de la Asamblea General, la OSSI realizó una auditoría de la capacidad del Departamento de Asuntos Políticos para administrar y dirigir misiones políticas especiales, con miras a garantizar el uso eficiente de los recursos relacionados y no relacionados con puestos (A/61/357). En general, la OSSI encontró un alto riesgo de duplicación y superposición en las funciones de las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz⁶. Durante el período 2007-2009, la OSSI realizará auditorías amplias de todas las misiones políticas especiales. Las auditorías determinarán la adecuación de la supervisión interna en materia de presupuestación y finanzas, gestión de recursos humanos, gestión del activo, administración de programas y otras esferas relacionadas con las operaciones de las misiones políticas especiales.

Supervisión interna y rendición de cuentas

6. Las actividades de mantenimiento de la paz están expuestas a circunstancias operacionales difíciles y a problemas imprevistos. Esas condiciones aumentan la exposición de la Organización al riesgo y exigen esencialmente un marco eficaz de supervisión interna y mecanismos de rendición de cuentas. En varias ocasiones, la OSSI ha señalado que el entorno de supervisión, es decir, la actitud en los niveles superiores y el compromiso de ejercer una supervisión fuerte y aplicar principios éticos, es el fundamento y el componente más importante de la supervisión interna. Las realidades operacionales difíciles no se pueden utilizar para justificar un entorno de supervisión deficiente. Esta supervisión ineficiente y débil expone a la Organización al uso indebido de fondos y hasta al fraude y la corrupción. En muchas investigaciones y auditorías de mantenimiento de la paz realizadas durante los últimos 18 meses, la OSSI observó el colapso de algunos componentes de supervisión interna, y en los peores casos, hasta una falta total de atención a la

⁶ Desde enero de 2005, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha venido prestando apoyo administrativo y logístico a misiones políticas especiales.

supervisión por parte de algunos directores de nivel superior. La mejor garantía para una utilización eficaz y eficiente de los recursos es contar con un marco de supervisión interna que haga hincapié en la rendición de cuentas y el comportamiento ético de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que requiere que los funcionarios actúen teniendo en cuenta el interés superior de la Organización.

7. Los informes de investigación y auditoría publicados durante este período ponen de relieve importantes debilidades en la supervisión interna, abuso, despilfarro, negligencia y otras formas de mala administración. Aunque en algunos casos las medidas disciplinarias y administrativas se aplicaron rápidamente, a juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna los directores de programas no han sido coherentes en la aplicación de las normas que deben hacer cumplir al personal. Preocupa mucho a la OSSI el hecho de que tras la publicación de los informes del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en septiembre y octubre de 2006, no se tomaran medidas administrativas en el caso de cuatro individuos respecto de los cuales se habían emitido conclusiones adversas (dos de ellos formaban parte de los ocho funcionarios en licencia especial con sueldo completo en 2006). La OSSI subraya que es preciso aplicar medidas de inmediato para asegurar que los individuos implicados sean responsabilizados plenamente, y que la Organización se comprometa totalmente a desarraigar la mala administración y la corrupción. También preocupa mucho a la OSSI el hecho de que la Organización carezca de políticas y procedimientos eficaces para desalentar a los proveedores de participar en actividades fraudulentas y alentarlos a cooperar en las investigaciones de la OSSI. El proceso actual de suspensión y eliminación de proveedores es débil y disperso, y expone a la Organización a conflictos de intereses, dado que es administrado por el Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas. El Equipo de Tareas sobre Adquisiciones ha comunicado casos en que los proveedores han cometido actos de fraude o mala conducta en varias misiones de mantenimiento de la paz y la información sobre esos actos no ha sido compartida con otras misiones. Más concretamente, el Equipo de Tareas ha determinado que algunos proveedores han cometido faltas graves en una misión, y posteriormente han cometido faltas similares en otras misiones. Las comunicaciones entre las misiones, y entre éstas y el Servicio de Adquisiciones son prácticamente inexistentes. Además, ha habido casos en que el Equipo de Tareas ha encontrado proveedores que habían cometido faltas graves o realizado actos ilícitos y posteriormente habían obtenido nuevos contratos de la Organización, tanto directa como indirectamente. Por ejemplo, hubo casos en que un proveedor que había cometido fraude contra la Organización más tarde obtuvo pedidos de la Organización como subcontratista de otro proveedor que había obtenido un contrato del Servicio de Adquisiciones tras una licitación competitiva. En esos casos, el proveedor seleccionado simplemente asignaba el contrato al proveedor excluido, y este último actuaba en virtud del contrato como si se le hubiera concedido originalmente. Esas deficiencias, que se han planteado recientemente en casos de gran visibilidad, contribuyeron significativamente a demoras en la exclusión de proveedores que habían aplicado prácticas corruptas, exponiendo a la Organización a más pérdidas de sus activos y a repercusiones negativas sobre su reputación. La exclusión de esos proveedores resultó principalmente de pruebas fehacientes proporcionadas por la OSSI y de la publicidad en los medios de difusión de que fueron objeto los casos, pero no de una política proactiva y enérgica contra la corrupción.

II. Resultados de las actividades de supervisión por esfera de riesgo

A. Violaciones de la integridad

8. Durante el período del informe, la OSSI investigó una amplia gama de violaciones de la integridad en operaciones de mantenimiento de la paz, entre ellas la mala gestión, la malversación de fondos y la explotación y el abuso sexuales. Preocupan, en particular, las alegaciones relacionadas con la explotación y el abuso sexuales, expresamente prohibidos en ST/SGB/2004/13⁷, y que representaron casi un tercio (463) de todas las alegaciones recibidas por la OSSI durante el período.

9. Al 31 de diciembre de 2006, 30 de las 463 alegaciones de explotación y abuso sexuales se habían investigado plenamente y se habían transmitido informes al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Proseguían las investigaciones respecto de 203 alegaciones. Otros 74 casos se remitieron al Departamento para su examen y la adopción de medidas. De conformidad con el mandato de la OSSI, en 54 casos en que no se encontraron pruebas en apoyo de la alegación, el sujeto de la investigación fue absuelto de todas las acusaciones. En un caso, la queja se retiró después de que la OSSI efectuó verificaciones con el demandante. Los 101 casos restantes de explotación y abuso sexuales tuvieron los siguientes resultados: emisión de comunicaciones a directores de programas; información insuficiente para realizar una investigación; las alegaciones eran similares a otras cuestiones y por consiguiente se fusionaron con casos existentes; o los casos fueron superados por los acontecimientos, como el transcurso de un período importante entre la supuesta infracción y la comunicación, que hacía imposible la investigación. Durante el período se emitieron otros tres informes de investigación de casos de explotación y abuso sexuales, relativos a alegaciones presentadas en el período del informe anterior. A continuación se describen algunos de los casos dimanantes de las alegaciones recibidas durante el período.

Explotación y abuso sexuales

10. En la UNMIL (0706/05), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna corroboró alegaciones de pruebas prima facie de que un miembro de un contingente militar había abusado sexualmente de una niña menor de edad. La OSSI recomendó que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz remitiera este caso a las autoridades nacionales del país que aportó el contingente del caso para la iniciación de actuaciones penales contra el contingente militar. El Departamento presentó este caso a la misión permanente pertinente ante las Naciones Unidas en varias ocasiones; hasta la fecha, sin embargo, no se ha recibido una respuesta adecuada, en consonancia con las pruebas del caso.

11. En la MONUC (0635/05), la OSSI corroboró alegaciones de que un miembro de un contingente militar había abusado sexualmente de una niña menor de edad, y

⁷ En el documento ST/SGB/2003/13 se define la explotación sexual como la comisión o el intento de cometer abuso de una posición de vulnerabilidad, poder diferencial, o confianza, con fines sexuales, incluidos, pero sin limitarse a ellos, los casos de beneficios monetarios, sociales o políticos de la explotación sexual de terceros. El abuso sexual se define como la intrusión o la amenaza de intrusión física de naturaleza sexual, ya sea por la fuerza o en condiciones de coerción o de desigualdad.

que ese acto había resultado en el nacimiento de un niño. La OSSI investigó también alegaciones similares, relativas a otra niña y un miembro del mismo contingente militar; esta alegación, sin embargo, no se pudo probar porque no se pudo localizar a la supuesta víctima. Ambos casos revelaron indicios de conducta incorrecta por parte del Comandante del contingente en relación con los respectivos miembros del contingente militar, en el sentido de que había proporcionado apoyo financiero y de subsistencia a las familias de las dos niñas durante más de siete meses. Por esta razón, la OSSI infirió que el Comandante había procurado restar importancia a las reclamaciones hechas por la familia en cuanto a la explotación sexual de niñas locales. La OSSI recomendó, por conducto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que el país que había aportado el contingente tomara medidas apropiadas, incluso contra el Comandante.

12. En la UNMIS (0416/05), la OSSI corroboró alegaciones de que un funcionario responsable de vigilar el comportamiento de un contratista de servicios había explotado sexualmente y abusado de cuatro ex empleadas del contratista. Asimismo, la OSSI confirmó alegaciones de que el mismo funcionario había acosado a otras empleadas del mismo contratista. Todas las recomendaciones de la OSSI en este caso fueron aceptadas y aplicadas por el Departamento.

