



Asamblea General

Distr. general
26 de abril de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 146 del programa

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

Informe amplio sobre el estado de ejecución del proyecto piloto designado por la Asamblea General en su resolución 63/287

Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

I. Introducción

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre el estado de ejecución del proyecto piloto designado por la Asamblea General en su resolución 63/287 (A/66/755). Al examinar el informe, la Comisión se reunió con representantes de la OSSI, quienes proporcionaron información y aclaraciones adicionales.

2. El informe se publicó en respuesta a la solicitud de la Asamblea General de un informe amplio sobre el proyecto piloto, que se llevó a cabo entre el 1 de julio de 2009 y el 30 de junio de 2012, en sendos centros de investigación en Nairobi, Viena y Nueva York. En el informe se incluye una evaluación del proyecto piloto, incluida información sobre el despliegue de recursos, la gestión de casos, el análisis del volumen de casos, la eficacia y la eficiencia generales, la evaluación cualitativa y la experiencia adquirida.

II. Antecedentes

Resoluciones 57/318, 61/275 y 61/279 de la Asamblea General

3. La Comisión Consultiva recuerda que en su informe sobre los aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas correspondiente al período 2002/03, solicitó al Secretario General



que preparase un informe sobre la experiencia adquirida con los investigadores residentes en las misiones de mantenimiento de la paz, con propuestas y planes para que la Comisión las examinara en el contexto de los presupuestos de mantenimiento de la paz. La Comisión también pidió que se estudiaran diversas alternativas, incluidos enfoques regionales en colaboración con otros asociados de las Naciones Unidas, como los fondos, programas y organismos especializados (véase A/56/887, párr. 55).

4. En atención a dicha solicitud, el Secretario General publicó un informe en el que describió las experiencias de los investigadores residentes en las misiones de mantenimiento de la paz y examinó las opciones regionales. En el informe se indicó que la presencia de los investigadores residentes había sido bien recibida por los cuadros directivos de las misiones de mantenimiento de la paz como medio rápido y eficaz de resolver problemas locales sin necesidad de viajar desde Nueva York, pero se citó como factor negativo la falta de independencia y control (véase A/57/494, párrs. 14 y 15). En comparación, los investigadores regionales asignados a Nairobi y Ginebra o Viena estarían en condiciones de responder de manera oportuna y gozarían de una proximidad razonable a las misiones y de la necesaria independencia de las mismas (véase A/57/494, párrs. 19 a 26). El Secretario General concluyó que el emplazamiento de investigadores regionales en Nairobi, Ginebra o Viena era más económico que mantener el sistema actual, que utiliza Nueva York como base de operaciones (véase A/57/494, párr. 34).

5. En su resolución 57/318, la Asamblea General aprobó la creación de ocho puestos para la División de Investigaciones de la OSSI, que se dividirían por igual entre las oficinas regionales de Viena y Nairobi, y pidió al Secretario General que la informara acerca de los casos procesados por los investigadores regionales.

6. En su informe sobre la experiencia adquirida el primer año por los investigadores regionales en los centros de Viena y Nairobi (A/59/546), la OSSI hizo un análisis de la actividad de los investigadores en relación con los casos y sus viajes a las misiones desde los dos centros regionales. Según el análisis, las ventajas de los centros regionales incluían la reducción de los costos por caso y los tiempos de viaje en comparación con las investigaciones realizadas por funcionarios con base en la Sede. Sin embargo, en el informe se señaló que los investigadores regionales no podían adquirir el conocimiento detallado de las misiones individuales que tenían los investigadores residentes. En el informe se indicó que las misiones más grandes y más complejas exigían una presencia más fácilmente accesible de investigadores, y los administradores de las misiones de mantenimiento de la paz precisaron que los investigadores residentes podían proporcionar asesoramiento rápidamente y de manera informal (véase A/59/546, párrs. 35 a 38). Por consiguiente, la OSSI concluyó en su informe que el enfoque más efectivo era una combinación de investigadores regionales y residentes.

