



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/48/876
23 de febrero de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo octavo período de sesiones
Tema 121 del programa

EXAMEN DE LA EFICIENCIA DEL FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO Y
FINANCIERO DE LAS NACIONES UNIDAS

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General una carta de fecha 17 de febrero de 1994 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Presidente del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica y Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas en que figuran las opiniones del Grupo y de la Junta presentadas de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 8 de la sección II de la resolución 48/218 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993.

Anexo

CARTA DE FECHA 17 DE FEBRERO DE 1994 DIRIGIDA AL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA GENERAL POR EL PRESIDENTE DEL GRUPO DE AUDITORES EXTERNOS DE LAS NACIONES UNIDAS, LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGIA ATOMICA Y PRESIDENTE DE LA JUNTA DE AUDITORES DE LAS NACIONES UNIDAS EN QUE FIGURAN LAS OPINIONES DEL GRUPO Y DE LA JUNTA PRESENTADAS DE CONFORMIDAD CON LA RESOLUCION 48/218 DE LA ASAMBLEA GENERAL

En su resolución 48/218, de 23 de diciembre de 1993, la Asamblea General solicitó las opiniones del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica y de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas sobre la manera de mejorar las funciones de supervisión en las Naciones Unidas, de conformidad con los procedimientos en vigor para la presentación de informes. Le escribo la presente en respuesta a esa solicitud en mi calidad de Presidente del Grupo de Auditores Externos y de la Junta de Auditores. Las opiniones que aquí se expresan son el resultado de extensas deliberaciones entre los miembros y, por tanto, representan la posición de ambos órganos. Deberá entenderse, pues, que las referencias a las opiniones del Grupo que figuran más adelante abarcan también las opiniones de la Junta. Se adjunta a la presente una lista de los miembros del Grupo de Auditores Externos y de la Junta de Auditores.

*

* *

Mecanismos externos de supervisión

1. El Grupo acoge con satisfacción la reafirmación por la Asamblea General del papel de la Junta de Auditores como organismo de fiscalización externo para la supervisión, inspección y fiscalización por la Asamblea General del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas. A nuestro juicio, una función de auditoría externa robusta e independiente debería constituir el núcleo de los mecanismos de rendición de cuentas de las Naciones Unidas.

2. Al expresar nuestras opiniones sobre la manera de mejorar las funciones de supervisión de las Naciones Unidas, deseamos destacar que el papel y las tareas de la Junta deberían seguir siendo prácticamente los mismos que ahora. Por lo tanto, nuestras observaciones se centran en el papel y las tareas de los mecanismos de auditoría interna, fiscalización y evaluación de las Naciones Unidas y en las propuestas presentadas por los Estados Unidos con respecto a un Inspector General de las Naciones Unidas.

3. No obstante, el Grupo y la Junta no están totalmente satisfechos con los actuales mecanismos de auditoría interna y consideran que en varios aspectos es posible mejorarlos. En su última reunión, celebrada en noviembre de 1993, el Grupo manifestó su intención de desempeñar un papel activo en el examen por la

/...

Asamblea General de los mecanismos externos de supervisión de las Naciones Unidas, de conformidad con la decisión 47/454 de la Asamblea, de 23 de diciembre de 1992. El Grupo ofrecerá sus opiniones sobre posibles mejoramientos de los mecanismos de auditoría externa en otro documento que se presentará a tiempo para su examen por la Asamblea General en su próximo período de sesiones. Entre otras cuestiones, se propone referirse al alcance de las funciones de la Junta de Auditores; a los recursos disponibles para la auditoría externa; a la utilización de los informes de la Junta de Auditores como vehículo para que la Organización rinda cuentas a los Estados Miembros; y a los mecanismos para la aplicación de las recomendaciones de la auditoría. Por otra parte, la Junta de Auditores ofrecerá por separado sus opiniones sobre los cambios propuestos del mandato de los miembros de la Junta, con arreglo a lo solicitado por la Asamblea General en su resolución 48/216 D, de 23 de diciembre de 1993.