13. En la ONUCI (0298/05), la OSSI determinó que varios oficiales de Estado Mayor, de diferentes contingentes nacionales, habían llevado mujeres, incluso prostitutas, a un hotel utilizado como cuartel general de la fuerza de la misión, en contravención de las instrucciones de la misión. La investigación también reveló que la dirección militar no había logrado crear un entorno que impidiera al personal militar cometer actos de conducta que constituirían, o podían considerarse razonablemente que constituirían explotación y abuso sexuales. Esa supervisión insuficiente del entorno provenía en parte de memorandos de comando ambiguos y graves deficiencias en los controles de seguridad, que permitían la entrada al cuartel general de la fuerza de personal femenino no perteneciente a las Naciones Unidas, lo cual planteaba un importante riesgo para la seguridad del personal y los bienes de las Naciones Unidas. El Departamento aplicó todas las recomendaciones de la OSSI en este caso.

14. La OSSI cree que para reducir los casos de explotación y abuso sexuales por parte del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se requiere la colaboración de todos los interesados directos. Cada país que aporta contingentes debe asegurar que todo el personal tenga plena conciencia de sus responsabilidades frente a los nacionales del país anfitrión. La OSSI cree también que el sistema de las Naciones Unidas debe realizar mayores esfuerzos para hacer frente a las condiciones económicas y sociales extremas de estas personas vulnerables que viven en zonas en que están situadas muchas de las misiones de mantenimiento de la paz. Las recomendaciones de la OSSI en este caso fueron aceptadas y aplicadas por el Departamento.

15. La División de Auditoría Interna de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna examinó también la situación de la disciplina en una auditoría general de las misiones sobre el terreno, encabezada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, para comprender el entorno en que se producían esas graves violaciones de las normas de conducta de las Naciones Unidas, y para ayudar a los directores superiores del Departamento a determinar el camino a seguir para fortalecer las normas de conducta de la Organización y asegurar su pleno

cumplimiento (véase A/60/713). La OSSI reconoce que el Departamento y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos del Departamento de Gestión ya han puesto en práctica varias de las recomendaciones hechas por la OSSI como resultado de este examen. Por ejemplo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estableció equipos de conducta y disciplina en la Sede y en 12 misiones sobre el terreno. El mandato de estos equipos abarca la supervisión de cuestiones de conducta y disciplina en misiones de mantenimiento de la paz para asegurar el cumplimiento de las normas de conducta de las Naciones Unidas por todo el personal de mantenimiento de la paz. Estos equipos son un instrumento importante para asegurar que la administración de la misión esté informada de los acontecimientos pertinentes relacionados con cuestiones de conducta y disciplina que se producen en la misión. Además, los equipos proporcionan orientación de política y asesoramiento técnico para la creación y puesta en práctica de cursos de capacitación para reforzar la capacidad de las misiones para hacer frente a casos de mala conducta, en particular explotación y abuso sexuales.

16. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Gestión de Recursos Humanos y la División de Investigaciones de la OSSI están elaborando diversos programas de capacitación, incluidos módulos sobre el código de conducta, la prevención de la explotación y el abuso sexuales y las técnicas de investigación. Hasta la fecha, se han impartido los módulos de capacitación 2 y 3 de un programa de capacitación obligatoria sobre prevención de la explotación y el abuso sexuales dirigido a personal de nivel medio y a comandantes militares; los resultados están siendo examinados por los equipos de conducta y disciplina y por el Servicio Integrado de Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, antes de su finalización a más tardar el 30 de marzo de 2007.

17. La OSSI continuará realizando investigaciones de casos de mala conducta, en particular casos de explotación y abuso sexuales, comunicados en relación con misiones de mantenimiento de la paz, y hará recomendaciones para la aplicación de sanciones y cambios de política cuando resulte conveniente. No obstante, es esencial que todos los interesados directos asuman su propia responsabilidad en esta esfera para garantizar un cambio de comportamiento y una reducción de los abusos contra personas vulnerables.

Mala gestión

18. En la Oficina de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNOTIL) (ID 645/05), la OSSI realizó una investigación de alegaciones de casos graves de mala gestión de bienes depositados en el almacén de tecnología de la información y las comunicaciones de Dili. Las pruebas obtenidas por la investigación confirmaron actos de gran negligencia y mala gestión grave por parte del director encargado de los bienes del servicio de tecnología de la información y las comunicaciones y pusieron de relieve una falta de supervisión por parte de los directores de operaciones del servicio, que dio lugar a una pérdida de bienes de las Naciones Unidas por un valor total de unos 249.000 dólares. Las recomendaciones de la OSSI al Departamento, incluidas las relativas a la obtención de reembolso por parte de los directores involucrados y a la adopción de medidas contra el personal de la misión responsable, se encuentran en diferentes etapas de aplicación.

19. En otra investigación sobre mala gestión, en la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) (ID 261/05), la OSSI determinó que oficiales superiores del contingente de un país que aportaba contingentes, incluido el Comandante, habían establecido un sistema mediante el cual exageraban fraudulentamente sus necesidades de combustible haciendo declaraciones falsas sobre sus actividades de viajes y falsificando datos sobre consumo de combustible por los generadores. Esos oficiales superiores vendían luego el exceso de combustible generado de esta forma a compradores locales. También vendían raciones de las Naciones Unidas a tiendas y supermercados locales, utilizando a intérpretes locales y del contingente como “intermediarios”. En una comprobación separada, los documentos obtenidos por la OSSI mostraron que el mismo batallón utilizaba sólo el 20% de sus vehículos objeto de mantenimiento, aunque las Naciones Unidas reembolsaban al Gobierno del país que aportaba el contingente el mantenimiento de toda la flota de vehículos, inflando de esta forma el reembolso efectuado por las Naciones Unidas en cinco veces la cantidad realmente necesaria. La investigación concluyó que las pérdidas estimadas de las Naciones Unidas ocasionadas por estas actividades ilícitas ascendían a 1,5 millones de dólares. También se obtuvieron pruebas en apoyo de la conclusión de que un oficial militar del mismo batallón había violado la ley nacional de su país aceptando soborno en su capacidad oficial como miembro de un grupo de selección para asignar puestos a efectivos que deseaban sumarse al contingente. La OSSI recomendó que el Departamento asegurara que el país que aportaba al contingente tomara medidas apropiadas contra los oficiales involucrados. Además, la OSSI recomendó que el Departamento asegurara que los oficiales involucrados no fueran asignados en el futuro a otras misiones de mantenimiento de la paz y que se tomaran medidas apropiadas contra los intérpretes del contingente. El Departamento ha aplicado la mayoría de las recomendaciones hechas por la OSSI en este caso y, en particular, ha repatriado a todo el contingente de la misión, y ha solicitado la adopción, por parte del país que aportó el contingente, de medidas de seguimiento contra los oficiales superiores.

20. La gestión del combustible es una importante esfera de riesgo para la Organización, por lo que, de conformidad con la resolución 60/259 de la Asamblea General, la OSSI realizó una auditoría de la gestión del combustible en 10 misiones sobre el terreno⁸. Los resultados de la auditoría se resumirán en un informe separado a la Asamblea General durante la segunda parte de la reanudación del sexagésimo primer período de sesiones.

Equipo de tareas de investigación en la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

21. El equipo de tareas de investigación, un grupo tripartito compuesto por la OSSI, la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF) y la Dependencia de Investigación Financiera de la UNMIK, tiene por mandato realizar investigaciones de empresas estatales en Kosovo (Serbia). Durante el período del informe, las investigaciones del grupo de tareas centraron la atención en el fraude y la corrupción en el sector energético de Kosovo. Concretamente, se encontraron 13

⁸ Las 10 misiones sobre el terreno fueron: la MINUSTAH, la MONUC, la ONUB, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Afganistán (UNAMA), la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI), la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE), la UNMIK, la UNMIL, la UNMIS y la ONUCI.

casos de fraude y corrupción en la Compañía de Electricidad de Kosovo (KEK) que debían ser investigados. Tres de esos casos (véase *infra*) se sometieron al Representante Especial del Secretario General para que éste aprobara la remisión y su posterior transmisión al Departamento de Justicia de la UNMIK para su investigación en el fuero penal. Otro caso fue referido a la Unión Europea (UE), ya que se refería a un funcionario de la Unión Europea. Nueve casos se están investigando. La UNMIK ha confirmado que el Representante Especial aprobó y transmitió, en diciembre de 2006, los tres casos del equipo de tareas sobre la KEK al Departamento de Justicia de la UNMIK para la adopción de medidas judiciales.

22. Los tres casos remitidos al Representante Especial son los siguientes:

- Aproximadamente 5,5 millones de dólares de fondos de la UNMIK y la Unión Europea consignados para la compra de electricidad en el extranjero fueron desviados a otras cuentas bancarias controladas por terceros;
- Transacciones no explicadas por más de 1,3 millones de dólares (1 millón de euros) en la cuenta de un empleado de la KEK cuyo sueldo mensual ordinario era inferior a 1.000 dólares.
- Condiciones excesivamente desfavorables para la KEK en un acuerdo relativo a la restauración de una central hidroeléctrica y la recompra de energía entre la KEK y una compañía de un Estado Miembro.