7. Posteriormente, la Asamblea General solicitó un informe acerca de las funciones, la estructura y los procesos de trabajo de la División de Investigaciones de la OSSI, con miras a fortalecer la función de investigación (véase la resolución 61/275), así como un informe amplio sobre los resultados del examen y la racionalización en curso del volumen de casos de investigación y el examen general de la capacidad de la División (véase la resolución 61/279).

8. Tras un examen de su División de Investigaciones por un experto externo, la OSSI dio a conocer un informe en el que proponía mejoras en tres esferas: liderazgo

y gestión efectivos; estrategias y procedimientos operativos; y estructura y situación óptimas (véase A/62/582 y Corr.1, párr. 15). En el marco de las propuestas de reestructuración, la OSSI sugirió que los investigadores fueran trasladados de las misiones de mantenimiento de la paz y repartidos entre los tres centros regionales ubicados en Nueva York, Viena y Nairobi, respectivamente. Se indicó que de esa forma los investigadores formarían parte de un grupo más numeroso y la División se aseguraría de que los investigadores idóneos para ocuparse de un caso fueran de fácil acceso y estuvieran ubicados lo bastante cerca de las misiones de mantenimiento de la paz como para responder a cualquier necesidad crítica en unos pocos días laborables. Esa estructura aseguraría además el aprovechamiento máximo del tiempo y los conocimientos especializados de los investigadores, que serían asignados a casos de alto riesgo de competencia del centro regional pertinente, en lugar de limitarse únicamente a casos dentro de las misiones de mantenimiento de la paz a las que hubieran sido asignados. La estructura proporcionaría también al personal un entorno más propicio para la interacción profesional y la obtención de servicios de capacitación y apoyo eficaces en función de los costos. Asimismo, aseguraría una gestión más efectiva de los casos y una supervisión más efectiva de las investigaciones. Además, en el informe se indicó que la reestructuración daría lugar a economías al reducirse la plantilla en 18 puestos (véase A/62/582 y Corr.1, párrs. 47 a 55).

9. La Comisión Consultiva recomendó que se preparara un análisis detallado y se facilitara una justificación más completa en cuanto a la reestructuración propuesta para la División de Investigaciones (véase A/62/7/Add.35, párr. 23), y la Asamblea General hizo suya esa recomendación en su resolución 62/247. Los detalles sobre la propuesta de reestructuración, incluida la transferencia de recursos de las misiones a los centros, quedaron reflejados posteriormente en el proyecto de presupuesto de la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz correspondiente al período 2009/10 (A/63/767 y Corr.1).

10. Tras examinar el proyecto de presupuesto, el Comité Asesor de Auditoría Independiente recomendó la aprobación del plan de reestructuración de la División de Investigaciones sobre la base de una reducción de 955.000 dólares en el presupuesto de la División, pese al aumento del volumen de trabajo (véase A/63/703, párr. 31). La Comisión Consultiva también se mostró de acuerdo con la propuesta de reestructuración (véase A/63/841).

III. Aplicación de la resolución 63/287 de la Asamblea General

11. En virtud de su resolución 63/287, la Asamblea General decidió no establecer la estructura propuesta basada en el enfoque de los centros regionales, y designar en su lugar, en el contexto de un proyecto piloto, centros de investigación en Nairobi, Viena y Nueva York del 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2012, manteniendo al mismo tiempo la presencia de los investigadores residentes en algunas operaciones de mantenimiento de la paz. Solicitó que se le presentara un informe preliminar sobre el estado de ejecución del proyecto piloto, seguido de un informe amplio en el contexto del presupuesto de la cuenta de apoyo para el período 2012/13, tras celebrar consultas detalladas con todos los interesados pertinentes. Dicho informe había de incluir: a) un análisis cualitativo completo de la ejecución del proyecto

piloto de tres años de duración, incluidas las enseñanzas extraídas; b) una presentación clara y transparente de la estructura actual y la estructura del proyecto piloto y su respectiva competencia en las misiones sobre el terreno; c) un análisis exhaustivo de la relación costo-beneficio, que incluyera la eficacia y la eficiencia de la estructura del proyecto piloto sobre la base de supuestos precisos, incluido un análisis de la tendencia a largo plazo de las investigaciones en las misiones sobre el terreno; d) una explicación plenamente justificada de todos los despliegues de personal y recursos para investigaciones y la capacidad de la OSSI para responder a los cambios en las exigencias del volumen de casos; e) información completa y actualizada sobre la dotación de personal actual, la tasa de vacantes y el volumen de casos (véase la resolución 63/287, párrs. 37 a 40).