Mecanismos internos de supervisión

Funciones de la auditoría externa e interna

4. El Grupo cree firmemente que la auditoría externa e interna deberían mantenerse separadas porque cumplen funciones distintas. Es importante que no haya mezcla ni confusión entre ellas. La auditoría interna consiste en un examen sistemático e independiente de todas las operaciones de una organización con objeto de asesorar a la administración sobre la eficacia y la economía de la fiscalización interna y de las prácticas y controles de gestión. Con arreglo a esta definición, los recursos de la auditoría interna están necesariamente subordinados al jefe de la organización en cuyo marco se han establecido y, como tales, forman parte del sistema general de fiscalización interna establecido por la administración. La auditoría externa, por otra parte, proporciona a la Asamblea General información objetiva, asesoramiento y garantías mediante la realización, de forma totalmente independiente, de auditorías financieras y de exámenes de la eficiencia de la administración y gestión de la Organización. En principio, la índole de la labor llevada a cabo por ambas entidades variará porque las necesidades de la Asamblea General y del Secretario General serán distintas; normalmente, la labor de auditoría interna se efectuará a un nivel más detallado.

5. El Grupo considera que la auditoría interna es parte del sistema de controles internos de la Organización y un instrumento esencial para ayudar al Secretario General en el cumplimiento de su cometido de administrar las Naciones Unidas. Corresponde a los auditores externos, a la Junta de Auditores, proporcionar un apoyo independiente a la Asamblea General en su tarea de hacer que el Secretario General rinda cuentas sobre el cumplimiento de ese cometido.

6. Esos principios se basan en las normas y directrices aprobadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Todos los miembros del Grupo son también miembros de la INTOSAI y hacen suyos sus preceptos y principios rectores.

7. El Grupo consideraría un paso atrás toda reorganización que entrañara que una sola organización o dependencia desempeñara a la vez funciones de auditoría externa e interna. En esa situación, las diferentes funciones y

competencias de presentación de informes conducirían a un conflicto de prioridades y a una confusión de lealtades que tendrían como consecuencia un peor servicio tanto a la Asamblea General como al Secretario General.

8. El Grupo también considera importante que exista una única función de auditoría externa independiente. Si, tal como se ha propuesto, existiera un segundo organismo externo que también presentara informes a la Asamblea General sobre la labor que ahora realizan la División de Auditoría Interna y otras dependencias centrales de evaluación, se plantearían varios problemas. Primero, una confusión en la definición de las funciones respectivas de ambos organismos y el peligro de que en vez de una coordinación eficaz se produjera una competencia estéril. Segundo, habría una reducción considerable de los servicios de auditoría disponibles para prestar asistencia al Secretario General si, en vez de proporcionar a éste apoyo directo, se tendiera a informar directamente a la Asamblea General. Esto supondría un menoscabo de la capacidad del Secretario General para desempeñar su cometido como principal funcionario administrativo de la Organización. Por último, ese sistema probablemente exigiría unos recursos adicionales considerables, particularmente si el Secretario General tuviera que reconstituir su propio servicio de auditoría interna en el marco de la Organización, que es algo que el Grupo consideraría muy necesario.

9. A pesar de esas observaciones y de las funciones diferentes de la auditoría externa y la interna, en las normas de la INTOSAI se reconoce que debería existir un alto grado de coordinación entre ambas para garantizar la utilización eficaz de todos los recursos de auditoría. La coordinación apropiada puede lograrse mediante reuniones periódicas dedicadas a debatir cuestiones de interés mutuo; el acceso a los respectivos programas de auditoría y a la documentación permanente; el acceso a los informes de auditoría y cartas sobre asuntos de gestión; y una interpretación común de las técnicas, métodos y terminología de la auditoría. Gracias a un examen del programa de trabajo de la auditoría interna y de una muestra representativa de sus informes y documentos de trabajo, el auditor externo también debería estar en situación de formular observaciones sobre la idoneidad de la actuación y del alcance de la auditoría interna. Cuando ésta resultara ser deficiente, la Junta de Auditores podría informar a la Asamblea General en consecuencia, y efectivamente así lo ha hecho en varias ocasiones. No obstante, en los casos en que la actuación y el alcance de la auditoría interna tengan un buen nivel, los auditores externos pueden extraer de ello las garantías correspondientes acerca de la calidad general de la fiscalización interna de la Organización y, por tanto, reducir el alcance de su propia labor.

