



# 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 las Naciones Unidas  
para el mantenimiento de la paz

## Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría horizontal de la gestión del combustible en misiones de mantenimiento de la paz

### *Resumen*

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), en cumplimiento de la solicitud contenida en la resolución 60/259 de la Asamblea General, realizó una auditoría de la gestión del combustible en las misiones de mantenimiento de la paz. El objetivo principal de la auditoría era obtener garantías razonables de que los controles internos de la gestión del combustible eran apropiados y funcionaban eficazmente.

Para el ejercicio económico comprendido entre el 1º de julio de 2005 y el 30 de junio de 2006, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz asignó aproximadamente 286 millones de dólares de los EE.UU. para sufragar los gastos de combustible de las 10 misiones sometidas a auditoría por la OSSI, lo que representaba el 6% del presupuesto total. En octubre de 2006, esas diez misiones tenían 43 contratos vigentes para el suministro de combustible por un monto total de 513 millones de dólares y, en su mayoría, con períodos de validez de uno o dos años. Los considerables gastos por concepto de combustible necesarios para apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz y la facilidad con que los productos combustibles pueden convertirse en efectivo constituyen un importante factor de riesgo para la Organización.



La OSSI determinó que era necesario realizar mejoras significativas en los controles internos de la gestión del combustible, sobre todo en las esferas siguientes:

- En todas las misiones sometidas a auditoría, el mecanismo para supervisar la gestión del combustible era deficiente o inexistente. De resultas de esa situación, se detectaron anomalías en el consumo de combustible de la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), y discrepancias entre los recuentos físicos que realizó la OSSI por el método de muestreo y los registros de las transacciones correspondientes que llevaban la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y la UNMIK.
- En diversas ocasiones se tramitaron los pagos a los proveedores de combustible sin que mediaran los debidos documentos justificativos ni la comprobación necesaria. La ONUB y la UNAMA no disponían de los índices de precios pertinentes para comprobar los precios cobrados por los proveedores. Ello resulta indispensable porque los precios del combustible son inestables y no se fijan en los contratos.
- En algunas misiones había puestos vacantes en la Dependencia de Combustible que deberían cubrirse de inmediato para asegurar el cumplimiento de las funciones de gestión del combustible. En la ONUB, por ejemplo, algunas tareas de importancia decisiva para la gestión del combustible estaban a cargo de personal subalterno o se dejaban en manos del contratista. En la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), algunas tareas esenciales no se estaban cumpliendo de manera satisfactoria.
- En algunas misiones no se realizaba sistemáticamente la recepción e inspección de las entregas de combustible, lo que provocó que la UNAMA y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI) aceptaran combustible de calidad inferior a la estipulada en los contratos.
- La MONUC, la ONUB, la ONUCI, la UNAMI y la UNMIS no tenían planes para situaciones imprevistas que permitieran garantizar el suministro continuo de combustible. Esos planes son imprescindibles debido a las condiciones inestables en que operan las misiones y a que en algunos casos las misiones dependen de un proveedor único.

Debido a la tramitación deficiente de las facturas y las ambigüedades en la redacción de los contratos de abastecimiento de combustible, durante un período de cuatro años la UNMIK efectuó pagos excesivos a un contratista, que ascendieron a 2 millones de dólares aproximadamente. En la MONUC también se hizo un pago anticipado de 1,9 millones de dólares a un contratista sin que éste hubiera entrega el combustible.

La OSSI observó casos de incumplimiento de las disposiciones del Manual de Adquisiciones sobre la compra de productos combustibles en la MINUSTAH, la UNAMA y la UNAMI. En la UNMIS, el contrato modificado para el suministro de combustible preveía gastos adicionales de 9 millones de dólares por concepto de explotación y mantenimiento, aunque las Naciones Unidas tenían la opción de prorrogar el contrato en las mismas condiciones originales, pero con una tarifa

inferior. La Misión también pagó al contratista 921.000 dólares por equipo para combustible, a tarifas superiores a las estipuladas en el contrato, y por la compra de equipo adicional no previsto en éste, sin realizar modificación alguna de las disposiciones contractuales. La OSSI recomendó que se investigaran más las irregularidades descritas en el presente informe y que se tomaran las medidas apropiadas con los funcionarios responsables de esos incidentes de despilfarro y mala administración de los recursos.

En los informes de auditoría presentados a la Administración de las 10 misiones que se sometieron a examen, la OSSI formuló 182 recomendaciones, incluidas 83 consideradas esenciales. De esas 182 recomendaciones fueron aceptadas 174, la mayoría de las cuales estaban en proceso de aplicación en la fecha en que se preparó el presente informe. La OSSI seguirá de cerca el cumplimiento de las medidas que adopten las misiones para aplicar sus recomendaciones.

## Índice

|   | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| I. Introducción .....   | 1–3             | 5             |
| II. Deficiencias en los controles internos establecidos para vigilar el consumo de combustible .....                | 4–10            | 6             |
| III. Necesidad de mejorar los controles internos de los pagos a proveedores .....                                   | 11–19           | 8             |
| IV. Irregularidades en materia de adquisiciones derivadas de la inobservancia de los controles internos .....       | 20              | 11            |
| V. Cuestiones de personal .....   | 21–23           | 14            |
| VI. Ausencia de controles internos para supervisar la continuidad del suministro de combustible .....               | 24–25           | 15            |
| VII. Seguridad, protección y prácticas ambientales .....  | 26–32           | 16            |
| VIII. Procedimientos operativos estándar .....  | 33–36           | 18            |
| IX. Resumen de las recomendaciones .....  | 37              | 19            |
| Anexo   |                 |               |
| Informes de auditoría de la OSSI sobre la gestión del combustible y recomendaciones formuladas a las misiones ..... |                 | 25            |

## I. Introducción

1. Según solicitó la Asamblea General en su resolución 60/259, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una auditoría de la gestión del combustible de las misiones de mantenimiento de la paz<sup>1</sup>. El objetivo general de la auditoría era obtener garantías razonables de que los controles internos de la gestión del combustible eran suficientes y eficaces.

2. La auditoría abarcó la gestión y el control de la gasolina, el aceite y los lubricantes (que en lo adelante se denominarán, de forma colectiva e intercambiables, combustible o productos combustibles) necesarios para los medios de transporte aéreo y terrestre y los grupos electrógenos. En el cuadro 1 se indica el presupuesto total de cada una de las misiones que fueron sometidas a auditoría y las asignaciones de fondos para sus cuentas de combustible correspondientes al ejercicio económico comprendido entre el 1º de julio de 2005 y el 30 de junio de 2006. El cuadro muestra también la cantidad máxima de gastos prevista en relación con los contratos de combustible vigentes en cada misión.

Cuadro 1

### Asignación de fondos para el abastecimiento de combustible en el ejercicio económico 2005-2006

(En miles de dólares de los EE.UU.)

| Misión       | Presupuesto  |                              | Productos combustibles/total (porcentaje) | Cantidad máxima* |
|--------------|--------------|------------------------------|---|------------------|
|              | Total        | Productos combustibles/total |   |                  |
| MONUC        | 1 150        | 92,9                         | 8,1                                       | 203,8            |
| UNMIS        | 948          | 73,0                         | 7,7                                       | 116,1            |
| UNMIL        | 722          | 48,9                         | 6,8                                       | 76,7             |
| MINUEE       | 177          | 8,6                          | 4,9                                       | 53,4             |
| ONUCI        | 368          | 16,6                         | 4,5                                       | 26,9             |
| MINUSTAH     | 470          | 24,1                         | 5,1                                       | 18,4             |
| ONUB         | 292          | 11,9                         | 4,1                                       | 7,4              |
| UNMIK        | 240          | 6,5                          | 2,7                                       | 5,5              |
| UNAMA        | 118          | 2,5                          | 2,1                                       | 4,4              |
| UNAMI        | 150          | 0,6                          | 0,4                                       | 0,2              |
| <b>Total</b> | <b>4 635</b> | <b>285,6</b>                 | <b>6,2</b>                                | <b>512,8</b>     |

\* La cantidad máxima se aplica a la duración total del contrato, que suele ser de uno o dos años, y abarca un período más amplio que el ejercicio económico comprendido entre el 1º de julio de 2005 y el 30 de junio de 2006.