B. Adquisiciones

23. Las auditorías e investigaciones sobre adquisiciones han determinado graves deficiencias en la gestión, los sistemas y los procesos de adquisiciones. Como consecuencia del informe del Comité de Investigación Independiente del programa “petróleo por alimentos” y de la detención y condena de un oficial de adquisiciones de las Naciones Unidas, se estableció un equipo de tareas (véase A/61/264 (Part I), párr. 55) encargado de investigar irregularidades en todas las cuestiones relativas a las adquisiciones en que estuviera envuelta la Organización. A menos que las recomendaciones sobre adquisiciones se apliquen como cuestión de gran importancia, millones de dólares seguirán expuestos al riesgo de uso indebido y despilfarro.

24. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos sigue considerando varios de los casos mencionados en la presente sección. Cuando fue pertinente, la OSSI tomó nota especial de esos casos. Los funcionarios interesados no deben ser considerados responsables hasta que la cuestión haya sido totalmente resuelta dentro del sistema de justicia de la Organización.

Equipo de Tareas sobre Adquisiciones

25. Desde junio de 2006, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones ha emitido 11 informes. En esos informes se detallan las conclusiones importantes sobre despilfarros, abuso, negligencia y otras formas de mala gestión, así como de fraude, en el establecimiento y la ejecución de varios contratos de gran valor entre la Organización y diversos proveedores para el suministro de bienes y servicios a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Esos contratos afectan directamente a las siguientes misiones: Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE), UNMIS, UNMIL, MONUC, la Administración de Transición de

las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), la MINUSTAH y otras. El Equipo de Tareas ha determinado importantes casos de despilfarro y/o fraude causados por la acción de proveedores y sus agentes y representantes, por negligencia y por otras formas de mala gestión, así como algunos actos de fraude por parte de ciertos funcionarios dentro de la Organización.

26. El Equipo de Tareas centró inicialmente sus recursos en la investigación de ocho funcionarios que estaban en licencia especial con sueldo completo en enero de 2006. El Equipo de Tareas ha emitido nueve informes relativos a los ocho funcionarios. Cuatro de ellos prestaban servicios en misiones de mantenimiento de la paz; los otros tenían responsabilidades de adquisición de bienes y servicios para misiones de mantenimiento de la paz. El Equipo de Tareas ha recomendado que tres de esos ocho funcionarios sean absueltos de todas las acusaciones, que uno sea remitido para enjuiciamiento penal, y que la Organización considere la cuestión de la responsabilidad de los otros cuatro por violación de las normas u otras formas de mala gestión. El funcionario cuyo caso fue remitido para enjuiciamiento penal posteriormente fue despedido por la Organización. La situación de los cuatro funcionarios restantes seguía en examen al momento de prepararse el presente informe.

27. Los importantes casos investigados por el Equipo de Tareas se describen más abajo.

28. El Equipo de Tareas sigue centrando la atención en una cuestión determinada en la auditoría realizada por la OSSI en 2000 relativa a la adquisición de servicios aéreos para la UNTAET (PTF 6/06). El Equipo de Tareas determinó que había un plan en virtud del cual individuos que se presentaban como representantes del proveedor dirigían el contrato a individuos que sobrecargaban el costo de diversos servicios a la Organización y presentaban facturas por servicios que en realidad no se habían prestado. El Equipo de Tareas hizo esfuerzos considerables respecto de esta cuestión, que resultaron en la determinación de un complejo plan para desviar dinero pagado por la Organización a diversas instituciones financieras en todo el mundo a través de una ruta tortuosa. El Equipo de Tareas ha encontrado documentos falsos y fraudulentos presentados a la Organización para justificar sobrepagos de por lo menos 1,4 millones de dólares en relación con el contrato de servicios aéreos. Determinó también que dos altos funcionarios de las Naciones Unidas no supervisaron adecuadamente la transacción. Autoridades del Estado Miembro de que se trata han acusado a cuatro individuos en relación con este plan. El Equipo de Tareas no ha podido finalizar la cuestión debido a que carece de facultades para obligar a Estados Miembros a prestar asistencia en la investigación.

29. Tras una nueva investigación, el Equipo de Tareas emitió un informe el 27 de julio de 2006 (PTF 26/06) relativo a uno de los ocho funcionarios mencionados más arriba, en el que se determinó un extenso plan de agentes y representantes de una gran empresa de telecomunicaciones para defraudar a la Organización. El plan fue elaborado por la empresa y sus agentes, con la asistencia de un oficial de adquisiciones de las Naciones Unidas. La investigación del Equipo de Tareas determinó que el oficial de adquisiciones había realizado una serie de actos no autorizados en un esfuerzo por proporcionar a la empresa una ventaja en ejercicios de adquisiciones y desviar la crítica de la compañía cuando surgieron alegaciones de corrupción y mala gestión. El Equipo de Tareas determinó que el oficial de adquisiciones había favorecido a esta empresa en por lo menos ocho contratos, con

un valor agregado de más de 100 millones de dólares, incluido un contrato por valor de 27 millones de dólares para proporcionar apoyo de mano de obra en diversas misiones de la Organización. Además, el Equipo de Tareas determinó que representantes de la empresa habían recompensado al oficial de adquisiciones por su tratamiento preferencial, proporcionándole dos valiosos bienes inmuebles en Manhattan, cuyo valor excedía de 1,5 millones de dólares, a un precio inferior al del mercado, y le habían hecho regalos de otro tipo.

30. En consecuencia, la Organización acusó al oficial de adquisiciones de mala conducta y posteriormente lo despidió. Varios proveedores identificados por el Equipo de Tareas como autores de actos de mala conducta y fraude fueron excluidos de la lista de proveedores. La Organización también remitió la cuestión a la Oficina del Fiscal de los Estados Unidos para el distrito meridional de Nueva York, que ha acusado al oficial de adquisiciones de la comisión de delitos penales. La acusación se basó principalmente en pruebas e información reunidas y comunicadas por el Equipo de Tareas. El principal agente del proveedor se declaró culpable de la conspiración identificada por el Equipo de Tareas y fue posteriormente acusado por la Oficina del Fiscal de los Estados Unidos para el distrito meridional de Nueva York. El agente reconoció ante los tribunales que había proporcionado al oficial de adquisiciones el valioso inmueble a un precio inferior al del mercado a cambio de un tratamiento favorable para la empresa en relación con el proceso de licitación del contrato.

31. El Equipo de Tareas comunicó también, en diciembre de 2006 (PTF 7/06), importantes casos de corrupción en la adquisición de raciones para la UNMIL y la MINUEE, y determinó que los ejercicios de adquisición de esos contratos habían estado expuestos a un plan bien concebido para desviar el contrato hacia un proveedor determinado. El Equipo de Tareas comunicó que un funcionario de las Naciones Unidas había ayudado al representante del proveedor y varios de sus empleados a corromper el proceso de adquisición mediante la sustitución de páginas del pliego de la propuesta de la empresa después de expirado el plazo y después de presentadas las ofertas. El Equipo de Tareas concluyó que un oficial de adquisiciones había proporcionado a la empresa información financiera de las otras ofertas después de vencido el plazo para la presentación de ofertas, y que había permitido a la empresa reducir los costos proyectados para obtener el contrato. Una vez obtenido el contrato, el oficial de adquisiciones permitió a la empresa enmendar el contrato para obtener sumas de dinero adicionales innecesaria e indebidamente.

32. El Equipo de Tareas determinó que el oficial superior y otros dos funcionarios en puestos de supervisión no ejercieron la diligencia debida, y concretamente no investigaron adecuadamente los documentos del contrato, lo cual facilitó la ejecución de ese plan delictivo. El Equipo de Tareas ha recomendado que la Organización tome las medidas apropiadas.

33. La Organización ha pagado a la empresa, en virtud de esos contratos, más de 130 millones de dólares, de los cuales, según el Equipo de Tareas, 860.000 dólares constituían en ese momento pérdidas financieras. El Equipo de Tareas ha recomendado que la Organización remita el caso a los ministerios públicos de los Estados Unidos, el Reino Unido e Italia y que estudie la posibilidad de reclamar daños y perjuicios civiles. Como respuesta inicial, la Organización ha suspendido a dos empresas de la lista de proveedores.

34. Además, el equipo de tareas ha prestado mucha atención a varios casos de alegaciones de irregularidades de adquisición en la UNMIS (PTF 18/06, 29/06, 20/06). El Equipo de Tareas ha examinado varias actividades de adquisición y ha determinado violaciones de las normas financieras y de adquisición por el personal de la misión, incluidos los directivos superiores, en los siguientes casos: a) el uso no apropiado de un contrato para adquirir combustible para un despliegue de efectivos, que resultó en una obligación de 1,3 millones de dólares para la Organización; b) la compra de un sistema de luces solares de pista de aterrizaje para un aeropuerto local; c) otra cuestión en que existía un plan entre un oficial de aviación, un oficial de adquisiciones y el oficial ejecutivo jefe de un proveedor para desviar el contrato de luces solares de pista de aterrizaje (y otros contratos) hacia el vendedor; y d) la compra de otros artículos para la misión en contravención de las normas financieras y de adquisición. El Equipo de Tareas determinó violaciones de las normas y reglamentos de las Naciones Unidas y otras formas de mala gestión por cuatro funcionarios, dos de los cuales cometieron actos delictivos y uno que posteriormente se separó de la misión. Se ha recomendado la remisión de los casos de estos dos ex funcionarios a los ministerios públicos correspondientes. El Equipo de Tareas también determinó despilfarros importantes de recursos de las Naciones Unidas en la misión. Una auditoría posterior de la OSSI, publicada en octubre de 2006, reveló varios casos de mala gestión y despilfarro, así como indicadores de fraude que debían ser investigados por el Equipo de Tareas (véanse los párrafos 33 a 38).

35. Como respuesta, la Organización ha eliminado a dos empresas de la lista de proveedores. La Organización continúa contemplando qué medidas, si alguna, habrá de tomar contra dos funcionarios superiores de la misión que ejercían funciones de supervisión en varias de las cuestiones en las que se encontraron faltas.

Auditorías de adquisiciones

36. Además de las irregularidades de adquisición en la UNMIS puestas de relieve por el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, las auditorías realizadas por la OSSI en este período han determinado también graves deficiencias en la gestión de las adquisiciones por la UNMIS.

37. Una auditoría de la gestión de las adquisiciones en la UNMIS (AP2006/632/08) reveló graves deficiencias de supervisión y determinó varios posibles indicadores de fraude, así como casos de mala gestión, despilfarro en los gastos, sobrepagos a proveedores y prácticas de adquisición cuestionables. Por ejemplo, la misión utilizaba la práctica de solicitar ofertas de proveedores preseleccionados, pero el criterio para la preselección no siempre era transparente. No se daba a los posibles ofertantes tiempo suficiente para presentar sus ofertas, y no se observaban los plazos para la presentación de ofertas y propuestas indicados en el Manual de Adquisiciones. Estas prácticas limitaban la competencia y aumentaban los costos de la misión. Por ejemplo, un contrato para el suministro de grava por valor de 17 millones de dólares se concedió sobre la base de una “oferta única” a precios que parecían exorbitantes.

38. La misión incurrió en gastos innecesarios estimados en 1,2 millones de dólares para alojamiento en hoteles como resultado de la infrautilización de reservas para personal militar hechas en bloque. Esos gastos podían haberse evitado o reducido significativamente si la misión hubiera incluido una cláusula apropiada en el

contrato, que hubiera permitido a la UNMIS cancelar las reservas innecesarias dando un preaviso adecuado.

39. La auditoría determinó que la misión podía haber ahorrado gastos por un total estimado en 9 millones de dólares en un período de dos años si hubiera obtenido una licencia del gobierno anfitrión para ocuparse de la liberación de mercancías importadas tratando directamente con las autoridades aduaneras locales. No obstante, hasta la fecha la UNMIS no ha logrado obtener esa autorización del Gobierno del Sudán. Además, hay que resolver la cuestión de las deficiencias de supervisión en la administración de contratos para transporte interno, a fin de evitar pérdidas para la misión imputables al uso de contratistas costosos.

40. Otros casos de despilfarro determinados por la auditoría incluían gastos innecesarios por valor de 50.000 dólares para la compra de cámaras digitales de calidad inferior u obsoletas, el pago de 50.000 dólares por mercancías destruidas en tránsito cuando estaban bajo la responsabilidad del vendedor, y gastos innecesarios de 57.000 dólares por el alquiler de un almacén que nunca se utilizó.

41. La auditoría determinó también varios indicadores de posible fraude y casos de mala gestión y despilfarro, que requieren una investigación más a fondo para determinar si se produjo fraude, y para asignar la responsabilidad por las irregularidades, los despilfarros y la mala gestión. La UNMIS aceptó la mayoría de las recomendaciones de la OSSI e indicó que la planificación de las adquisiciones había mejorado considerablemente y que se habían fortalecido los controles para asegurar el cumplimiento de las normas de adquisición establecidas. La UNMIS tomó medidas de inmediato para recuperar sobrepagos por valor de 315.000 dólares de contratistas designados sobre la base de las conclusiones de la auditoría. La OSSI espera más información de la misión, el Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sobre las medidas adoptadas para resolver la cuestión de la responsabilidad por las irregularidades, el despilfarro y la mala gestión determinados por la auditoría.

42. Tras una auditoría horizontal de la gestión de los contratos de raciones efectuada en cinco misiones de mantenimiento de la paz⁹, (véase A/60/346 y Corr.1), la OSSI realizó una nueva auditoría de la gestión de las raciones en la UNMIS (AP2005/632/04). La OSSI determinó que la misión recibía suministros de raciones de un proveedor desde mayo de 2005, sobre la base de una carta de concesión para un propuesto contrato por valor de 201 millones de dólares, aún cuando a la terminación de la auditoría en diciembre de 2005 todavía no se había firmado un contrato oficial. A juicio de la OSSI, la falta de un contrato oficial expuso a la Organización a importantes riesgos de querellas y desacuerdos, con las consiguientes consecuencias financieras.

43. La auditoría determinó también varias cuestiones que requerían seguimiento por el Departamento de Gestión en la Sede y por la UNMIS a nivel de la misión. Estas cuestiones incluían las siguientes:

- Una proyección incorrecta del costo del agua que se suministraría en virtud del contrato de raciones. Más concretamente, la presentación del Servicio de Adquisiciones al Comité de Contratos de la Sede subestimó las obligaciones dimanantes del propuesto contrato de raciones en 17 millones de dólares.

⁹ La MONUC, la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), la MINUEE, la UNMIL, y la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMISET).

- La UNMIS había acordado permitir a un contratista la utilización de aeronaves de la UNMIS para entregar raciones a la misión. El contratista, a su vez, cargaría a la misión un precio más bajo por las raciones. Sin embargo, la auditoría de la OSSI mostró que el costo de los vuelos, que se realizaron entre septiembre y octubre cuando había escasez de combustible en el Sudán, fue superior en 297.000 dólares al costo revisado de la raciones.
- La demora de cuatro meses en el ensayo y la certificación de la adecuación del agua producida por una planta de purificación del contingente resultó en gastos que se hubieran podido evitar, por valor de 963.000 dólares, que se pagaron al contratista. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz observó que una investigación de la UNMIS sobre esta cuestión llegó a la conclusión de que el país que aportó el contingente debía reembolsar el costo incurrido por la misión.
- La misión pagó 839.000 dólares a un proveedor por la utilización de almacenes, aunque éstos no se habían completado ni se podían utilizar.
- El almacenamiento inadecuado de paquetes compuestos de raciones obtenidos de la MINUEE y la Base Logística de las Naciones Unidas resultó en una pérdida de 105.000 dólares. El pago en exceso por valor de 34.000 dólares hecho al proveedor se debió a errores de computación.

44. La UNMIS aceptó la mayoría de las recomendaciones de la OSSI y tomó medidas para ponerlas en práctica. Sin embargo, varias recomendaciones críticas no fueron aceptadas por la misión ni por el Departamento de Gestión. La OSSI ha reiterado esas recomendaciones y sigue ocupándose activamente de ellas.

45. La auditoría de las adquisiciones realizada por la OSSI en la MINUSTAH (AP2004/683/02) determinó 12 operaciones de adquisición por un gasto total de 9,1 millones de dólares, incluidos seis casos de alquiler de locales para alojar efectivos, espacio de oficinas e instalaciones de almacenamiento a un costo de 6,35 millones de dólares, que no se habían realizado de conformidad con los procedimientos de adquisición establecidos. Los oficiales que hicieron los pedidos realizaron actividades de compra sin participación de la Sección de Adquisiciones de la MINUSTAH, en violación de la delegación de autoridad para las adquisiciones que se basa en la segregación de las funciones de pedido y adquisición. Los casos precedentes se caracterizaron también por la falta de licitación competitiva, lo que aumentó el riesgo de adquisiciones no económicas y actividades fraudulentas. Posteriormente, la MINUSTAH tomó varias medidas para reforzar los controles internos y asegurar que las medidas de adquisición se realizaran de conformidad con las disposiciones del Manual de Adquisiciones.

46. En la ONUCI (AP2005/640/03), la falta de un plan oficial de adquisiciones para la misión contribuyó a numerosos problemas, como la presentación ex post facto de pedidos de adquisición para su examen por el Comité de Contratos Local, el uso excesivo de pedidos para “necesidades operacionales inmediatas” y adquisiciones directas sin licitación competitiva. Los contratos otorgados se dividían a fin de mantener el monto en dólares por debajo del nivel que requería su presentación al Comité de Contratos Local, lo cual no sólo violaba la delegación de la autoridad de adquisición sino también comprometía la función de supervisión del Comité. La supervisión interna en la esfera de la gestión de contratos debía reforzarse para asegurar que no se excediera el tope de los contratos sin autorización

previa. Muchos de estos problemas se atribuyeron a las dificultades experimentadas en la contratación para puestos críticos. Posteriormente, la ONUCI adoptó medidas correctivas para resolver las deficiencias determinadas por la auditoría.

47. Una auditoría de adquisiciones realizada en la UNAMI (AP2005/812/01), mostró que la misión no aplicaba la diligencia debida cuando elaboraba documentos de licitación, ni cuando evaluaba las propuestas técnicas y financieras o adoptaba decisiones sobre las mejores ofertas finales. La OSSI atribuyó estos problemas a la falta de personal de adquisiciones calificado en la misión, y a un apoyo limitado del Servicio de Adquisiciones de Nueva York. La misión tampoco procuraba obtener el visto bueno del Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo, en su calidad de oficial autorizado por conducto del Comité de Contratos, antes de concertar el contrato. Además, hubo importantes violaciones de los procedimientos de adquisiciones establecidos respecto de la compra de barreras en forma de T para los locales de la misión en Bagdad, a la que se refería un contrato por valor de 793.000 dólares con un proveedor cuyas credenciales posteriormente se consideraron cuestionables. La OSSI hizo varias recomendaciones para reforzar el proceso de adquisiciones, que fueron aceptadas y están siendo aplicadas por la UNAMI.

48. En la ONUB (AP2005/648/09), la OSSI determinó que las funciones ordinarias de oficial de adquisiciones jefe se habían asignado a un consultor. Este individuo había representado a la misión en cuestiones relacionadas con adquisiciones, supervisaba a funcionarios y firmaba contratos, en contravención de las reglas 105.4 y 105.5 del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, así como de la circular ST/AI/1999/7 que rige el empleo de contratistas y consultores individuales. Posteriormente, la misión nombró a un funcionario de las Naciones Unidas como oficial de adquisiciones jefe y puso en práctica las medidas necesarias para resolver otros problemas determinados por la auditoría, como los siguientes: a) el establecimiento de un comité de examen de proveedores; b) la preparación de planes anuales de adquisiciones; c) el empleo de especificaciones genéricas en lugar de marcas registradas en los pedidos; y d) el fortalecimiento de los controles internos para asegurar que el empleo de procedimientos de adquisiciones de urgencia se limitara a los casos urgentes.

Cumplimiento de los procedimientos para la apertura de ofertas

49. Las auditorías de efecto rápido de la OSSI en 10 misiones sobre el terreno (AP2006/683/12, AP2006/620/16, AP2006/648/12, AP2006/812/07, AP2006/654/04, AP2006/624/11, AP2006/650/12, AP2006/626/19, AP2006/632/12 y AP2006/640/16)¹⁰ mostraron un bajo nivel de cumplimiento de los procedimientos establecidos para la apertura de las ofertas que figuran en el Manual de Adquisiciones. Ese incumplimiento aumenta el riesgo de irregularidades y compromete la integridad del proceso de licitación. Las debilidades más comunes determinadas en las 10 misiones incluyen: a) la falta de una zona adecuadamente segura para la recepción de las ofertas; b) no siempre se establecían comités de apertura de ofertas; c) la fecha y la hora de la recepción de las ofertas no siempre se consignaban en el expediente; y d) el uso incoherente de la hoja de resumen de la licitación para el registro de las ofertas. Las auditorías indicaron también la necesidad de mejorar los sistemas de archivo para facilitar la recuperación de los expedientes de adquisiciones. Todas las

¹⁰ Las 10 misiones sobre el terreno fueron la MINUSTAH, la MONUC, la ONUB, la UNAMI, la UNFICYP, la MINUEE, la UNMIK, la UNMIL, la UNMIS y la ONUCI.

misiones comprendidas en las auditorías han comenzado a aplicar medidas para rectificar las deficiencias observadas en el proceso de apertura de ofertas.

C. Gestión del activo

50. La gestión del activo es una importante función de apoyo que permite la realización de actividades de mantenimiento de la paz de manera efectiva y eficiente. Las auditorías sobre logística y gestión de bienes resultaron en varias recomendaciones de mejoras en el empleo de los activos de la Organización.

Existencias para el despliegue estratégico

51. La auditoría de las existencias para el despliegue estratégico (AP2004/600/02) en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz determinaron varias deficiencias en el programa, entre ellas las siguientes:

- Las políticas y los procedimientos para la gestión de las existencias para el despliegue estratégico no se actualizan ni se ajustan de manera periódica. Por ejemplo, las directrices sobre contabilidad de las existencias se emitieron dos años después de la aplicación del concepto, lo que dio lugar a registros incompletos de las transacciones y a una carga de trabajo adicional en relación con el mantenimiento, la actualización y la conciliación de los registros de las existencias.
- Galileo, un sistema de inventario automatizado con un costo de 3,4 millones de dólares, no sigue el despliegue, la reposición y la reconfiguración de las existencias y no está integrado con sistemas de contabilidad y adquisiciones. El Departamento señaló que el sistema Galileo sigue los movimientos y la situación física de las existencias y que se ha desarrollado un instrumento de seguimiento interino para vigilar la reposición de las existencias. Sobre la base de la experiencia obtenida con este instrumento, se han elaborado requisitos de los usuarios y se los ha presentado al Grupo de Desarrollo del sistema Galileo para facilitar la preparación de un nuevo módulo que permita el seguimiento y la contabilidad de las existencias para el despliegue estratégico de manera centralizada.
- No se desarrollaron indicadores de rendimiento ni instrumentos de evaluación para medir la eficacia de la utilización de las existencias para el despliegue estratégico.

El Departamento aceptó las recomendaciones de la OSSI y adoptó medidas para ponerlas en práctica.

Gestión de bienes

52. Una auditoría de la gestión de bienes en la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) (AP2006/645/01) determinó que la misión debía fortalecer los sistemas y procedimientos existentes para asegurar la rendición de cuentas respecto de los bienes y la fiabilidad de los datos del sistema Galileo. La falta de un mecanismo para coordinar la rendición de cuenta de los bienes situados en diversas sedes de usuarios, hizo que hubiera discrepancias entre los registros del activo y los resultados de las verificaciones físicas anuales. Además, todavía no se ha aplicado el módulo de disposición de los bienes del

sistema Galileo, y se utilizaba el sistema de control de los bienes sobre el terreno (un precursor del sistema Galileo) para tramitar la liquidación de bienes. La UNFICYP indicó que las deficiencias del sistema Galileo se estaban resolviendo en consulta con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y con la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi. Según el Departamento, el módulo de paso a pérdidas y ganancias del sistema Galileo se puso en práctica en la UNFICYP posteriormente, en noviembre de 2006.

D. Gestión de recursos humanos

53. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que la gestión de los recursos humanos es una esfera importante que afecta directamente la vida y los intereses de los funcionarios. En anteriores actividades de supervisión se habían determinado varios riesgos en esta esfera. Por ejemplo, el Reglamento y Estatuto del personal pueden estar sujetos a interpretaciones erróneas; los derechos de los funcionarios han mostrado vulnerabilidad al fraude; y las prácticas de contratación han sido consideradas por la OSSI, en varios casos, como sesgadas y hasta mal administradas. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz declaró que compartía las opiniones de la OSSI en cuanto a la importancia de los riesgos que conlleva la gestión de los recursos humanos. El Departamento ha tomado medidas para ayudar a mitigar esos riesgos, como el establecimiento de una sección de garantía de calidad y gestión de la información.

Nombramientos para misiones a través del Grupo encargado de la planificación de la sucesión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

54. La auditoría de los nombramientos para misiones (AP2006/600/09) determinó que el Grupo encargado de la planificación de la sucesión, que había sido establecido por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en 2004 para examinar las competencias, aptitudes y experiencia de cada candidato a un puesto administrativo clave en misiones sobre el terreno, podría utilizarse como un mecanismo eficaz para la aprobación técnica de los nombramientos de personal superior de apoyo a las misiones. No obstante, el Grupo no parece ser tan efectivo como debiera serlo. Por ejemplo, la documentación ha sido insuficiente, y el Grupo ha recomendado sólo a un candidato en 84 de los 104 casos tramitados en 2004 y 2005. Según el Departamento, su capacidad para presentar más de un candidato para puestos de apoyo de categoría superior se vio severamente obstaculizada por la falta de personal calificado y con experiencia dentro de la Organización para cubrir esos puestos. El Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no han asegurado la coherencia, la oportunidad y la documentación adecuada que exige la designación de funcionarios con responsabilidades fiduciarias significativas en nuevos puestos. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó que la falta de documentación no significa sesgo o mala gestión en la selección de los candidatos. No obstante, tanto el Departamento de Gestión como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz están aplicando recomendaciones de la OSSI relacionadas con el Grupo encargado de la planificación de la sucesión.

Tasas de las dietas por misión

55. De conformidad con la resolución 59/296 de la Asamblea General, en la que se pidió al Secretario General que asegurara que la OSSI siguiera comprobando las tasas de las dietas por misión para asegurar que fueran razonables en comparación con los gastos de subsistencia reales en las diversas zonas de misión, y con las dietas establecidas por la Comisión de Administración Pública Internacional para las mismas zonas, la OSSI realizó una auditoría de las tasas de las dietas por misión (AP2006/600/10). La auditoría determinó que no había políticas o procedimientos claros que determinaran las responsabilidades del Departamento de Gestión y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ni mecanismos para vigilar los procesos relacionados con las dietas por misión. A juicio de la OSSI, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería ser responsable de vigilar el uso de las tasas establecidas para las dietas por misión, a fin de asegurar el cumplimiento de las políticas y los procedimientos aplicables, ya que presta apoyo administrativo a todas las misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales. El Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptaron en general todas las recomendaciones.

Contratación de personal sobre el terreno

56. Las auditorías de la OSSI sobre las tasas de vacantes en la MONUC, la ONUB y la UNMIL determinaron que las demoras en la contratación de personal internacional se debían principalmente al tiempo que tomaba al Servicio de Apoyo y Administración de Personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz identificar a candidatos adecuados y enviarlos a las misiones. En la MONUC, por ejemplo (AP2005/620/04), la tasa de vacantes de personal internacional superaba permanentemente el 30%, y el tiempo medio que tomaba cubrir una vacante era de aproximadamente 200 días. En la ONUB (AP2005/648/10), seis puestos esenciales (incluidos los puestos de Oficial de Seguridad Jefe, Oficial de Información Pública Jefe y Oficial de Adquisiciones Jefe) habían permanecido vacantes desde la iniciación de la misión en 2004, y al mes de junio de 2005 todavía no se habían cubierto. La misión también ha tenido dificultades para cubrir los puestos de oficiales del cuadro orgánico nacionales.

57. En la UNMIL (AP2005/626/08), había considerables demoras a nivel de misión para tramitar las candidaturas preseleccionadas por el Servicio de Apoyo y Administración de Personal, y la misión, que había sido establecida en septiembre de 2003, inició sólo en enero de 2005 la tramitación de solicitudes para cubrir 10 vacantes críticas. La falta de documentación relativa al análisis comparativo de las calificaciones de los candidatos fue la causa de que no hubiera pruebas suficientes de transparencia y objetividad en las decisiones sobre selección hechas por los directores de programas. La misión acordó poner en práctica medidas correctivas apropiadas. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló también que había tomado varias medidas para mejorar la gestión de los procesos de contratación de personal.

Jornaleros eventuales

58. En la MONUC (AP2005/620/18), se utiliza regularmente a jornaleros para cubrir las necesidades operacionales de mano de obra no calificada y semicalificada.

Ahora bien, el empleo de jornaleros eventuales por períodos prolongados infringe las leyes laborales locales aplicables así como las directrices de las Naciones Unidas. La misión está examinando varias opciones para subcontratar servicios de mano de obra y reducir al mínimo el empleo de jornaleros eventuales.

E. Gestión de programas y proyectos

59. En los últimos años, el ámbito de las actividades de mantenimiento de la paz se ha ampliado de las operaciones militares a otras esferas sustantivas, incluidos los asuntos civiles y políticos, el imperio de la ley, los derechos humanos y las actividades humanitarias. Las inspecciones y auditorías de la gestión de programas y proyectos destacaron esferas para ayudar a los directores de programas y proyectos a planificar y ejecutar programas de la manera más efectiva posible.

Programas de desarme y desmovilización

60. Durante el período, la OSSI realizó auditorías de programas de desarme y desmovilización en la UNMIL y la MONUC. En la UNMIL (AP2005/626/07), la auditoría reveló deficiencias en la supervisión interna, por ejemplo, una supervisión inadecuada de los bienes del programa y los pagos de subsidios de seguridad de transición, y en los sistemas de vigilancia y evaluación. La UNMIL ha acordado poner en práctica las medidas recomendadas para eliminar las deficiencias identificadas. En la MONUC (AP2005/620/08), la OSSI determinó otras deficiencias, entre ellas las siguientes: a) la forma especial en que la misión elabora sus planes (que nunca ha sido aprobada por el Jefe de la misión); b) la falta de un criterio sistemático y estructurado para coordinar actividades de desarme y desmovilización con otras secciones o componentes dentro de la misión; c) la falta de planes y recursos para el componente de información pública del programa; y d) la necesidad de realizar la evaluación de un programa que viene operando desde hace más de tres años. La MONUC no aceptó la mayoría de las recomendaciones de la OSSI, alegando en general que las prácticas existentes eran adecuadas y que la estructura de supervisión del desarme y la desmovilización propuesta por la OSSI no era efectiva. La OSSI ha reiterado esas recomendaciones y sigue ocupándose activamente de ellas.

Fondos fiduciarios

61. Los fondos fiduciarios de la UNAMA (AP2005/630/08) han recibido contribuciones de diversos donantes por un total de 35 millones de dólares para la ejecución de proyectos relacionados con el socorro de emergencia, la recuperación y la reconstrucción en el Afganistán. Al final de junio de 2005, la misión había gastado 22 millones de dólares en 150 proyectos, de los cuales 78 se habían terminado, 69 estaban en marcha y 3 habían sido cancelados. La auditoría hizo recomendaciones para mejorar la administración de esos fondos mediante: a) el perfeccionamiento de las funciones y responsabilidades del comité del fondo fiduciario, la dependencia de apoyo al programa y la dependencia del fondo fiduciario; b) asegurando que los organismos de ejecución asuman la responsabilidad de los fondos desembolsados por la misión; y c) racionalizando el proceso para la entrega de fondos a organismos de ejecución. La auditoría determinó también pagos no apropiados de subsidios por un total de 150.000 dólares a funcionarios de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios; la OSSI no ha

recibido pruebas de que se hayan recuperado los pagos de las personas interesadas. La misión está poniendo en práctica las recomendaciones de la OSSI.

Proyectos de efecto rápido

62. La OSSI realizó auditorías de proyectos de efecto rápido ejecutados por la MINUEE, la UNMIL, la ONUCI y la MONUC. En la MINUEE (AP2005/624/03), la OSSI determinó que la mayoría de las recomendaciones hechas en el informe de auditoría anterior, de julio de 2002, no se habían aplicado. La falta de procedimientos operativos estándar, combinada con una atención y participación inadecuadas de la administración, había dado lugar a desembolsos cuestionables, demoras en la ejecución de proyectos y falta de rendición de cuentas. La OSSI, junto con la MINUEE, sigue vigilando la aplicación de sus recomendaciones pendientes.

63. En la UNMIL (AP2005/626/10), se determinaron deficiencias de supervisión que dieron lugar al incumplimiento de las directrices para los proyectos de efecto rápido, en particular con respecto al examen de las propuestas de proyectos antes de su aprobación y de la liberación de fondos. La misión debe intensificar sus esfuerzos para eliminar el atraso en los adelantos a los organismos de ejecución y asegurar la recuperación de los fondos, cuando sea necesario. Además, la creación de una base de datos que muestre el desempeño de los diversos organismos de ejecución, permitiría a la misión asegurar que los organismos de desempeño deficiente o nulo no recibieran fondos adicionales. La UNMIL ha tomado las medidas necesarias para poner en práctica las recomendaciones de la OSSI. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló, además, que está elaborando una política amplia sobre proyectos de efecto rápido, que abarcará la asignación de recursos, la selección de proyectos y la duración y funciones de las misiones y otros participantes en la gestión y ejecución de esos proyectos. La política tendrá en cuenta también las recomendaciones de los órganos de supervisión relacionadas con los proyectos de efecto rápido.

Imperio de la ley

64. Una auditoría del programa sobre el imperio de la ley en la MONUC (AP2005/620/12), determinó que la dependencia de imperio de la ley de la misión debía definir su misión, elaborar un plan de trabajo que incluya objetivos y plazos de ejecución, y adoptar un concepto de operaciones que esté en consonancia con las responsabilidades que se le han encomendado. Además, es necesario elaborar un mandato para asegurar la coordinación con otras entidades participantes en el programa, incluidos los procedimientos para definir objetivos, asignar responsabilidades y seguir y comunicar los progresos realizados. La MONUC ha iniciado la aplicación de las recomendaciones de la OSSI a este respecto. Según el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, se desarrolló un concepto de operaciones, que fue reemplazado por un plan estratégico trienal. Se ha desarrollado un plan de trabajo en consonancia con el plan estratégico trienal, que determina los plazos y designa a los oficiales responsables de la realización de las tareas.

Capacitación integrada en mantenimiento de la paz

65. En una inspección para determinar la eficacia de la capacitación integrada para personal militar, civil y de policía de operaciones de mantenimiento de la paz (MECD-2006-001), la OSSI observó una estrategia de capacitación racional y actualizada con políticas y orientación de apoyo. A fin de realzar la capacitación de los oficiales de mantenimiento de la paz, la OSSI recomendó una mayor cooperación entre los componentes civiles, militares y de policía y la planificación de las perspectivas de carrera. La inspección destacó además la importancia de lo siguiente:

- Mejorar la coordinación con la comunidad internacional de capacitación en general;
- Establecer asociaciones más estrechas entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, los Estados Miembros y las instituciones de capacitación en mantenimiento de la paz;
- El reconocimiento oficial y/o la acreditación de instituciones y cursos de capacitación.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha aceptado estas recomendaciones.

Participación militar en la asistencia civil en operaciones de mantenimiento de la paz

66. Un examen de la participación militar en la asistencia civil en operaciones de mantenimiento de la paz (A/60/588) determinó que la calidad y eficacia del apoyo militar a las actividades de asistencia civil eran muy variadas, y en algunos casos tenían consecuencias contraproducentes. El informe subrayó la necesidad de una planificación coherente, el desarrollo de una estrategia, y una coordinación y consultas minuciosas con las organizaciones y los organismos humanitarios en el campo de operaciones para evitar la duplicación y/o las actividades en conflicto. El informe señaló también la necesidad de asignar recursos adecuados, incluido el personal calificado, para que la participación militar sea más efectiva y eficiente. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó las recomendaciones de la OSSI y está comenzando a aplicarlas.

Gestión de la información en operaciones de mantenimiento de la paz

67. En un examen de la eficacia de la gestión de la información en operaciones de mantenimiento de la paz (A/60/596), la OSSI destacó la necesidad de una gestión de la información eficaz y amplia, que permita la adopción de decisiones fundamentadas, y para garantizar la seguridad y el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz. En su examen, la OSSI observó que los recursos para una gestión eficaz de la información deben estar configurados selectivamente y que se requiere una mayor coordinación entre la fuerza de mantenimiento de la paz y los elementos civiles en la esfera de la información pública y la seguridad de la información. Se debe establecer un mecanismo institucional oficial para transmitir información de los Estados Miembros a las operaciones de mantenimiento de la paz, incluido el intercambio de información entre misiones, y se debe adoptar una nueva tecnología para la recopilación y el análisis de información. El Departamento

de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está poniendo en práctica las recomendaciones de la OSSI.

Examen del marco de presupuestación basada en los resultados

68. A petición del Contralor, la OSSI está realizando un examen para determinar la eficacia y eficiencia del marco de presupuestación basada en los resultados en función del logro de resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz. El examen dimana de la aplicación, por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, del criterio de las Naciones Unidas de gestión de procesos y recursos para la obtención de resultados como base para la evaluación del desempeño, estableciendo un marco con objetivos claros vinculados a un conjunto de actividades (productos) e indicadores del desempeño con los que evalúa el rendimiento de los programas al final de cada año. El examen también tiene por objeto evaluar la medida en que el marco de presupuestación basada en los resultados es efectivo y eficiente para medir el logro de resultados, y abarcará todas las etapas del marco en relación con su aplicación a misiones de mantenimiento de la paz.

III. Actividades de consultoría de gestión

Puntos de referencia para la integración institucional y la mejora de los procesos

69. A petición del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Sección de Consultoría de Gestión interna de la División de Fiscalización, Evaluación y Consultoría de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna preparó un estudio amplio de puntos de referencia sobre integración institucional. El estudio mostró que la integración no se logra solamente mediante medidas estructurales, y destacó la necesidad de hacer hincapié en las personas, los procesos y los sistemas para lograr mejoras en el desempeño. La puesta en práctica del cambio institucional requiere apoyo específico para la gestión del cambio, y la mejora de los procesos de las actividades es el elemento de organización clave para mejorar el desempeño. Lean Six Sigma es la norma industrial actual para la mejora de los procesos: reducción del despilfarro y aumento de la calidad del producto. La Sección de Consultoría de Gestión organizó un curso práctico general sobre Lean Six Sigma para el Departamento y entidades conexas, y realizó un proyecto de demostración para ensayar la norma Lean Six Sigma en el entorno del mantenimiento de la paz. El proyecto permitió reducir significativamente las demoras de los procesos, y se está preparando más apoyo para mejorar los procesos.

Anexo

Examen de la metodología para la asignación de auditores residentes a operaciones de mantenimiento de la paz

1. En los últimos años ha habido un importante aumento del número de misiones a las que se ha asignado auditores residentes, de tres misiones en 1998 a 11 en la actualidad. Los presupuestos de las misiones han alcanzado un nivel en el que representan gastos importantes de la Organización. El creciente número de misiones ha dado lugar a un aumento correspondiente en el número de auditores residentes asignados a esas misiones, a fin de proporcionar una cobertura de supervisión adecuada. La Asamblea General, en su resolución 60/268, pidió que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) iniciara la tarea de refinar su metodología para asignar auditores residentes a misiones de mantenimiento de la paz, teniendo en cuenta el riesgo y la complejidad de las operaciones de cada misión, y que informara a este respecto a la Asamblea.

2. La actual fórmula para asignar auditores residentes a misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz se propuso en el informe del Secretario General sobre la experiencia obtenida con el empleo de auditores residentes en misiones de mantenimiento de la paz (A/55/735), y fue aprobada por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto en su informe sobre la financiación de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL) y la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) (A/54/647). En virtud de esta fórmula, la OSSI puede pedir el establecimiento o la adición de un puesto de auditor residente de categoría P-3 o P-4 en misiones de mantenimiento de la paz por cada 100 millones de dólares de gastos anuales presupuestados, así como la asignación de un asistente de auditoría de categoría G-6 o G-7 en las misiones cuyos presupuestos anuales excedan los 200 millones de dólares. En el marco de la fórmula aprobada por la Comisión, la práctica ha sido que en misiones grandes el auditor residente jefe tenga la categoría P-5. Actualmente, hay un total de ocho oficinas de auditores residentes de la OSSI encabezadas por un auditor residente jefe de categoría P-5^a.

A. Experiencia en la aplicación de la fórmula para la asignación de auditores residentes

3. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha examinado su experiencia con la aplicación de la fórmula en el contexto del riesgo y la complejidad de cada misión de mantenimiento de la paz. La fórmula ha conferido simplicidad a las directrices para la asignación de los recursos de auditores residentes a las misiones, y en la práctica ha permitido a los auditores residentes abarcar la mayoría de las esferas de alto riesgo de las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz. La OSSI ha utilizado la fórmula junto con las evaluaciones detalladas del riesgo que realiza anualmente en cada misión de mantenimiento de la paz, como se describe en la sección siguiente, a fin de determinar si sigue existiendo la necesidad

^a En la MINUSTAH, la MONUC, la ONUB, la UNMIK, la UNMIL, la UNMIS, la ONUCI y la oficina de auditoría del Oriente Medio.

de contar con auditores residentes. En el cuadro se muestra el actual despliegue de auditores residentes sobre la base de la aplicación de la fórmula. Además, en 2007 se añadirán oficinas de auditores residentes en la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) y en la FPNUL.

Cuadro

Despliegue de auditores residentes en misiones sobre el terreno

(Al 30 de junio de 2006)

<i>Misión</i>	<i>Personal del cuadro orgánico</i>	<i>Personal del cuadro de servicios generales</i>	<i>Personal local</i>	Total
MONUC	6	2	1	9
MINUEE	1		1	2
ONUB	3	1		4
UNMIL	6	1	1	8
UNAMA	1		2	3
UNAMI	1	1	1	3
ONUCI	3	1	1	5
UNMIK	3		1	4
Oriente Medio	2	1		3
UNMIS	8	1	1	10
MINUSTAH	3	1	1	5
Total	37	9	10	56

4. Un estudio de las lagunas de supervisión en el sistema de las Naciones Unidas realizado en fecha reciente por la Dependencia Común de Inspección (JIU/REP/2006/2) indicó, entre otras cosas, que para 19 entidades de las Naciones Unidas incluidas en el estudio, los recursos anuales supervisados por auditor variaban en valor entre 28 y 272 millones de dólares por auditor, en comparación con una escala sugerida de 60 a 110 millones de dólares por auditor. La OSSI señala que la fórmula actual para la asignación de auditores residentes está dentro de la gama de gastos presupuestarios por auditor propuesta por la Dependencia. La OSSI cree también que no sería práctico seguir refinando la fórmula, ya que se cuenta con modalidades para ajustar la fórmula en función del riesgo y la complejidad de cada misión de mantenimiento de la paz.

Enfoque de evaluación del riesgo para la planificación de auditorías

5. En principio, la OSSI asigna auditores residentes de conformidad con la fórmula, pero de tiempo en tiempo puede solicitar un ajuste de la fórmula cuando hay actividades de muy alto riesgo y cuestiones complejas en las misiones. Por ejemplo, cuando el mandato de una misión comprende actividades sustantivas complejas y grandes, o cuando tiene a su cargo la gestión de un gran fondo fiduciario, puede ser apropiado enviar uno o más auditores residentes adicionales. Por otro lado, cuando en una misión hay factores que representan un entorno de riesgo más bajo, la OSSI puede pedir menos auditores residentes de los que se hubieran requerido de haberse aplicado la fórmula.

6. De conformidad con la Práctica Profesional de la Auditoría Interna (Instituto de Auditores Internos) que sigue la OSSI, los planes de auditoría deben basarse en la evaluación de los riesgos. La OSSI ha adoptado una metodología común de evaluación del riesgo en el proceso de planificación de auditorías. La metodología aprovecha las principales prácticas de las empresas internacionales de contabilidad y otras metodologías para asegurar que los riesgos identificados se puedan evaluar de manera coherente entre las organizaciones y dentro de ellas. Los elementos clave de la metodología incluyen la identificación de riesgos operacionales y estratégicos (la amenaza de que un acontecimiento o acción pueda tener efectos adversos sobre la capacidad de las Naciones Unidas para lograr sus objetivos institucionales y ejecutar con éxito sus estrategias), el entendimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna respecto de los objetivos de la organización, sus estrategias, procesos, riesgos y controles, una evaluación de los controles existentes, y el juicio profesional de los auditores interesados.

7. La evaluación del riesgo determina, para cada actividad sujeta a auditoría: a) la posibilidad o probabilidad de que pueda ocurrir un acontecimiento o riesgo sin considerar el efecto de las medidas de mitigación del riesgo y la robustez de los controles internos; b) el efecto o la exposición de la entidad desde una perspectiva de la reputación, financiera o del mandato si se produce el acontecimiento o riesgo; y c) la estrategia residual y el riesgo operacional, es decir, el riesgo que persiste tras la consideración de la influencia de mitigación del entorno de supervisión y las técnicas de gestión del riesgo. Un alto riesgo residual de las actividades indica que el riesgo identificado por lo general tiene una alta posibilidad de tener efectos adversos importantes sobre la capacidad de las Naciones Unidas para alcanzar sus objetivos. Una estrategia residual y riesgo operacional bajos, que sean el resultado de un gran cambio en la probabilidad o los efectos, o ambos, indica que la gestión tiene un alto grado de confianza en la supervisión, o en las técnicas de gestión del riesgo.

8. Sobre la base de los riesgos identificados y clasificados en el ejercicio de evaluación del riesgo, incluidos los riesgos de fraude y malversación de fondos, las amenazas a la seguridad física del personal y las instalaciones de las Naciones Unidas, y otros riesgos, el plan de auditorías se prepara asignando recursos de auditores residentes, en primer lugar, a situaciones de alto riesgo, luego a situaciones de riesgo medio en el segundo año del plan, y así sucesivamente hasta que se hayan cubierto todo los riesgos importantes.

9. El proceso de evaluación del riesgo se ha diseñado para que funcione en forma dinámica, y los auditores residentes actualizan sus planes permanentemente para reflejar el cambio en el entorno de riesgos de las misiones. Las administraciones de las misiones han sido también muy receptivas a la metodología de evaluación del riesgo. Por ejemplo, en la ONUCI y la UNMIL, la tarea de evaluar el riesgo se distribuyó ampliamente entre todos los jefes de sección, y ha pasado a ser un elemento esencial de su gestión interna del riesgo y la evaluación de la supervisión.

B. Logros resultantes de la asignación de auditores residentes

Adición de valor a la Organización

10. Recientemente, los presupuestos de las misiones de mantenimiento de la paz han aumentado significativamente, con un presupuesto total para el ejercicio económico 2005/2006 de aproximadamente 5.000 millones de dólares. Los auditores

residentes son responsables de proporcionar auditoría interna para la mayoría de esos gastos, y sus funciones han experimentado cambios significativos. Si bien anteriormente los auditores residentes tenían un perfil relativamente bajo, la OSSI ha procurado aumentar tanto su visibilidad como su valor, lo que se ha logrado de diversas maneras, como se explica más adelante.

11. En primer lugar, el perfil de los auditores residentes ha aumentado significativamente gracias a su participación en los grupos de gestión superiores de las misiones más grandes. En la mayoría de las misiones, el auditor residente jefe es considerado ahora como un recurso valioso del jefe de la misión, a quien la administración encarga cada vez más la realización de exámenes especiales y el suministro de asesoramiento. Esto representa un importante cambio en la cultura de las misiones. En la ONUB, por ejemplo, el auditor residente jefe cumplió una función esencial ayudando a los mandos superiores de la misión en la aplicación de un proceso de gestión estratégica. De igual modo, en la UNMIL, el auditor residente jefe ayudó a la dirección de la misión en la aplicación de un programa de gestión del riesgo. Cabe destacar, sin embargo, que esas actividades no se realizan a expensas de la independencia de los auditores residentes, que forman parte de la OSSI.

12. Otro beneficio de la red de auditores residentes es que proporciona una estructura de auditoría en las misiones. Esa estructura está disponible para realizar auditorías horizontales de esferas sistémicas de las operaciones de las misiones, por ejemplo, en materia de disciplina, seguridad, y gestión de raciones y combustibles, así como un conjunto de experiencia que puede ser útil en momentos en que haya un aumento repentino de la carga de trabajo, como es el caso de la auditoría general de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz solicitada por la Asamblea General (A/60/717).

Utilización más eficaz del personal de auditorías de mantenimiento de la paz de la Sede de las Naciones Unidas

13. Antes de que existiera la fórmula para la asignación de auditores residentes a misiones, se enviaban equipos de la Sede de las Naciones Unidas para realizar auditorías de misiones que no tenían auditores residentes y para complementar la cobertura en las misiones a las que se había asignado muy pocos auditores residentes. En la actualidad, los auditores de la Sede están en mejores condiciones para asumir responsabilidades de auditoría de las actividades del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Sede.

14. En consecuencia, ahora es posible aumentar la cobertura de las auditorías del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otras entidades de la Sede que participan en operaciones de mantenimiento de la paz, como la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y el Servicio de Adquisiciones. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, esto reviste una importancia fundamental, ya que muchas de las esferas de alto riesgo de las operaciones sobre el terreno dimanan de las políticas y prácticas de la Sede. Por ejemplo, la cobertura de la OSSI ha incluido recientemente un examen de seguimiento del empleo de cartas de asistencia, que se utilizan para adquirir bienes y servicios especializados de gobiernos, y una auditoría de las políticas y los procedimientos del Departamento para contratar personal civil internacional para las misiones sobre el terreno (A/59/152). En particular, la OSSI considera que las actividades de adquisición en la

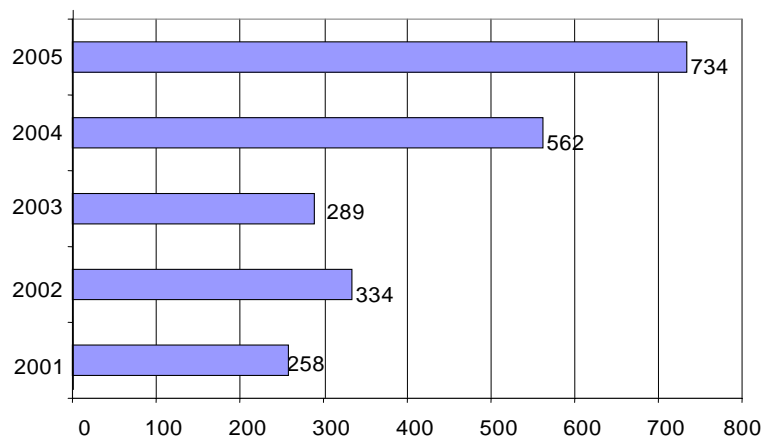
Sede, como los contratos de sistemas, son esferas de alto riesgo que justifican una cobertura de auditoría adicional.

Recomendaciones de auditoría y sus consecuencias financieras

15. En el gráfico se muestra el aumento general del número de recomendaciones de auditoría hechas por los auditores residentes durante los últimos cinco años. A juicio de la OSSI, la calidad y las repercusiones de las recomendaciones de auditoría también han aumentado.

Gráfico

Recomendaciones de auditoría emitidas por auditores residentes, 2001-2005



16. Las consecuencias financieras de aplicar las recomendaciones hechas por los auditores residentes y aplicadas durante el período también aumentaron, de 361.000 dólares en 2001 a 22,8 millones de dólares en 2005. Las recomendaciones se referían a la recuperación de fondos, las reducciones de gastos, los ingresos adicionales, la reducción de los presupuestos, y la pérdida o el despilfarro de recursos.

17. Las recomendaciones también han sido decisivas en el mejoramiento de la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, la auditoría general de la gestión de la seguridad sobre el terreno (A/59/702) hizo varias recomendaciones dirigidas a mejorar la seguridad del personal de la Organización en las esferas de las estructuras de seguridad, tanto en la Sede como sobre el terreno; las políticas y los planes de seguridad y su aplicación; la coordinación con los gobiernos anfitriones y las fuerzas militares externas, así como entre organismos de las Naciones Unidas; y la seguridad física. La OSSI prevé realizar una auditoría horizontal de seguimiento de la seguridad en 2007 para determinar la situación y el efecto de estas importantes recomendaciones.

C. Conclusiones

18. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna cree que la actual fórmula para asignar auditores residentes ha demostrado ser un mecanismo eficaz para determinar las necesidades de auditoría de las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz, y junto con la evaluación anual a fondo del riesgo que realiza la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, sirve de punto de referencia en relación con el costo, el riesgo y la complejidad de las diferentes misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz. Por consiguiente, la OSSI propone que se siga utilizando la fórmula como guía para la asignación de recursos. Las principales determinantes de los niveles de recursos para la Oficina serán las indicadas en el informe sobre propuestas para el fortalecimiento de la OSSI^b. Ahora bien, la OSSI tendrá en cuenta el perfil de riesgo de las diferentes misiones para determinar el número y la categoría de los auditores residentes requeridos en cada misión. Esto puede dar lugar a un aumento o una disminución de los recursos de auditores residentes que se soliciten en futuras propuestas presupuestarias de la OSSI para la cuenta de apoyo.

^b A/60/901.