12. En una evaluación preliminar del proyecto piloto, la OSSI indicó que la asignación de los recursos en el marco del proyecto no respondía enteramente a demandas operacionales o geográficas específicas en materia de investigaciones, puesto que se habían asignado puestos a las misiones a razón de uno a tres investigadores, mientras que en Viena se habían asignado puestos que, en antigüedad y número, excedían sus necesidades operacionales y de gestión. Según el informe preliminar, la productividad en general se podía mejorar mediante el despliegue de investigadores residentes (véase A/65/765, párrs. 19 a 23). La Comisión Consultiva recomendó a la Asamblea General que tomara nota del informe (véase A/65/827), y la Asamblea hizo suya esa recomendación en su resolución 65/290.

13. Atendiendo a lo dispuesto en la resolución 63/287, la OSSI dio a conocer su informe amplio sobre el estado de ejecución del proyecto piloto (A/66/755). La Comisión Consultiva observa que el presupuesto total para la capacidad de investigación durante el proyecto piloto fue de 26,84 millones de dólares, de los cuales 8,52 millones de dólares corresponden al período 2009/10, 8,85 millones al período 2010/11 y 9,47 millones al período 2011/12. Las 57 plazas de la cuenta de apoyo asignadas al proyecto piloto comprendían 43 plazas del Cuadro Orgánico y 14 plazas de servicios de apoyo (véase A/66/755, párr. 12).

14. La OSSI informó de que había recibido un total de 1.151 asuntos, de los cuales 348 se habían asignado a casos de investigación y 345 se habían remitido a las misiones, y facilitó un desglose del número de casos por misión y categoría. Las siete misiones con investigadores residentes durante el proyecto piloto fueron las siguientes: la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) y la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire. La OSSI indicó que el análisis reflejaba una tendencia a la baja en el número de asuntos recibidos (véase A/66/755, párrs. 24 a 33).

Investigadores residentes

15. Según la OSSI, la presencia de los investigadores residentes presentaba las siguientes ventajas: facilitaba respuestas más oportunas a los asuntos denunciados, la observación del entorno de la misión y la reunión de información específica del caso; generaba confianza en el proceso de investigación; y proporcionaba a los

directivos de las misiones de mantenimiento de la paz facilidades de acceso y consulta a los investigadores. Si bien la presencia de investigadores residentes estaba asociada a una incidencia más elevada de denuncias de infracciones, la OSSI consideró que ello era consecuencia de la facilidad de que gozaba el personal de la misión para acceder a los investigadores (véase A/66/755, párrs. 35 y 51).

16. Sin embargo, en el informe se señaló que la contratación de investigadores residentes planteaba un grave problema: en el período comprendido entre el 1 de julio de 2009 y el 31 de diciembre de 2011, se había registrado una tasa de vacantes mensual media del 44% en las 15 plazas asignadas a las siete misiones, mientras que en los centros la tasa de vacantes mensual media había sido del 30% (véase A/66/755, párr. 41). En el párrafo 60 del informe, la OSSI indicó una tendencia a la baja de las tasas de vacantes. En respuesta a sus preguntas sobre la situación actual de las vacantes, la Comisión Consultiva fue informada de que, al 31 de marzo de 2012, la tasa mensual de vacantes en las misiones era del 33%, en comparación con el 21% en Viena y Nairobi (en Nueva York no había vacantes). En el informe se señaló que, como consecuencia de esas tasas de vacantes, la mayor parte de los casos habían sido tramitados por personal destinado en los centros, lo cual había puesto de manifiesto que era posible hacer frente al volumen de trabajo desde cualquiera de los dos lugares y que el factor más importante era poder valerse de investigadores cualificados (véase A/66/755, párr. 49).

17. Además, se afirmó que el período de retención había sido, como promedio, de 13 meses para los investigadores destinados en las misiones y de 19 meses para los investigadores destinados en los centros. En el informe se señaló que del presupuesto total de la cuenta de apoyo, que ascendía a 17,37 millones de dólares para los primeros dos años del proyecto piloto, solo se habían utilizado 11,92 millones de dólares (68,6%), principalmente a causa de las vacantes (véase A/66/755, párr. 41).

18. La Comisión Consultiva observa la ligera reducción de las tasas de vacantes para investigadores, tanto en las misiones de mantenimiento de la paz como en los centros regionales de investigación, pero aún considera que la tasa de vacantes es elevada. La Comisión espera que se sigan haciendo progresos para reducir la tasa de vacantes e insta a la OSSI a que vele por que todos los puestos vacantes se cubran lo antes posible. En su informe sobre el presupuesto de la cuenta de apoyo, la Comisión formula observaciones adicionales sobre la situación de las vacantes en la OSSI (A/66/779).

19. Se señalaron además otros inconvenientes en relación con los investigadores residentes, como la necesidad de utilizar los recursos suplementarios con el fin de asegurar que hubiera al menos dos investigadores presentes en todas las entrevistas, y el hecho de destinar un solo investigador a una misión, que entrañaba riesgos para la independencia del investigador. Por consiguiente, la OSSI recomienda que cada dependencia de investigación en una misión incluya como mínimo a tres investigadores (véase A/66/755, párrs. 54 a 57).

Centros regionales

20. Con respecto a los centros de investigación, en el informe se señaló que los centros de investigación geográficamente próximos y con recursos suficientes prestaban a los investigadores residentes el apoyo que estos necesitaban, y que los investigadores de los centros podían dedicar más tiempo a la investigación y menos a

actividades no operacionales, y gozaban de flexibilidad para responder a aumentos del volumen de trabajo (véase A/66/755, párr. 58). En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que el análisis de las hojas de asistencia realizado por la OSSI había puesto de manifiesto que los investigadores destinados en las misiones dedicaban el 57% de su tiempo disponible a cuestiones operacionales (en lugar de cuestiones administrativas), en comparación con el 64% que dedicaban sus homólogos destinados en los centros. La conclusión del informe es que los centros regionales proporcionarían la base de la labor de investigación y la llevarían a cabo cuando no existiera capacidad residente (véase A/66/755, párr. 67).

21. En lo que respecta al establecimiento de una oficina en Entebbe (Uganda), la OSSI señaló que los investigadores con base en Entebbe podrían utilizar los vuelos de las Naciones Unidas para desplazarse con el fin de prestar apoyo a las misiones adyacentes (la MONUSCO, la UNMISS y la UNAMID), que representaban aproximadamente el 50% del volumen de casos abiertos que tramitaba la Oficina; ello generaría eficiencia y eficacia en la ejecución del programa y economías, aunque requeriría la reasignación de un número considerable de plazas de personal temporario general de Nairobi a Entebbe (véase A/66/755, párr. 42). **La Comisión Consultiva solicita que la OSSI incluya un análisis más detallado del establecimiento propuesto de una oficina en Entebbe en el informe final que se recomienda en el párrafo 25 *infra*.**

Actividades de capacitación de la OSSI

22. En el párrafo 46 del informe se indicó que la OSSI había proporcionado capacitación en relación con la investigación de conducta prohibida en el lugar de trabajo, descrita en el documento ST/SGB/2008/5, a 223 funcionarios de las diversas oficinas y misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, pero que dicha capacitación se había suspendido temporalmente mientras se evaluaba el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la función de investigación de las Naciones Unidas, y debido a las preocupaciones expresadas por la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna de que el mandato de impartir capacitación pudiera ser incompatible con la responsabilidad que tenía la OSSI de mantener la independencia operacional. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que, como la OSSI necesitaba mantener su independencia operacional sin aceptar ni asumir responsabilidad por actividades que pudieran estar sujetas a su escrutinio, la Oficina no podía proporcionar orientación respecto de la capacitación y la certificación de la competencia de funcionarios no sujetos a su control directo, ni responsabilizarse de dichas tareas.

Exámenes en curso

23. En el informe de la OSSI también se hizo referencia a las iniciativas de gestión del cambio en la Oficina, incluidos un examen del organigrama de la OSSI y el nombramiento de un grupo de expertos para evaluar los procedimientos de investigación, las sanciones a los proveedores y otros asuntos (véase A/66/755, párr. 65). **La Comisión Consultiva toma conocimiento del examen pendiente del organigrama de la OSSI y el examen anterior de la estructura de la División de Investigaciones a que se hace referencia en el párrafo 8 *supra*, y le preocupan los efectos que los reiterados exámenes de esa índole puedan tener en la estabilidad de la Oficina. La Comisión espera que el examen en curso conduzca a un organigrama definitivo y una plantilla estabilizada. La Comisión también**

recomienda que la OSSI presente un informe a la Asamblea General sobre los resultados del examen de su organigrama y las conclusiones del grupo de expertos, en particular sobre los procedimientos de investigación seguidos.

Consultas con las partes interesadas

24. En respuesta a sus preguntas sobre las consultas celebradas con las partes interesadas, como había solicitado la Asamblea General, se informó a la Comisión Consultiva de que se había facilitado un ejemplar del borrador del informe sobre el proyecto piloto a los jefes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Gestión, así como a los representantes especiales del Secretario General, invitándoles a formular observaciones al respecto. Se informó también a la Comisión de que se habían recibido respuestas de los tres departamentos mencionados y de los representantes especiales del Secretario General para el Sáhara Occidental, la República Democrática del Congo, Chipre y Liberia, así como del Jefe de Gabinete y Jefe de la Misión del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua. La Comisión solicitó (aunque no recibió) copias de las observaciones escritas presentadas por las partes interesadas. **La Comisión Consultiva destaca la importancia de celebrar consultas con todas las partes interesadas, como ha solicitado la Asamblea General, a fin de comprender cabalmente el alcance del proyecto piloto. A este respecto, la Comisión solicita a la OSSI que tenga en cuenta todas las observaciones recibidas de las partes interesadas en el informe final que se recomienda en el párrafo 25 *infra*, y que transmita todas las observaciones recibidas a la Asamblea General cuando esta proceda a examinar el informe final.**

IV. Conclusiones

25. La Comisión Consultiva observa que, debido a la fecha de publicación del informe de la OSSI según lo dispuesto por la Asamblea General y el calendario del proyecto piloto, sus conclusiones no pudieron incluirse en el contexto del proyecto de presupuesto de la cuenta de apoyo correspondiente al período 2012/13. También señala la observación formulada por la OSSI en el sentido de que todos los resultados del proyecto piloto se reflejarán en el proyecto de presupuesto de la cuenta de apoyo correspondiente al período 2013/14 (véase A/66/755, párr. 68). **La Comisión Consultiva señala que el proyecto piloto sigue en vigor hasta el 30 de junio de 2012, y que, por tanto, el informe presentado por la OSSI no se ha beneficiado de una evaluación integral de todo el período del proyecto piloto ni de todas las consultas celebradas con el conjunto de las partes interesadas. Por consiguiente, la Comisión considera que se trata de un informe provisional, y recomienda que la Asamblea General solicite a la OSSI la presentación de un informe final sobre el proyecto piloto en el contexto del proyecto de presupuesto de la cuenta de apoyo correspondiente al período 2013/14, que debería incluir una evaluación completa de las observaciones y conclusiones derivadas de la experiencia adquirida durante todo el período del proyecto piloto, detalles de todas las consultas celebradas con el conjunto de las partes interesadas y un desglose de la utilización de los recursos durante el período del proyecto piloto.**