Oficina de Inspecciones e Investigaciones

10. Habida cuenta de lo antedicho, el Grupo acoge con gran satisfacción cualquier medida encaminada a fortalecer la función y la capacidad de las dependencias de evaluación y auditoría interna de las Naciones Unidas. El Grupo apoyó de manera clara y unánime los cambios internos que ha efectuado el Secretario General, en particular la creación de la Oficina de Inspecciones e Investigaciones. De este modo, concuerda plenamente con el análisis y las

conclusiones de la Dependencia Común de Inspección que figuran en su informe titulado "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas" (A/48/420, anexo).

11. La fusión de las principales dependencias internas de supervisión (la División de Auditoría Interna, la Dependencia Central de Evaluación, la Dependencia Central de Supervisión y el Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión) en la Oficina de Inspecciones e Investigaciones permitirá concentrarse más claramente en los sectores prioritarios, establecer una mejor coordinación y utilizar de manera más eficaz y eficiente los recursos disponibles. El nombramiento de un funcionario en la categoría de Subsecretario General para dirigir la Oficina, bajo la autoridad directa del Secretario General, por una parte subraya la importancia que la Organización asigna a esas funciones y, por la otra parte, fortalece la independencia en la labor cotidiana de la función de supervisión interna en la Organización, al mismo tiempo que la mantiene firmemente en el ámbito de competencias del Secretario General.

Otros mejoramientos

12. La creación de la Oficina de Inspecciones e Investigaciones es un primer paso positivo, pero queda mucho por hacer utilizando como base esta estructura. El Grupo considera que hay tres aspectos fundamentales en que se necesita aportar mejoras para la buena marcha de las funciones de supervisión interna, a saber:

- a) El apoyo de los niveles superiores de la administración;
- b) La calidad y la profesionalidad del personal;
- c) El papel que se espera que desempeñe la Oficina de Inspecciones e Investigaciones.

13. Varios estudios realizados a nivel nacional en los sectores público y privado han de permitir llegar a la conclusión clara y decisiva de que el apoyo de los niveles superiores de la administración es absolutamente esencial para que la auditoría interna sea una parte eficaz y productiva de la Organización. Es obvio que, en gran medida, la auditoría interna será lo que la administración superior quiera que sea. En buena parte, la relación que la auditoría interna mantiene con los niveles superiores de la administración determina el respeto y la cooperación que recibirá de los niveles ejecutivos sectoriales. En esencia, los niveles superiores de la administración deben prestar un apoyo visible a la auditoría interna para que exista una función eficaz de auditoría interna.

14. La decisión del Secretario General de crear la Oficina de Inspecciones e Investigaciones es una clara señal de este tipo de apoyo. No obstante, si bien algunos funcionarios administrativos superiores apoyan de manera manifiesta y utilizan la auditoría interna, la Junta de Auditores no ha encontrado un sentimiento general de dedicación colectiva con respecto a la función de auditoría interna en las Naciones Unidas. En demasiados sectores se considera una imposición y no una fuerza positiva que conduce a una mejor eficacia en la gestión. Por ejemplo, hay poquísimas muestras de un diálogo constante que

permita a la auditoría interna plantear cuestiones y problemas decisivos con los administradores superiores o de que éstos traten de sus problemas cotidianos con la auditoría interna.

15. Esta falta de apoyo claro también se pone de manifiesto en los casos en que la Organización no adopta medida alguna respecto de muchas recomendaciones de auditoría interna y en el hecho de que responde con lentitud a sus informes. El Grupo cree firmemente que esta falta de respuesta proviene de la filosofía de gestión de las Naciones Unidas y que no debe culparse de ello a la auditoría interna, que no tiene ninguna competencia ejecutiva y que ha desempeñado su función al determinar la existencia de deficiencias y problemas.

16. Por lo tanto, el Grupo considera que un apoyo más firme y más patente de los niveles superiores de la administración contribuiría a generar una supervisión interna más eficaz. Por otra parte, la auditoría interna debe ganarse ese apoyo. Con sus observaciones y recomendaciones debe efectuar una aportación tangible al conjunto de la Organización prestando un servicio que justifique el apoyo y el reconocimiento de los niveles superiores de la administración.