<sup>1</sup> La auditoría se realizó en las misiones siguientes: Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE), Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB), Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI), Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) y Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS).

3. La OSSI presentó proyectos de informe a los jefes respectivos de las misiones sometidas a auditoría, para que los examinaran e hicieran observaciones al respecto. Esas observaciones aparecen en cursivas en el texto del presente informe.

## **II. Deficiencias en los controles internos establecidos para vigilar el consumo de combustible**

4. Los controles internos para vigilar el consumo de combustible deben incorporar procedimientos dirigidos a prevenir o detectar posibles irregularidades desde el inicio del proceso. La OSSI determinó que en las misiones sometidas a examen no se había establecido un mecanismo de control interno para vigilar el consumo de combustible o que, si existía, era deficiente, como se explica a continuación:

a) En la UNAMA, la UNMIS y la UNMIK, no existían sistemas de vigilancia del consumo de combustible. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que en la UNMIK se había instalado un sistema electrónico de medición del consumo de combustible (FuelLog) y que se seguía la práctica habitual de comprobar la importación de combustible y su distribución a los emplazamientos en que se almacenaba a fin de detectar y corregir oportuna y fácilmente las discrepancias;*

b) En la ONUCI, el sistema de control establecido era ineficaz e ineficiente porque se utilizaban varios procesos y hojas de cálculo manuales para el examen y análisis. En la ONUB, dado que el sistema electrónico de contabilización del combustible en la misión (MEFAS) se había instalado sólo parcialmente, se seguían empleando varias hojas de cálculo para controlar el consumo de combustible. Además, sólo se comenzaba a vigilar el consumo de combustible entre seis y ocho semanas después de efectuar el pago de las facturas;

c) En la MINUEE, las inspecciones de las instalaciones de combustible en lugares alejados de Asmara eran poco frecuentes;

d) En la UNMIL, no se controlaba debidamente el consumo de combustible del equipo de propiedad de las Naciones Unidas, que constituía el 40% de todo el equipo desplegado en la Misión, porque la vigilancia se centraba en el equipo de propiedad de los contingentes;

e) En la MONUC, las secciones de transporte e ingeniería no documentaban los procedimientos para controlar el consumo de combustible del equipo de propiedad tanto de las Naciones Unidas como de los contingentes que se encontraba desplegado en Kisangani, Bunia y Goma. Además, la Sección de Transporte en Kinshasa no llevaba el control del consumo de combustible de los vehículos de propiedad de los contingentes porque no estaba claro quién debía encargarse de ello ni cómo debía realizarse esa tarea. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz observó que en la MONUC ya se estaba instalando el sistema MEFAS. El Departamento añadió que en octubre de 2006 se había creado una célula de cumplimiento de normas técnicas para acelerar la puesta en marcha del MEFAS, capacitar al personal encargado de tareas relacionadas con el combustible y elaborar procedimientos operativos estándar. En la actualidad, para ayudar a las secciones de transporte e ingeniería a llevar el control del consumo de combustible, el asiento de los datos se realiza diariamente.*

5. En la ONUB y la UNMIS el control del combustible consumido por los vehículos de propiedad de los contingentes era deficiente. En la ONUB, ninguno de los contingentes había presentado el número completo de informes de consumo correspondientes a los meses examinados. En la UNMIS, no se garantizaba la continuidad de los registros de combustible que llevaban los contingentes militares. Cuando se producía la rotación de un contingente, el equipo que se retiraba se llevaba sus registros de contabilidad del combustible, por lo que resultaba imposible verificar las transacciones correspondientes a un contingente o período determinado. Además, los registros de uno de los contingentes militares destacados en Kadugli no indicaban la situación de las reservas para las entregas a granel.

6. La OSSI detectó anomalías en el consumo de combustible en la ONUB, la ONUCI, la UNAMA, y la UNMIK, así como discrepancias entre los recuentos físicos que hizo por el método de muestreo y los registros de las transacciones correspondientes que llevaban la MINUSTAH, la MONUC y la UNMIK. Las misiones no pudieron explicar las pautas de consumo irregulares ni las discrepancias observadas. En la MINUEE y la ONUB no se llevaba un registro de la cantidad de combustible almacenada en tanques que permitiera determinar las reservas contabilizadas y cotejar esos asientos con las cantidades físicas medidas periódicamente.

7. Debido que las misiones carecían de un mecanismo de vigilancia uniforme y había diversos niveles de control del consumo de combustible, con sus correspondientes registros contables, o ante la falta de registros de ese tipo (véanse las observaciones conexas que figuran en los párrafos 33 a 36 del presente documento), la OSSI no pudo preparar un resumen consolidado de todas las discrepancias y anomalías detectadas en el consumo de combustible. En los informes de auditoría de cada misión se examinan en detalle ejemplos de irregularidades y discrepancias en el consumo, en aquellos casos en que existían en la misión pertinente registros contables que la OSSI pudo analizar.

8. En su informe sobre la auditoría de la gestión del combustible en la UNAMSIL, de fecha 29 de diciembre de 2004, la OSSI había recomendado que se pusiera en marcha el sistema MEFAS en otras misiones de mantenimiento de la paz para reforzar sus controles internos de la gestión del combustible. Las auditorías realizadas indicaron que en pocas misiones se ha comenzado a aplicar el sistema, y sólo de manera parcial. En julio de 2006, la MONUC aún estaba enfrascada en la instalación del MEFAS. En la ONUB, el sistema sólo se había instalado en el 50% de los vehículos y no se utilizaba en grupos electrógenos ni medios aéreos. El sistema MEFAS, si se aplica correctamente, es un instrumento eficaz y eficiente para detectar irregularidades en las pautas de consumo de combustible.

9. Por ejemplo, poco después de la puesta en marcha del MEFAS en la ONUB, se utilizó un informe generado por el sistema que indicaba pautas de consumo anómalas para investigar con éxito un robo de combustible. Según las pruebas obtenidas, miembros del personal de la ONUB y de empresas contratistas se habían asociado ilícitamente para cometer el robo, mediante recibos de compra de combustible inflados y firmados por personal de la ONUB. El combustible que no se cargaba en los vehículos supuestamente se vendía en el mercado local y el producto de su venta se distribuía entre los autores del robo. Al concluir la investigación realizada por la Sección de Seguridad de la ONUB, el Oficial Encargado de la

administración recomendó que se tomaran medidas disciplinarias contra los funcionarios implicados. La OSSI seguirá de cerca la evolución de este caso.

10. La OSSI recomendó que se investigaran más las irregularidades expuestas arriba y que se aplicaran las medidas pertinentes a los funcionarios declarados responsables de despilfarro y mala administración de los recursos.

### **III. Necesidad de mejorar los controles internos de los pagos a proveedores**

#### **A. Deficiencias en la documentación y la comprobación de pagos**

11. En el apartado b) del párrafo 5.8 del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas<sup>2</sup> se dispone que el Secretario General deberá “asegurarse de que todo pago se efectúe previa presentación de los comprobantes y otros documentos justificativos que demuestren que los servicios o los bienes se han recibido y no han sido pagados anteriormente”. La OSSI determinó que en muchas misiones los controles internos sobre los pagos eran deficientes y no incluían documentos justificativos suficientes, como se explica a continuación:

a) La MONUC pagó por adelantado a un proveedor un monto de 1,9 millones de dólares por existencias de combustible de reserva que nunca se entregaron. Una compañía petrolera de propiedad del Gobierno de la República Democrática del Congo y de otras empresas privadas controla el abastecimiento y la asignación de combustible a los proveedores del país. Según ese arreglo, la compañía petrolera envía a todos los proveedores cartas de confirmación sobre las existencias de combustible que éstos tienen disponibles diariamente. Como la MONUC no tenía relaciones contractuales directas con esa compañía petrolera controlada por el Gobierno, dependía de los informes de existencias de combustible que ésta facilitaba a los proveedores como prueba de que se había reservado combustible para la Misión, sin comprobar si se había efectuado realmente la entrega del producto. *En su respuesta al proyecto de informe, la MONUC explicó las circunstancias en que se efectuó el pago anticipado y señaló que, hasta octubre de 2006, había recuperado del proveedor la suma de 500.000 dólares y que el saldo de 1.400.000 dólares sería retenido del importe de las facturas pendientes adeudadas al proveedor. Sin embargo, según el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, las reservas de combustible por valor de 1,9 millones de dólares compradas por la MONUC sí se habían entregado y, además, se habían tomado medidas para asegurar que el combustible estuviera a disposición de la Misión en todo momento. Esta compra de combustible como reserva estratégica no sólo le permitió a la Misión continuar sus operaciones durante dos crisis de envergadura, sino que también dio lugar a economías por un monto de 1,2 millones de dólares pues el costo del combustible había aumentado significativamente entre la fecha de compra de la reserva y la fecha de entrega final. Sin embargo, la auditoría hecha por la OSSI demostró que el proveedor en realidad no había situado el combustible en los emplazamientos, pese a que el Jefe de la Sección de Suministros y Servicios de la MONUC lo había confirmado. Por otra parte, el*

<sup>2</sup> ST/SGB/2003/7, de 9 de mayo de 2003.



Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no proporcionó pruebas documentales de la entrega de ese combustible. La OSSI mantiene su afirmación de que el proveedor no había entregado el combustible y seguirá de cerca la aplicación de las medidas que adopte la Misión hasta que se haya recuperado totalmente el saldo del pago anticipado (1,4 millones de dólares);

b) En la ONUCI, los pagos por concepto de suministros de combustible no estaban justificados por informes de recepción e inspección. En la MINUEE, los informes de recepción e inspección se preparaban sin comprobar realmente las cantidades de combustible entregadas. En la UNAMI se pagaban las facturas de combustible basándose en la documentación facilitada por el proveedor, sin que la Dependencia de Recepción e Inspección realizara verdaderamente una inspección física. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz afirmó que la Dependencia de Recepción e Inspección realizaba regularmente inspecciones físicas de las entregas de combustible en la UNAMI y que actualmente los resultados de esas inspecciones quedaban documentados y recibían el visto bueno de los representantes de las dependencias que llevaban su propia contabilidad;*

c) En la MINUSTAH, los pagos no estaban justificados por documentos originales, como por ejemplo comprobantes de abastecimiento de combustible de aviación y notas de entrega de combustible para grupos electrógenos. En la ONUB existían incoherencias en la documentación que facilitaban los proveedores para cada operación de importación de combustible y no siempre se cumplían los requisitos estipulados en el contrato. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que se había racionalizado la tramitación de facturas en la MINUSTAH y que los pagos ya se efectuaban basándose en los originales de los documentos justificativos solicitados.*

12. En relación con la validez de los precios del combustible, los proveedores no facilitaban sistemáticamente a la ONUB ni a la UNAMA los índices de precios pertinentes y necesarios para comprobar los precios de los productos combustibles.

13. La UNMIS no disponía de un mecanismo para verificar si el combustible que se entregaba a la Misión era de origen local o importado. Ante la falta de un mecanismo de ese tipo, se podía pagar al contratista, y de hecho así se hizo, conforme a una tarifa más alta. El contratista emitió y entregó a la Misión dos notas de abono por un importe total de 183.483 dólares cuando descubrió que había cobrado erróneamente a precios de importación una cierta cantidad de combustible obtenido localmente. En este caso, fue el contratista, no la Misión, el que detectó y notificó el pago en exceso.

14. La OSSI seguirá de cerca el progreso de las medidas que adopten las misiones para aplicar sus recomendaciones y, cuando proceda, recomendará que se tomen medidas disciplinarias contra los funcionarios responsables de esos fallos.

## **B. Pagos en exceso provocados por la inoperancia de los controles internos de la tramitación de facturas**

15. Los controles internos de la tramitación de facturas deben incluir procedimientos para asegurar que los pagos se efectúen correctamente y a tiempo. En la MINUEE, la ONUCI, la UNMIK y la UNMIS, los trámites de pago de las facturas de combustible no estaban racionalizados ni bien coordinados entre las

dependencias que participaban en el proceso. Esa notable deficiencia en casi todos los casos se debía a que no había una definición y separación clara de las funciones y responsabilidades de las dependencias. Ello provocó los siguientes fallos en los controles internos:

a) El sobrepago de alrededor de 2 millones de dólares durante un período de cuatro años a un importante proveedor de combustible de la UNMIK. Otro factor que contribuyó a ese pago en exceso fue la ambigua redacción de las cláusulas del contrato relativas a la fijación de los precios del combustible. *La UNMIK afirmó que de inmediato tomaría medidas para recuperar esa suma. La Misión retuvo la suma de 200.000 dólares de las facturas pendientes adeudadas al contratista desde septiembre de 2005. Se procedería a retener el importe de 1 millón de dólares de las facturas del proveedor correspondientes a los meses de febrero y marzo de 2006 y el resto se compensaría cuando se recibieran las facturas correspondientes a abril y mayo de 2006. El proveedor sigue insistiendo en que tiene derecho a cobrar a la Misión la suma de 2 millones de dólares por la venta del combustible;*

b) Un retraso de un mes en los pagos a proveedores de combustible de la MINUEE y la ONUCI. Se observó además un retraso de entre 1 y 45 días en la ONUB. En algunos casos de pagos demorados, los contratistas amenazaron con suspender las entregas de combustible a las misiones hasta que se efectuara el pago de sus facturas;

c) Un retraso de entre nueve meses y un año para determinar los precios definitivos de las partidas de combustible segunda, tercera y cuarta enviadas a la UNMIS. La Misión siguió utilizando la tarifa aplicada al primer envío para pagar al proveedor por las partidas de combustible siguientes.

## C. Deficiencias en el control de las variaciones de precios

16. Los controles internos sobre las variaciones de los precios del combustible deben incluir procedimientos para asegurar que esos cambios estén autorizados y sean válidos. En la ONUB, con la excepción de una primera modificación realizada en septiembre de 2004, los cambios de precios no se habían hecho efectivos mediante enmiendas al contrato. El 22 de diciembre de 2004, el contratista aumentó el precio del combustible de aviación, de 0,68 centavos de dólar a 0,73 centavos de dólar por litro, así como el precio del gasóleo, de 0,68 a 0,78 centavos por litro, sin obtener la aprobación previa de la Misión. La ONUB sólo tuvo conocimiento de ese aumento cuando se realizó la tramitación de las facturas correspondientes a abril de 2005. La aprobación del incremento de precios se otorgó *ex post facto*.

17. En la UNAMA, la Administración aprobó y pagó un recargo de 0,0704 centavos de dólar por galón imputado por uno de sus proveedores de combustible por suministrarle una mezcla de combustible diésel formulada para condiciones invernales en el período comprendido entre el 15 de noviembre de 2005 y el 31 de marzo de 2006. En ese período, la Misión compró al contratista 641.919 litros de diésel, pagando un recargo por acondicionamiento para el invierno que ascendía a un total de 45.191 dólares. Sin embargo, no se solicitó al Comité de Contratos de la Sede la aprobación previa de ese gasto adicional.

18. En el caso de otro contrato de suministro de combustible, un memorando de entendimiento suscrito por la UNAMA y el Servicio Aéreo Humanitario de las

Naciones Unidas, las condiciones para la fijación de los precios exigían que se entregara el combustible a la UNAMA al precio en muelle vigente en el destino donde la Misión necesitara el combustible, lo que incluiría los costos de transporte y manipulación, pero no los gastos administrativos del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas. El examen realizado por la OSSI de los gastos imputados por el Servicio reveló, en cambio, que la UNAMA había pagado 3.700 dólares en exceso, por las razones siguientes:

a) El Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas decidió unilateralmente cobrar a la Misión la cantidad adicional de 0,03 centavos de dólar por litro de combustible entregado, en concepto de gastos de sobrestadía durante el período comprendido entre el 1º de enero y marzo de 2006;

b) El Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas añadió la parte proporcional de la pérdida en que incurrió debido a la diferencia entre la cantidad real de combustible recibida y la cantidad entregada por su suministrador debido a las variaciones de temperatura y humedad entre el depósito de combustible y el emplazamiento en que se efectuó la entrega.

19. En la UNMIS, se pagó a un contratista una suma total de 921.000 dólares por el suministro de: a) equipo para combustible a precios superiores a los estipulados en el contrato; y b) artículos adicionales no previstos en el contrato, sin que se realizara previamente una modificación de las condiciones contractuales. *La UNMIS apuntó que había determinado que el equipo previsto y aprobado en el contrato resultaba insuficiente para sus operaciones. Además, las órdenes de operación emitidas eran aprobadas después de comprobar las necesidades sobre el terreno. Se estaban haciendo nuevos exámenes para validar las cifras destacadas por la OSSI y se consultaría en consecuencia al Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas.*

#### **IV. Irregularidades en materia de adquisiciones derivadas de la inobservancia de los controles internos**

20. La OSSI detectó las siguientes irregularidades en las adquisiciones de combustible:

##### **Prórroga de un contrato de suministro de combustible en condiciones desfavorables para la UNMIS**

a) En la UNMIS, la modificación del contrato para el suministro de combustible suscrito con un proveedor supondrá un costo adicional de 9 millones de dólares por gastos de explotación y mantenimiento, a pesar de que las Naciones Unidas tenían la opción de prorrogar el contrato en las condiciones originales a un precio más bajo. *La UNMIS explicó que esta modificación la realizó directamente el Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas en la Sede.* La OSSI consultará con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas para determinar la responsabilidad por esta irregularidad.

### **Adjudicación del contrato para cubrir las necesidades a largo plazo de combustible para vehículos terrestres de la MINUSTAH**

b) Se solicitó una mejor oferta definitiva sin respetar las condiciones previstas en el Manual de Adquisiciones para hacerlo. En concreto, se invitó a un licitante a presentar su mejor oferta definitiva pese a que se había considerado que no cumplía los requisitos técnicos. Además, había indicios de que el proveedor podía haber tenido acceso a información privilegiada. En su respuesta a la petición de mejor oferta definitiva, el proveedor ofreció a la MINUSTAH los arreglos de movilización exigidos sin costo adicional, tal como había indicado el equipo de evaluación técnica en su informe interno cuando propuso que se procediera a solicitar mejores ofertas definitivas, y el proveedor pasó así a ser el licitante con la oferta más ventajosa.

c) Debido a las irregularidades mencionadas, el Comité de Contratos de la Sede recomendó que el contrato se adjudicara a otro licitante y el Contralor pidió al Presidente del Comité de Contratos de la Sede que recordara al Oficial Jefe de Adquisiciones de la MINUSTAH que debía “respetar las normas sobre adquisiciones y no dar trato preferente a ningún proveedor”.

d) *La MINUSTAH indicó que la decisión de solicitar una mejor oferta definitiva fue una decisión unánime del Comité de Evaluación de las Ofertas adoptada conforme a las disposiciones del Manual de Adquisiciones y atendiendo a los intereses de la Organización. No habría sido beneficioso para la Organización examinar únicamente la oferta del otro proveedor por haberse considerado que la oferta del contratista actual no cumplía los requisitos técnicos al no haber presentado un plan de movilización.* La OSSI constata que el proveedor ya había sido suministrador de combustible de la Misión y había demostrado que tenía la capacidad necesaria para suministrar combustible en la zona de operaciones de la Misión. Por tanto, en lugar de declarar que la oferta del proveedor no cumplía los requisitos técnicos porque no incluía el plan de movilización requerido, la Misión debería haber pedido al proveedor que proporcionara la información que faltaba, de conformidad con el apartado c) del párrafo 10.3.3 del Manual de Adquisiciones.

### **Adjudicación del contrato para cubrir las necesidades a largo plazo de combustible de aviación en la MINUSTAH**

e) En el marco de la licitación que puso en marcha para cubrir sus necesidades a largo plazo de combustible de aviación, la MINUSTAH sólo recibió una oferta, por un precio muy alto. Además, el único licitante indicó que había creado un consorcio con otros tres proveedores. Aunque la Sección de Adquisiciones de la MINUSTAH se mostró preocupada por el riesgo de colusión entre los proveedores que entrañaría dicho consorcio, y declaró que el precio del contratista era muy elevado, la Misión no convocó una nueva licitación y propuso al Comité Local de Contratos que se le permitiera negociar con el proveedor una mejora de las condiciones. La mejor oferta definitiva fracasó porque el contratista no modificó su oferta.

f) El Comité Local de Contratos y el Comité de Contratos de la Sede respaldaron la propuesta de la MINUSTAH de negociar el contrato con ese contratista, al tiempo que expresaron algunas dudas respecto de la capacidad de la MINUSTAH para organizar una licitación amplia y compleja y la conveniencia de que la mejor oferta definitiva procediera de un solo licitante. Sin embargo, el Contralor desestimó la recomendación del Comité de Contratos de la Sede porque:

a) no se había atribuido a la MINUSTAH competencia para adquirir combustible de aviación a nivel local y b) la licitación había dado lugar a una única oferta por un precio considerado excesivamente elevado. El Contralor pidió al Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas que llevara a cabo una nueva licitación basada en las especificaciones aprobadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. *La MINUSTAH comentó que en julio de 2006 el Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas empezó a recibir las ofertas presentadas en el marco de la nueva licitación y que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz había pedido a la Unidad de Combustible de la MINUSTAH que le prestara asistencia en la evaluación técnica.*

**Suministro a corto plazo de combustible de aviación  
a la MINUSTAH sin la firma de un contrato**

g) Mientras se llevaba a cabo el proceso de adquisiciones para el suministro a largo plazo de combustible de aviación a la MINUSTAH, el Proveedor B cubría las necesidades a corto plazo de la Misión. El Proveedor A suministró combustible de aviación a la Misión desde junio hasta el 28 de septiembre de 2004, y el Proveedor B lo hizo desde el 29 de septiembre de 2004 hasta julio de 2006. Sin embargo, ninguno de los dos había firmado un contrato para ese arreglo a corto plazo.

h) En su presentación al Comité Local de Contratos para regularizar el acuerdo con el Proveedor B, la Sección de Adquisiciones de la MINUSTAH indicó que dicho proveedor había asegurado a la Misión que ofrecería las mismas tarifas, o incluso mejores, que el Proveedor A, y que el Proveedor B tenía una amplia experiencia en el suministro de combustible a grandes organizaciones como las Naciones Unidas. Tanto el Comité Local de Contratos como el Comité de Contratos de la Sede se mostraron conformes con el procedimiento de adquisición. El Comité Local de Contratos señaló que la recomendación de adjudicar el contrato al Proveedor B se basaba en el apartado a) de la regla 105.16 de la Reglamentación Financiera Detallada, a saber, en la inexistencia de un mercado competitivo para dicho suministro y en la fijación de los precios por ley o reglamento gubernamental.

i) Según la Unidad de Combustible de la MINUSTAH, los precios por unidad del Proveedor B eran hasta un 40% superiores a las tarifas del Proveedor A y el costo total ascendió a 513.364 dólares para el período comprendido entre julio de 2005 y febrero de 2006, es decir, una media mensual de 64.170 dólares. Aplicando ese mismo promedio mensual al período comprendido entre octubre de 2004 y junio de 2005 (577.530 dólares), la OSSI estimó que, al encargar el combustible de aviación al Proveedor B en lugar del Proveedor A, la MINUSTAH incurrió en gastos adicionales por un importe de 1,1 millones de dólares durante el período en que el Proveedor B había suministrado combustible de aviación a la Misión. *La MINUSTAH señaló que: a) la Misión “no cree haber pagado un precio ‘excesivo’ por el combustible de aviación”; b) el precio cobrado por el Proveedor B es ligeramente superior a las tarifas del mercado internacional, que la Sección de Suministros y Adquisiciones supervisa cuidadosamente; y c) la situación depende de las condiciones del mercado local, que, en el caso del combustible de aviación, es completamente monopolístico. No obstante, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que se está realizando una investigación para determinar si la MINUSTAH abonó a un proveedor cantidades superiores a las tarifas de otro proveedor. El resultado de la investigación se comunicará a la OSSI.*

j) Es necesario acelerar el procedimiento de contratación para el suministro a largo plazo de combustible de aviación a fin de que la Misión obtenga el precio más económico y competitivo y que sus operaciones aéreas no se vean perturbadas. *La MINUSTAH señaló que se había puesto en contacto con la Sede de las Naciones Unidas para celebrar lo antes posible un contrato para el suministro a largo plazo de combustible de aviación y que seguirá ocupándose de este asunto hasta que se celebre dicho contrato.*

k) La OSSI hará un seguimiento de las medidas adoptadas en relación con la adjudicación de los contratos a largo plazo para el suministro de combustible de aviación y para vehículos terrestres en la MINUSTAH, en particular en materia de responsabilidad por las irregularidades detectadas.

#### **Incumplimiento de las directrices sobre adquisiciones en la UNAMI y la UNAMA**

l) La UNAMI no recibió ofertas competitivas durante el procedimiento de licitación de junio de 2004 para la adquisición de combustible en Kuwait porque el plazo dado a los proveedores para presentar ofertas fue de dos días civiles. Las cláusulas del contrato tampoco especificaban que la Misión tuviera derecho a examinar el producto y solicitar el reembolso por divergencias en la calidad. Además, el benceno de 98 octanos que pedía la Misión excedía el índice de octanos de 91 octanos recomendado por el fabricante de los vehículos; y

m) En la UNAMA, la OSSI detectó un caso de incumplimiento del requisito relativo al número mínimo de participantes en una licitación y otro caso en el que se había adjudicado un contrato a un proveedor que no había participado en el proceso de licitación. Asimismo, el octanaje especificado por la Misión para la gasolina sin plomo era superior al recomendado por el fabricante de los vehículos. La OSSI hará un seguimiento de los casos mencionados para comprobar que la UNAMA y la UNAMI aplican sus recomendaciones.

## **V. Cuestiones de personal**

21. El cuadro 2 muestra el número de puestos vacantes y de puestos cubiertos en la Dependencia o Unidad de Combustible de las siguientes misiones:

Cuadro 2

#### **Análisis de los puestos vacantes en la Dependencia/Unidad de Combustible**

| <i>Misión</i> | <i>Puestos</i>     |                  |                 |
|---------------|--------------------|------------------|-----------------|
|               | <i>Autorizados</i> | <i>Cubiertos</i> | <i>Vacantes</i> |
| MONUC         | 5                  | 2                | 3               |
| ONUB          | 7                  | 3                | 4               |
| UNMIS*        | 30                 | 13               | 17              |
| <b>Total</b>  | <b>42</b>          | <b>18</b>        | <b>24</b>       |

\* Incluye personal del Servicio Móvil de contratación internacional y personal de contratación nacional. Las cifras correspondientes a la MONUC y la ONUB sólo incluyen los puestos del cuadro orgánico.

22. Debido a estas vacantes, en la ONUB algunas tareas importantes las estaba desempeñando personal subalterno o se habían encomendado al contratista. En la UNMIS, las siguientes tareas no se estaban cumpliendo satisfactoriamente:

- a) Elaboración de procedimientos operativos estándar propios de la Misión para la gestión del combustible;
- b) Determinación del precio de cada cargamento recibido;
- c) Análisis de los datos relativos al consumo;
- d) Elaboración de un plan para situaciones imprevistas a fin de asegurar la continuidad del suministro de combustible.

23. En la UNAMA no existía ninguna dependencia responsable de vigilar el consumo de combustible. La Misión tampoco tenía personal encargado del combustible en las oficinas de Mazar-e-Sharif y Maimana. En consecuencia, en la UNAMA no existía un mecanismo adecuado de control del combustible.

## **VI. Ausencia de controles internos para supervisar la continuidad del suministro de combustible**

24. Los dispositivos para situaciones imprevistas en caso de escasez de combustible o interrupción del suministro eran insuficientes. Así, no había garantías de continuidad del suministro de combustible en las siguientes misiones:

a) La MONUC, la ONUB, la ONUCI, la UNAMI y la UNMIS no habían preparado ni puesto a prueba ningún plan para situaciones imprevistas a fin de asegurar la continuidad del suministro de combustible. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que la práctica estándar en la UNMIS era mantener en todos los emplazamientos una reserva local de combustible equivalente a 30 días de suministro. A modo de plan para situaciones imprevistas, en todos los emplazamientos de los cuarteles generales de sector los técnicos y los equipos especialistas en combustible del pelotón de intendencia de Bangladesh pueden hacerse cargo del funcionamiento de las instalaciones para combustible en caso de que el contratista no sea capaz de hacerlo. Este plan se aplicó en Malakal en noviembre/diciembre de 2006 cuando el personal del contratista fue evacuado debido a un estallido de violencia. No hubo interrupciones en el suministro de combustible gracias a la asistencia que prestó el pelotón de intendencia de Bangladesh.* En opinión de la OSSI, el hecho de que la UNMIS mantuviera una reserva de combustible para 30 días de suministro no podía servir de sustitutivo del plan para situaciones imprevistas;

b) La ONUB y la MONUC no habían elaborado la matriz de evaluación de riesgos requerida ni el correspondiente plan de mitigación de riesgos de la misión. El objetivo de la matriz y del plan es identificar los riesgos que pueden afectar a la continuidad del suministro de combustible y establecer un plan para gestionar tales riesgos. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó que el 6 de febrero de 2007 se había terminado de realizar una evaluación formal de los riesgos operacionales y que varios elementos importantes recogidos en el informe se tendrían en cuenta en la elaboración de un plan de continuidad y recuperación en casos de desastre;*

c) La matriz de evaluación de riesgos de la ONUCI no reflejaba las enseñanzas en materia de riesgos y medidas de mitigación apropiadas que se habían extraído de las crisis política y de seguridad que había padecido el país y que en su momento habían obligado a evacuar al personal. Por ejemplo, la matriz no contemplaba ni abordaba la cuestión de la incapacidad de la Misión para acceder a las instalaciones de combustible del contratista y trasladar combustible de un emplazamiento a otro, ni la falta de un plan operacional y las medidas que habrían de adoptarse para abastecer de combustible a los vehículos y los medios aéreos durante una evacuación;

d) El nivel de las reservas de combustible de la MINUEE estaba por debajo del nivel mínimo necesario para asegurar la continuidad de las operaciones en situaciones de emergencia;

e) El Jefe de la Unidad de Combustible de la UNMIS era el único funcionario destacado en Jartum con conocimientos técnicos y memoria institucional sobre operaciones relativas al combustible en la Misión. En la UNAMI, el administrador de los contratos de suministro de combustible no tenía asignado un sustituto. La falta de personal de apoyo para desempeñar funciones esenciales en ausencia del jefe podía incrementar el riesgo de interrupción de las operaciones relativas al combustible a que estaba expuesta la Misión.

25. Por otra parte, las operaciones de la UNAMI en el Iraq y de la ONUCI dependían en gran medida de un solo proveedor de combustible. Esa situación incrementaba el riesgo de interrupción del suministro de combustible en caso de que el único proveedor en la zona de la Misión no pudiera suministrar el combustible o satisfacer las necesidades de combustible de la Misión, lo que podría afectar a las operaciones de ésta. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que en todos los emplazamientos de la UNAMI se habían instalado depósitos para almacenar reservas de combustible en cantidad suficiente para hacer frente a cualquier riesgo de interrupción.*

## **VII. Seguridad, protección y prácticas ambientales**

### **A. Prácticas ambientales y de protección**

26. El examen de las prácticas ambientales y de protección realizado por la OSSI, así como las inspecciones de determinadas instalaciones para combustible, han puesto de manifiesto lo siguiente:

a) La capacidad de lucha contra incendios en la ONUB era limitada y las áreas próximas a los tanques de combustible no estaban debidamente protegidas contra posibles derrames de combustible;

b) En las estaciones de combustible de la UNMIK en Prizren y Gjakova se detectaron peligros de incendio;

c) En la UNMIL, la OSSI constató que en determinadas instalaciones había derrames de combustible y que existía la posibilidad de contaminación por combustible. Asimismo, las instalaciones inspeccionadas no disponían de medios y equipo para la lucha contra incendios o los que tenían eran inadecuados. Los tanques de combustible no estaban instalados en terreno llano ni en plataformas rígidas niveladas;



d) En la UNMIS había tanques flexibles de combustible dañados. La capacidad de lucha contra incendios se vio afectada en dos bases de operaciones cuando se enviaron extintores a recargar a El Obeid o Jartum. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha señalado que, con arreglo a la cláusula de garantía que figura en el contrato, el contratista para el suministro de combustible está reemplazando los tanques flexibles de combustible dañados sin costo alguno para la UNMIS;*

e) En algunas instalaciones para combustible de la ONUCI y la UNAMA no había extintores de incendios;

f) En la MONUC, las áreas de almacenamiento de combustible en el parque de combustible de aviación de Bunia no estaban debidamente protegidas; la capacidad de los extintores de incendios era insuficiente dada la gran cantidad de combustible almacenado en la instalación; los bidones de combustible se depositaban sobre la hierba; un tanque flexible de diésel tenía fugas y las cubetas no retenían el líquido derramado, contaminando así el medio ambiente. Siete bases de operaciones en las que se utilizaba diésel carecían de extintores de incendios.

## **B. Seguridad**

27. No se controlaba el acceso físico a los grupos electrógenos principales ubicados en el recinto de la Oficina de Coordinación de los Programas de Asistencia Humanitaria y Económica de las Naciones Unidas relativos al Afganistán (OCNUA) y el complejo B, en el que la UNAMA también tiene oficinas. En la MINUEE las medidas de seguridad se aplicaban fundamentalmente en respuesta a robos y hurtos y no en previsión de amenazas. Por ejemplo, tras la pérdida de 37 bidones de combustible en Adiguadad se adoptaron medidas de seguridad más estrictas, y tras la pérdida de 18.700 litros de combustible de aviación debido a la rotura por motivos desconocidos de un tanque flexible de combustible en septiembre de 2005 se trasladó el combustible restante a tanques rígidos.

## **C. Control de calidad de los suministros de combustible**

28. No siempre se inspeccionaba el combustible suministrado para controlar su calidad. Por ejemplo, la Dependencia de Recepción e Inspección no inspeccionaba físicamente el combustible suministrado a granel en la MONUC. En la MINUSTAH tampoco se inspeccionaba el combustible suministrado porque el momento en que se realizó la auditoría (julio de 2006) aún no se habían distribuido a todas las instalaciones para combustible de la Misión los estuches de pruebas que se habían adquirido en junio de 2005. La Unidad de Combustible de la MINUSTAH explicó además que, dado que no se habían formalizado contratos con los proveedores, era difícil aplicar controles de calidad.

29. Las oficinas regionales y subregionales de la UNAMA carecían de un sistema para controlar la calidad del combustible para vehículos y grupos electrógenos y dependían de la información facilitada por el suministrador acerca de la calidad del combustible. Como consecuencia de ello, la UNAMA recibió combustible contaminado de uno de sus proveedores y combustible de calidad inferior a la especificada en el contrato.

30. La falta de controles de calidad en la UNAMI permitió que el contratista de combustible suministrara benceno de 95 octanos en lugar de los 98 octanos previstos en el contrato, lo que supuso unos beneficios indebidos para el contratista por un importe estimado en 20.240 dólares durante el período comprendido entre el 1° de junio de 2004 y el 9 de septiembre de 2006.

31. Las irregularidades mencionadas se debieron al incumplimiento de los procedimientos operativos estándar sobre seguridad, protección y prácticas ambientales y a que no había personal suficiente para aplicar o supervisar la aplicación de los procedimientos operativos estándar.

32. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha indicado que la MINUSTAH ha distribuido los estuches de pruebas y que se está capacitando a los funcionarios competentes para efectuar las pruebas de conformidad con los requisitos de control de calidad. La UNAMI ha comenzado a adquirir equipo para el análisis de combustible. Mientras tanto, se hacen verificaciones periódicas y al azar de la calidad en un laboratorio local.*

## VIII. Procedimientos operativos estándar

33. Algunas de las deficiencias señaladas en el presente informe se debieron a que el Manual de Operaciones relativas al Combustible del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se aplicó de manera incoherente y limitada, como se explica a continuación:

a) Las unidades de combustible de la UNAMA y la UNAMI habían estado realizando operaciones relativas al combustible sin respetar los procedimientos operativos estándar. En el transcurso de la auditoría, la OSSI les facilitó una copia de los procedimientos operativos estándar. Las misiones indicaron que comenzarían a aplicar y adaptar tales procedimientos según procediera;

b) Los procedimientos del Manual de Operaciones relativas al Combustible estaban concebidos principalmente para las operaciones gestionadas por el personal de las Naciones Unidas, a diferencia de las operaciones llave en mano características de la ONUB, la UNMIS y la MINUSTAH;

c) El proyecto de procedimientos operativos estándar de la MONUC no reflejaba de manera adecuada y coherente las prácticas de la Misión. Por ejemplo, había divergencias en las prácticas de registro, como en los inventarios de las existencias de lubricantes, en Kisangani, Bunia y Goma;

d) La ONUCI no había aplicado los procedimientos operativos estándar sobre control de calidad e inspecciones, seguridad, protección, prácticas ambientales y planificación de las necesidades de combustible.

34. La OSSI reconoce los esfuerzos realizados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a fin de redactar y publicar el Manual de Operaciones relativas al Combustible. Sin embargo, la OSSI considera necesario acelerar la conclusión y aprobación de los procedimientos operativos estándar, que aún se encuentran en fase de proyecto. El cuadro 3 muestra la situación en que se encuentran todas las secciones del Manual de Operaciones relativas al Combustible en la fecha de presentación de este informe.

**Cuadro 3**  
**Situación de los procedimientos operativos estándar**

| <i>Número de<br/>procedimiento<br/>operativo<br/>estándar</i> | <i>Ámbito</i>   | <i>Situación</i>                    |
|---|---|-------------------------------------|
| 1   | Mando y control   | Proyecto                            |
| 2   | Planificación y puesta en marcha de la misión                                       | Proyecto                            |
| 3   | Contratación, contabilidad y gestión  | Proyecto                            |
| 4   | Manipulación y control de calidad del combustible (cinco partes)                    | Proyecto/pendiente/proyecto parcial |
| 5   | Mantenimiento rutinario – vehículos y equipo (10 partes)                            | Pendiente                           |
| 6   | Emplazamientos sobre el terreno construidos por las Naciones Unidas (cuatro partes) | Proyecto/pendiente                  |
| 7   | Personal (cuatro partes)  | Proyecto/pendiente                  |
| 8   | Planificación para casos de emergencia (tres partes)                                | Pendiente                           |

35. Asimismo, la finalidad principal de las disposiciones del Manual de Operaciones relativas al Combustible en materia de preparación y presentación de informes sobre el combustible era asegurar el suministro suficiente y oportuno de combustible. El Manual debería revisarse a fin de reforzar la vigilancia del consumo de combustible y, en particular:

- a) Establecer parámetros sobre el consumo de combustible que se considera razonable para un determinado equipo, avión y vehículo;
- b) Recopilar datos sobre consumo real y presentar informes al respecto;
- c) Identificar las diferencias anormales, inaceptables o sin explicación entre el parámetro y el consumo real y prever procedimientos para alertar de dichas diferencias a los funcionarios de categoría superior;
- d) Investigar y corregir las irregularidades.

36. A fin de permitir un examen eficaz y centralizado y, en última instancia, prevenir o detectar pronto posibles irregularidades, el Manual debería contener disposiciones sobre los informes analíticos estándar relativos al consumo de combustible que han de presentarse a la Dependencia de Combustible del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Sede, así como la frecuencia con que han de presentarse y su contenido de referencia. Esos parámetros, informes, análisis y procedimientos deberían incorporarse en el MEFAS.

## **IX. Resumen de las recomendaciones**

37. La OSSI presentó un total de 182 recomendaciones (incluidas 83 que se consideran esenciales) en los 11 informes (véase el anexo) enviados a los jefes de las 10 misiones que fueron objeto de auditoría. A continuación se resumen algunas de las recomendaciones de importancia crítica derivadas de las principales observaciones presentadas en este informe.

## **A. Vigilancia del consumo de combustible**

38. La MINUEE, la ONUCI, la UNAMA, la UNMIK, la UNMIL y la UNMIS deberían aplicar el sistema electrónico de contabilización del combustible en la misión u otro mecanismo alternativo de vigilancia del consumo de combustible y asegurar que se abarque la totalidad de la zona de operaciones de la misión y se instale en todos los vehículos, equipos electrógenos y medios aéreos. Asimismo, la ONUB debería dedicar los recursos necesarios para aplicar plenamente el sistema MEFAS en toda la zona de operaciones de la misión.

39. *Las misiones aceptaron esta recomendación. La aplicación del MEFAS y de otros sistemas equivalentes se encuentra en diferentes etapas.*

40. La MINUSTAH, la MONUC y la ONUCI deberían realizar un seguimiento de los casos en los que se detecten anomalías y discrepancias en el consumo de combustible y deberían explicar o investigar esas situaciones.

41. *Las misiones aceptaron esta recomendación. En la MINUSTAH se creó una Unidad de Prevención del Fraude de Combustible como parte de la Unidad de Combustible. Se detectó un fraude de combustible importante y de inmediato se encargó una investigación, lo que evitó que asumiera una mayor dimensión. En la ONUCI, todos los casos de presunto fraude o de uso indebido de combustible se remitieron a la Sección de Seguridad para que ésta hiciera una investigación más detallada. En relación con la MONUC, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz explicó que una investigación realizada por la Misión determinó que las discrepancias observadas se debían a que un funcionario había aplicado procedimientos de contabilidad irregulares para asegurarse de que cerraran las cuentas en los libros y que no existían pruebas de que se hubiese cometido fraude. Se asignó al funcionario en cuestión a otras funciones. Las medidas correctivas adoptadas incluyen el mejoramiento de la formación en procedimientos operativos y la realización de verificaciones periódicas al azar para asegurar el cumplimiento de las normas. Se instaló el sistema Carlog en todas las bombas de combustible para asegurar un registro preciso e independiente del que lleva la Sección de Suministros. También se está aplicando el sistema MEFAS para mantener un control más riguroso del combustible.*

## **B. Pagos a proveedores**

42. La MONUC debería recuperar los 1,9 millones de dólares abonados como pago anticipado a un proveedor de la República Democrática del Congo y la UNMIK debería recuperar los 2 millones de dólares de sobrepago entregados a un importante contratista de Kosovo.

43. *La MONUC y la UNMIK aceptaron esta recomendación y señalaron que habían tomado las medidas necesarias para recuperar el pago anticipado y el sobrepago, respectivamente.*

44. La ONUB y la UNAMA deberían obtener los índices de precios de combustibles correspondientes a la zona de la misión, para poder verificar los precios de las facturas que presentan los contratistas.

45. *Las misiones aceptaron esta recomendación y señalaron que habían adoptado medidas para obtener los índices de precios de combustibles correspondientes.*

46. La MINUEE, la ONUCI, la UNMIK y la UNMIS deberían simplificar y definir claramente las funciones y responsabilidades de las diferentes dependencias que participan en la tramitación de las facturas.

47. *Las misiones aceptaron esta recomendación e indicaron que se había simplificado el proceso de pago y se habían definido las funciones y responsabilidades al respecto.*

48. La MINUSTAH, la ONUCI, la UNAMI y la UNMIK deberían asegurar que todos los pagos estén justificados por la documentación establecida en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas.

49. *Las misiones aceptaron esta recomendación e indicaron que la habían aplicado.* La OSSSI realizará un seguimiento de las misiones para confirmar que la recomendación se ha aplicado plenamente.

50. La UNMIS debería aplicar un mecanismo para verificar la procedencia del combustible que suministra el contratista con el fin de asegurar que se esté cobrando a la Misión la tarifa correspondiente en función del origen del combustible.

51. *La UNMIS aceptó la recomendación e indicó que la había puesto en práctica. El Jefe de la Dependencia de Combustible verifica documentos como los conocimientos de embarque, los informes de reconocimiento de descarga y los informes de pruebas de recertificación.*

52. La ONUB, la UNAMA y la UNMIS deberían asegurarse de que los cambios en los precios de los combustibles se aprueben, acuerden o incluyan en los contratos mediante las modificaciones necesarias antes de aplicarlos.

53. *Las misiones aceptaron esta recomendación e indicaron que se había aplicado.*

### **C. Asuntos relativos a las adquisiciones**

54. La UNMIS debería pedir al Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas que explicara las condiciones desfavorables del contrato modificado para la adquisición de combustible en la Misión, que dieron lugar a gastos adicionales de explotación y mantenimiento del orden de 9,1 millones de dólares.

55. *La UNMIS aceptó esta recomendación e indicó que la Misión había solicitado al Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas que aclarara la metodología utilizada para determinar los gastos por concepto de explotación y mantenimiento.*

56. La MINUSTAH debería: a) asegurar que se cumpla con las disposiciones del Manual de Adquisiciones sobre el rechazo de propuestas y la solicitud de las mejores ofertas definitivas; b) determinar si existen fundamentos para recuperar las sumas pagadas a un proveedor por combustible cobrado a tarifas superiores a la de otro proveedor; y c) solicitar al Servicio de Adquisiciones de la Sede que acelere la contratación del suministro a largo plazo de combustible de aviación para la Misión.

57. *La MINUSTAH indicó que había mantenido los contactos con la Sede de las Naciones Unidas para firmar, cuanto antes, un contrato de suministro a largo plazo de combustible de aviación. Con respecto al apartado b) de la recomendación anterior, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz explicó que*

*se estaba llevando a cabo una investigación para determinar si la MINUSTAH había efectuado pagos a un proveedor que aplicaba tarifas superiores a la de otros proveedores. El resultado de la investigación se comunicará a la OSSI.*

58. La UNAMA y la UNAMI deberían velar por que las actividades referentes a la contratación del suministro de combustible cumplan con las disposiciones del Manual de Adquisiciones.

59. *La UNAMA y la UNAMI aceptaron esta recomendación. La UNAMA explicó que haría todo lo posible por cumplir lo dispuesto en el Manual de Adquisiciones en la medida en que lo permitiera la situación del mercado local en el Afganistán. La UNAMI indicó que la Sección de Transportes prepararía una declaración suficientemente detallada de las obras y los pedidos y que una vez que la recibiera la Sección de Adquisiciones, se abriría el proceso de licitación con arreglo a lo establecido en el Manual de Adquisiciones.*

#### **D. Cuestiones de personal**

60. La MONUC, la ONUB y la UNMIS deben acelerar la contratación para cubrir los puestos vacantes en su respectiva dependencia o unidad de combustible.

61. *Las misiones aceptaron esta recomendación e indicaron que se estaban adoptando medidas para cubrir los puestos vacantes.*

62. La UNAMA debería crear una dependencia o unidad de combustible en la Misión. La ONUB debería asegurar que las tareas esenciales de esa dependencia o unidad se asignen a funcionarios con mayor experiencia o preparación.

63. *La ONUB y la UNAMA aceptaron esta recomendación. La UNAMA indicó que había contratado un gerente de combustible de tiempo completo y que determinaría qué centro de responsabilidad era el más adecuado para su futura dependencia o unidad de combustible. La ONUB indicó que las tareas esenciales se habían asignado a cuatro funcionarios de contratación internacional de la Sección de Suministros.*

#### **E. Continuidad del abastecimiento de combustible**

64. La MONUC, la ONUCI, la UNAMI y la UNMIS deberían preparar por escrito un plan para situaciones imprevistas en relación con el combustible, ponerlo a prueba y actualizarlo periódicamente. La ONUB debería solicitar oficialmente al contratista que preparara un plan de seguridad y protección en el que se definieran los riesgos a que estaban expuestas sus operaciones locales y se esbozara un plan para reducirlos.

65. *Las misiones aceptaron estas recomendaciones e indicaron que estaban preparando y poniendo a prueba planes para situaciones imprevistas en relación con el combustible.*

66. La MINUEE debería asegurar que las reservas de combustible de la misión se mantuvieran en el nivel mínimo esencial, o por encima de éste, para garantizar la continuidad de las actividades en casos de emergencia.

67. *La MINUEE aceptó esta recomendación e indicó que mantenía las reservas mínimas necesarias.*

68. La UNAMI y la UNMIS deberían designar personal sustituto para desempeñar las tareas del personal esencial encargado de las operaciones de combustible, durante su ausencia.

69. *La UNAMI aceptó la recomendación e indicó que se estaban adoptando medidas para designar personal sustituto. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó que la UNMIS había designado al Oficial de Estado Mayor encargado del combustible como sustituto del Jefe de la Dependencia de Combustible.*

## **F. Seguridad, protección y prácticas ambientales**

70. La MINUEE, la MONUC, la ONUB, la ONUCI, la UNAMA, la UNMIK, la UNMIL y la UNMIS deberían corregir las deficiencias observadas en las prácticas ambientales y de seguridad y protección que aplican en sus operaciones de combustible.

71. *Las misiones aceptaron esta recomendación e indicaron que habían comenzado a adoptar medidas para solucionar esas deficiencias.*

72. La MINUSTAH debería asegurar que se establezcan mecanismos de control de calidad. La MINUEE, la MONUC y la UNAMI deberían asegurar que la Dependencia de Recepción e Inspección verifique las entregas de combustible.

73. *La MINUSTAH aceptó la recomendación e indicó que se establecerían mecanismos de control de calidad. La MINUEE, la MONUC y la UNAMI también aceptaron la recomendación y afirmaron que la inspección de las entregas de combustible se llevaría a cabo de manera sistemática.*

## **G. Procedimientos operativos estándar**

74. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería revisar el proyecto de manual de operaciones relativas al combustible con el fin de incluir un conjunto amplio y coherente de procedimientos para vigilar el consumo de combustible en las misiones sobre el terreno, junto con los informes y análisis necesarios que las misiones deben preparar y entregar periódicamente a la Dependencia de Combustible del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Después de esta revisión, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería finalizar y aprobar oficialmente el Manual de Operaciones relativas al combustible.

75. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y explicó que el Manual en su versión actual era un compendio de los procedimientos operativos estándar que se aplicaban sobre el terreno. El Departamento asignó fondos para contratar un consultor externo, que revisará y actualizará el manual a fin de establecer un conjunto de procedimientos amplio y coherente. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, junto con el Departamento de Gestión, se encuentra en vías de contratar los servicios de un consultor para el proyecto. Además de realizar una investigación exhaustiva de las*

últimas normas aplicables y de las prácticas recomendadas que se utilizan actualmente en el sector de los combustibles, la labor del consultor incluirá visitar dos misiones de mantenimiento de la paz y establecer contactos con el personal de la Dependencia de Combustible y la Sección de Suministros de la Sede. Una vez finalizado, el manual se entregará al personal directivo superior para que lo apruebe y distribuya a todas las misiones. Entretanto, el proyecto de manual de operaciones relativas al combustible seguirá sirviendo de referencia para la gestión del combustible en las misiones.

76. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería asegurar que se aplique el sistema electrónico de contabilización de combustible (MEFAS) o algún otro sistema de vigilancia en todas las misiones de mantenimiento de la paz. El sistema debe incorporar las políticas y procedimientos que se establecen en el Manual de Operaciones relativas al Combustible.

77. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y explicó que las soluciones de tecnología de la información deberían ser de gran ayuda para que las Dependencias/Unidades de Combustible de las misiones de mantenimiento de la paz cumplan más eficazmente sus funciones. El Departamento añadió que recientemente se preparó un estudio general de viabilidad en el que se esboza la funcionalidad de una alternativa al sistema electrónico de contabilización del combustible en la misión y al dispositivo de control del combustible, que se presentará al Comité de Gestión de la Información el 15 de febrero de 2007. El sistema de gestión de combustible propuesto es amplio y estará diseñado para apoyar las actividades y cuentas de gestión de combustible a nivel mundial. Las características del sistema incluirán: planificación y pedido de combustible; preparación de presupuestos; control de consumo y existencias; generación de análisis e informes; y administración de contratos. Se estima que la aplicación del sistema comenzará durante 2008/2009. Entretanto, para el 30 de junio de 2007 se habrá puesto en funcionamiento el sistema electrónico de contabilización del combustible en la UNMIS y la FPNUL. El número total de misiones que utilizan el sistema electrónico de contabilización del combustible habrá aumentado entonces a cinco (la MONUC, la ONUB, la UNMIL, la FPNUL y la UNMIS).

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



## Anexo

### Informes de auditoría de la OSSI sobre la gestión del combustible y recomendaciones formuladas a las misiones

| Misión                          | Número de auditoría | Número de recomendaciones |            |                        |                           | Estado de aplicación <sup>a</sup> |                          |             |
|---------------------------------|---------------------|---------------------------|------------|------------------------|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------|
|                                 |                     | Total                     | Esenciales | Aceptadas <sup>b</sup> | No aceptadas <sup>c</sup> | Aplicadas                         | En proceso de aplicación | Sin iniciar |
| MINUEE                          | AP2006/624/07       | 20                        | 5          | 20                     | —                         | 6                                 | 14                       | —           |
| MINUSTAH                        | AP2005/683/11       | 19                        | 6          | 16                     | 3                         | 6                                 | 10                       | 3           |
| MONUC                           | AP2006/620/07       | 18                        | 7          | 18                     | —                         | 1                                 | 12                       | 5           |
| ONUB                            | AP2006/648/10       | 27                        | 14         | 25                     | 2                         | 10                                | 15                       | 2           |
| ONUCI                           | AP2006/640/08       | 10                        | 7          | 10                     | —                         | 1                                 | 9                        | —           |
| UNAMA                           | AP2006/630/06       | 23                        | 14         | 23                     | —                         | 3                                 | 20                       | —           |
| UNAMI                           | AP2006/812/08       | 11                        | 6          | 9                      | 2                         | 1                                 | 2                        | 8           |
| UNMIK                           | AP2006/650/04       | 6                         | 3          | 6                      | —                         | 4                                 | 2                        | —           |
| UNMIK (contrato de combustible) | AP2005/650/05       | 6                         | 5          | 6                      | —                         | 1                                 | 5                        | —           |
| UNMIL                           | AP2005/626/05       | 16                        | 6          | 16                     | —                         | 3                                 | 13                       | —           |
| UNMIS                           | AP2006/632/10       | 26                        | 10         | 25                     | 1                         | 6                                 | 18                       | 2           |
| <b>Total</b>                    |                     | <b>182</b>                | <b>83</b>  | <b>174</b>             | <b>8</b>                  | <b>42</b>                         | <b>120</b>               | <b>20</b>   |

<sup>a</sup> Estado de aplicación de las recomendaciones aceptadas al 11 de enero de 2007.

<sup>b</sup> Incluye las recomendaciones aceptadas parcialmente.

<sup>c</sup> La OSSI reiteró estas recomendaciones para que la administración de la misión las volviera a considerar.