17. En su informe sobre el bienio 1990-1991¹, la Junta de Auditores formuló algunas observaciones adversas sobre algunos aspectos de la labor realizada por la División de Auditoría Interna. En particular, señaló deficiencias en la planificación de las auditorías, el nivel del trabajo de auditoría y las limitaciones en los recursos profesionales de que disponía la Unidad. El Grupo cree que la calidad y el alcance de la labor llevada a cabo por la auditoría interna deben estar a la altura de los criterios profesionales más exigentes. Esto solamente puede lograrse si la nueva Oficina de Inspecciones e Investigaciones puede contratar o capacitar a funcionarios que posean las actitudes necesarias para desempeñar la labor. Si bien la nueva Oficina ha comenzado a trabajar en esos aspectos, no posee ni la flexibilidad ni los recursos necesarios para llevar a cabo los cambios con la celeridad suficiente para progresar con rapidez a corto o a mediano plazo.

18. Como ya ha indicado la Dependencia Común de Inspección (A/48/420, anexo, párr. 179), únicamente con la fusión de las principales dependencias internas de supervisión no se logrará mejorar la calidad de los resultados. El Grupo considera que pueden requerirse algunos recursos adicionales. Sin embargo, no se trata simplemente del número de personas empleadas sino que es más bien una cuestión de las actitudes y de la experiencia que posean esas personas y de si la Oficina tiene la flexibilidad necesaria para atraer a los candidatos apropiados. La Oficina también debe esforzarse por mejorar sus métodos de trabajo y elevar la calidad de los servicios. El Grupo acoge con satisfacción que la Oficina de Inspecciones e Investigaciones haya adoptado las normas de auditoría de la INTOSAI, pero esas normas se redactaron para la auditoría externa y en algunos ámbitos no son apropiadas para la auditoría interna o bien no abarcan toda la variedad de actividades de ésta. El Grupo recomienda que también se adopten las normas y directrices del Instituto de Auditores Internos para ofrecer una orientación detallada sobre la práctica de la auditoría interna. La mera adopción de normas es insuficiente y es necesario esforzarse mucho para hacerlas efectivas a nivel funcional.

19. Los mecanismos internos de supervisión no son un sustituto de la buena administración. El Grupo considera que buena parte del debate sobre esta cuestión se ha centrado demasiado en la función de los mecanismos internos de supervisión consistente en descubrir desperdicios, fraudes y corrupción y en el cumplimiento de normas y reglamentos. Esas preocupaciones también se reflejan de manera destacada en el mandato de la nueva Oficina de Inspecciones e Investigaciones. El Grupo reconoce que esos aspectos constituyen un elemento esencial de la fiscalización interna, pero considera que se ha hecho excesivo hincapié en ellos.

20. Los mecanismos internos de supervisión deberían prestar más atención a su papel de apoyo principal a la administración mediante la formulación de recomendaciones constructivas e innovadoras para mejorar la gestión general de los programas. Deberían ser promotores de una gestión eficaz y no tener una función meramente policial. La realidad es que vale más prevenir el desperdicio, el fraude y el abuso antes de que se produzcan en vez de detectarlos cuando ya son un hecho. La buena prevención proviene de la buena gestión y de una fiscalización interna sólida.

21. Para concluir, el Grupo considera que el marco existente ofrece una base sólida para los mecanismos internos de supervisión de las Naciones Unidas, pero que a nivel detallado puede hacerse mucho para mejorar su eficacia y eficiencia.

22. El Grupo estaría muy dispuesto a ampliar esas opiniones si los Estados Miembros lo consideraran útil.

(Firmado) John BOURN
Presidente del Grupo de Auditores Externos de las
Naciones Unidas, los organismos especializados y el
Organismo Internacional de Energía Atómica
Presidente de la Junta de Auditores de las
Naciones Unidas

Notas

¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 5 y corrección (A/47/5), vol. I y Corr.1, párrs. 288 a 310.

Apéndice

MIEMBROS DEL GRUPO DE AUDITORES EXTERNOS DE LAS NACIONES UNIDAS
LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE
ENERGIA ATOMICA

*Sir John Bourn, KCB, <u>Presidente</u> Contralor y Auditor General del Reino Unido	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
*Sr. Osei T. Prempeh, <u>Vicepresidente</u> Auditor General de Ghana	Ghana
Sr. Jérôme Van de Velde Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Bélgica	Bélgica
Sr. François Faessler Director Adjunto Oficina Federal Suiza de Auditoría	Suiza
Sr. L. Denis Desautels, FCA Auditor General del Canadá	Canadá
Dr. Franz Fiedler Presidente del Tribunal de Cuentas	Austria
Sr. Pierre Joxe Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia	Francia
*Sr. C. G. Somiah Contralor y Auditor General de la India	India

* Miembro de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas.