



## Asamblea General

Distr.  
GENERAL

A/51/305  
23 de agosto de 1996  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

Quincuagésimo primer período de sesiones  
Tema 143 del programa provisional\*

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LA  
OFICINA DE SERVICIOS DE SUPERVISIÓN INTERNA

Nota del Secretario General

1. Con arreglo a la resolución 49/228 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1994, tengo el honor de señalar a la atención de la Asamblea General el informe adjunto, que me fue transmitido por el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, sobre el examen de la estructura de gestión del componente de personal civil de las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas (FPNU).
2. El examen realizado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se llevó a cabo después de un examen interno de las estructuras de gestión de las FPNU iniciado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y mi Representante Especial. En ese examen interno se determinaron diversos problemas de gestión críticos y de inmediato se introdujeron varias medidas correctivas in situ.
3. Me complace observar que el examen de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna amplió el alcance del examen interno de las FPNU, y comparto su análisis de la complejidad que entraña administrar una operación de las dimensiones de las FPNU. Las operaciones de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia han experimentado múltiples ampliaciones y ajustes en sus mandatos a lo largo del tiempo. Esto ha influido considerablemente en el alcance y la dificultad de su gestión. Fue en ese contexto que, el 1º de julio de 1995, designé a un Subsecretario General de Administración y Coordinación de las FPNU con el fin de fortalecer la capacidad de gestión de la misión en general, así como los mecanismos de control interno. Ese nombramiento pronto demostró ser de importancia crítica para hacer frente a los problemas adicionales que surgieron posteriormente en la coordinación de la transición a la Fuerza de Aplicación del Acuerdo de Paz de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y el establecimiento de tres operaciones independientes en la región.

---

\* A/51/150.

4. A fin de aplicar las recomendaciones contenidas en el informe, con las que concuerdo plenamente, la Organización debe estar en condiciones de desplegar en las misiones sobre el terreno el número apropiado de funcionarios con la idoneidad y experiencia necesarias, si no antes del despliegue de los diversos componentes de la misión, por lo menos al mismo tiempo. En la práctica, no obstante, siempre ha habido un lapso de algunos meses después de la iniciación de una misión antes de que fuera posible reunir un complemento suficiente de funcionarios para atender las necesidades de apoyo logístico y administrativo, así como los mecanismos de control necesarios. Esto se debe a la naturaleza de las operaciones de mantenimiento de la paz, en el sentido de que en general hay poco tiempo inicial para planificar y preparar antes de la aprobación o ampliación del mandato de una misión. Además, las operaciones de mantenimiento de la paz deben competir por unos recursos humanos que escasean, en particular en las esferas en que se necesita experiencia en las Naciones Unidas y familiaridad con las normas, reglamentos y procedimientos pertinentes, mientras se tiene en cuenta a la vez la necesidad de que la Organización continúe ejecutando sus programas ordinarios. Este fue el caso cuando se estableció la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) en marzo de 1992 al mismo tiempo que las grandes operaciones en Camboya y Somalia en marzo y abril, respectivamente, del mismo año, por lo que los recursos necesarios debieron distribuirse entre todas ellas. Por ello, la atención debe centrarse en abordar las causas subyacentes de los problemas individualizados, que se vinculan con la capacidad de la Organización de proporcionar a las misiones sobre el terreno los recursos humanos que necesitan en forma oportuna.

5. En los últimos años se han hecho considerables esfuerzos por aumentar el grado de profesionalismo y la capacidad de la Organización de preparar operaciones de mantenimiento de la paz. Se han presentado numerosas iniciativas<sup>1</sup>; muchas de ellas se han aplicado y otras se examinan en la actualidad en los diversos órganos legislativos. Otras iniciativas se están preparando activamente en la Secretaría. Estas iniciativas abordan la mayoría de los aspectos de las operaciones sobre el terreno, desde los aspectos financieros a los logísticos y los relacionados con los recursos humanos, tanto desde la perspectiva de la misión como de la Sede. Evidentemente se recogen enseñanzas de la experiencia reciente y se han logrado resultados considerables en su aplicación. Pero sólo si se determina la esencia de los problemas y se encaminan los esfuerzos a su solución podemos esperar aumentar verdaderamente nuestra capacidad en general.

6. A mi juicio, la capacidad de determinar y desplegar los recursos humanos sobre el terreno es una cuestión fundamental que actualmente enfrenta la Organización a medida que desarrolla su capacidad de dirigir con eficacia las operaciones de mantenimiento de la paz ejerciendo al mismo tiempo controles apropiados. Por consiguiente, he dado instrucciones tanto al Departamento de Administración y Gestión como al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de examinar esta situación y adoptar medidas apropiadas para tratarla en forma prioritaria.

#### Notas

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, A/48/707, A/48/945 y Corr.1, A/49/936, A/50/965 y A/50/983.

Anexo

EXAMEN DE LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN DEL COMPONENTE DE PERSONAL CIVIL  
DE LAS FUERZAS DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

A. Conclusiones principales

Las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas (FPNU) constituyen la operación de mantenimiento de la paz más extensa y compleja en la historia de las Naciones Unidas. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoció las limitaciones dentro de las cuales tuvieron que funcionar la FPNU. Fue sólo gracias a la notable dedicación de su administración y personal que las FPNU pudieron mantener el nivel necesario de las operaciones. No obstante, el examen reveló una serie de problemas y deficiencias que podrían haberse evitado. Debido a la magnitud y complejidad de las operaciones, la mayoría de esas deficiencias tuvieron considerables consecuencias financieras y de otro tipo, que afectaron la capacidad de las FPNU de cumplir con su mandato.

Una de las conclusiones principales fue que la gestión de las FPNU podría haber sido más eficaz y economizado recursos importantes si la estructura de gestión hubiese sido más apropiada. Otra conclusión fundamental fue que las frecuentes ampliaciones y modificaciones del mandato de la FPNU hicieron que fuera aún más importante establecer mecanismos de control interno adecuados. Un sistema mejor de control interno habría contribuido al funcionamiento más eficiente de las FPNU. Habría permitido que la Administración gestionara los recursos financieros, materiales y humanos de la Organización con mayor eficacia y habría garantizado un mayor aprovechamiento de los recursos. Así pues, las FPNU podrían haber brindado un apoyo aún mejor a las misiones en la ex Yugoslavia.

La Oficina llegó a la conclusión de que las futuras misiones de mantenimiento de la paz deberían establecer, en una etapa temprana, una estructura de gestión apropiada con mecanismos de control interno adecuados, a fin de permitir la gestión eficiente y eficaz de las operaciones. La respuesta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz al informe de auditoría de la Oficina indicó que las FPNU habían adoptado una serie de medidas positivas para corregir los problemas y mejorar sus operaciones. Esa respuesta se ha incorporado en el presente informe, cuando procede.

B. Recomendaciones y enseñanzas extraídas

Habida cuenta de que las FPNU se encuentran en proceso de liquidación, las recomendaciones de la Oficina están dirigidas a las futuras misiones de mantenimiento de la paz como enseñanzas extraídas. Esas recomendaciones son las siguientes:

Recomendación 1: Es esencial establecer una estructura de gestión apropiada. Las futuras operaciones de mantenimiento de la paz deberían contar con procesos apropiados de adopción de decisiones y con un nivel

adecuado de delegación de facultades y rendición de cuentas. Con ese fin, la estructura de gestión debe estar en consonancia con la magnitud y complejidad de la misión.

Recomendación 2: El establecimiento de controles internos adecuados desde el inicio de una misión es un requisito primordial. En las futuras misiones de mantenimiento de la paz se deberían establecer controles internos adecuados al comienzo de la operación a fin de proporcionar garantías razonables de que las cuestiones financieras y administrativas se tratarán en forma apropiada. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería velar por que:

- a) Los controles internos formen parte de la etapa de planificación de las misiones;
- b) Los oficiales administrativos jefes reciban mandatos claros y explícitos en los que se describan sus responsabilidades en materia de establecimiento y supervisión de los controles internos;
- c) Los sistemas de control interno de las misiones de mantenimiento de la paz se examinen periódicamente y se documenten en forma adecuada.

La administración de las futuras misiones de mantenimiento de la paz también debería velar por que:

- a) Los funcionarios directivos reciban instrucciones acerca de sus responsabilidades en materia de controles internos;
- b) Los funcionarios pertinentes tengan conocimiento de los controles internos que se establezcan.

Recomendación 3: La planificación acertada es una condición previa para que las operaciones resulten eficientes y eficaces. Todos los participantes en las misiones de mantenimiento de la paz deberían prestar suma atención a la necesidad de planificación, incluidas las estrategias generales de planificación, la planificación de las misiones, las declaraciones de objetivos, los planes de trabajo y la planificación para situaciones de emergencia.

Recomendación 4: Las futuras misiones de mantenimiento de la paz deberían organizarse de una manera que les permita hacer frente a los cambios operacionales frecuentes. La frecuente reestructuración de las oficinas y las estructuras jerárquicas afectaron a la eficacia operacional de las FPNU. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería examinar la base y metodología para establecer las necesidades de personal de las misiones de mantenimiento de la paz. En la administración de las futuras misiones de mantenimiento de la paz se debería:

- a) Establecer plantillas en que se indiquen con precisión todos los puestos autorizados y procurar por que a los puestos de todos los funcionarios correspondan descripciones de tareas y denominaciones de cargos que reflejen en forma apropiada sus funciones.

b) Velar por que en la estructura orgánica existan esquemas jerárquicos claros, una división del trabajo adecuada y una separación apropiada de las funciones entre las distintas oficinas y secciones.

Recomendación 5: Es esencial el fortalecimiento de la capacidad de gestión directiva de las misiones de mantenimiento de la paz.

a) El nombramiento de funcionarios calificados para el cargo de Oficial Administrativo Jefe y otras funciones fundamentales es esencial para la gestión eficiente y eficaz de las operaciones de mantenimiento de la paz. La Sede de las Naciones Unidas debería prestar todo su apoyo a ese respecto;

b) Deberían continuar los programas de capacitación para las misiones de mantenimiento de la paz. En particular, deberían prepararse programas para aumentar los conocimientos del personal directivo y los administradores acerca de los controles internos. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz también debería fomentar una mayor capacidad de análisis de la gestión a los efectos del análisis de políticas y la orientación normativa.

Recomendación 6: Se necesitan una orientación y una dirección apropiadas en las diferentes jerarquías de la administración (Sede de las Naciones Unidas, sedes de las misiones y sobre el terreno). El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería:

a) Terminar de preparar el Manual de Administración de las Actividades sobre el Terreno y otros manuales pertinentes;

b) Establecer procedimientos uniformes para las esferas comunes a todas las misiones y velar por que en las futuras misiones de mantenimiento de la paz se instituyan procedimientos operacionales uniformes en las esferas del presupuesto, las finanzas, la administración de las actividades sobre el terreno, las adquisiciones, la administración de contratos y la gestión de bienes;

c) Dirigir y orientar a las misiones de mantenimiento de la paz en la preparación de procedimientos uniformes de operación que abarquen las esferas pertinentes de las actividades de apoyo administrativo y logístico;

d) Velar por que la delegación de autoridad se lleve a cabo en forma apropiada y oportuna.

Recomendación 7: La supervisión debería formar parte de la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz. Habría que desarrollarse la supervisión y documentación de los sistemas y procedimientos de control interno para ayudar a las futuras misiones de mantenimiento de la paz a cumplir sus objetivos. La supervisión también es indispensable para prevenir y detectar incumplimientos de los procedimientos y actividades irregulares.

## I. INTRODUCCIÓN

1. La Asamblea General, en su resolución 49/228, de 2 de diciembre de 1994, pidió que se encomendara a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna la realización de un examen independiente y exhaustivo de la estructura de gestión del componente de personal civil de las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas (FPNU), que entonces se denominaban Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR).

2. En respuesta a esa petición, un equipo de auditoría de gestión de la Oficina visitó Zagreb de abril a junio de 1995. El informe de auditoría resultante fue enviado al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En el informe figuran también, cuando procede, los resultados y observaciones formulados por auditores residentes y equipos de auditoría posteriores.

3. Las FPNU se convirtieron en mayor y más compleja la operación de mantenimiento de la paz llevada a cabo por las Naciones Unidas. En 1994, el presupuesto consolidado de las FPNU era de más de 2.000 millones de dólares. Las fuerzas consolidadas aumentaron a más de 58.000 miembros del personal militar y más de 1.000 de la policía civil. Para apoyar la fuerza máxima autorizada, se autorizaron más de 6.600 funcionarios civiles (1.027 funcionarios internacionales, 3.577 funcionarios de contratación local, 555 voluntarios de las Naciones Unidas y 1.500 funcionarios internacionales por contrata).

## II. OBJETIVOS Y ÁMBITO DEL EXAMEN

4. Los logros de la Misión han sido evaluados por los órganos legislativos. En el presente informe se abordan la economía, la eficiencia y la eficacia de las FPNU en la gestión de sus operaciones. Los objetivos del examen eran determinar si la estructura de gestión del componente civil era adecuada para proporcionar los servicios de apoyo necesarios a las FPNU, evaluar la idoneidad de los sistemas de gestión y de los controles internos, y determinar si el uso de los recursos de las Naciones Unidas (humanos, materiales y financieros) estaba adecuadamente planificado, organizado, dirigido y supervisado, y si se había logrado un buen aprovechamiento de los recursos.

5. La auditoría se realizó de conformidad con las normas profesionales de auditoría interna, las normas de control interno y los principios de gestión generalmente aceptados. El equipo de auditoría examinó las políticas y procedimientos pertinentes de las FPNU, así como los expedientes, la documentación y los datos sobre la estructura organizativa y el presupuesto, las transacciones financieras, los inventarios, las adquisiciones, las cuestiones de personal y la descripción de las funciones. También examinó los procedimientos de control interno y los procesos de supervisión, y se entrevistó con el personal directivo superior y medio de los servicios de las FPNU. Asimismo, celebraron reuniones con el personal directivo superior del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

6. El examen se centró en la División de Gestión y Administración de las FPNU, que incluía el 88%<sup>a</sup> de todo el personal civil de la Misión y abarcaba todas las actividades administrativas y de apoyo.

### III. PRINCIPALES RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

7. Al examinar la gestión de las operaciones de las FPNU, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoció las limitaciones a que estaba sometida la gestión de las FPNU y los factores que quedaban fuera de su control. Entre éstos se incluían los cambios de los mandatos y las incertidumbres constantes en la Misión, demoras en la habilitación de créditos presupuestarios, los procedimientos de adquisición engorrosos e inflexibles, la falta de experiencia del personal de las Naciones Unidas, la rotación frecuente del personal militar, la dificultad para integrar los componentes militar y civil y la renuencia de algunas autoridades locales a cumplir sus obligaciones con arreglo a los distintos acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas.

8. Esos factores que afectaban la gestión de la Misión estaban fuera del control de las FPNU y eran muy difíciles de superar. En las futuras misiones de mantenimiento de la paz, se deberían prever esos obstáculos y buscarles soluciones que ayuden a las misiones a satisfacer los requisitos operacionales. Sin embargo, esas cuestiones y problemas subrayan la necesidad de contar con una estructura de gestión más adecuada y garantías más razonables para los controles internos a fin de lograr la gestión eficaz de las operaciones.

9. Con el objetivo de ilustrar las deficiencias de la estructura de gestión y la falta de controles internos, en el presente informe se proporcionan ejemplos tomados de las distintas observaciones de auditoría. No obstante, cabe mencionar que las FPNU y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ya han adoptado o previsto algunas medidas para poner en práctica muchas de las recomendaciones o resolver los problemas planteados en las observaciones.

#### A. Evaluación general de la estructura de las FPNU

10. La estructura de gestión debe proporcionar el marco organizativo adecuado para la adopción de decisiones, la determinación del orden jerárquico y el ámbito de responsabilidad y rendición de cuentas. El Director de Administración tiene la responsabilidad general de proponer una estructura de gestión adecuada y ponerla en práctica.

#### Evolución de la estructura de las FPNU

11. Desde el inicio de la Misión, las FPNU tuvieron cuatro Oficiales Administrativos Jefes (los dos últimos con el título de Director de Administración). Fue durante el mandato del segundo Oficial Administrativo Jefe (1992-1995) que se produjo la mayor expansión en las operaciones de las FPNU. Durante ese período, las Fuerzas tuvieron que elaborar una estructura de gestión adecuada para poder atender sus complejas operaciones. La estructura elaborada durante este período tuvo gran repercusión en las operaciones de las Fuerzas.

12. Esa estructura estaba caracterizada por una gran Oficina centralizada del Oficial Administrativo Jefe que comprendía 184 funcionarios que desempeñaban no sólo funciones de apoyo y asesoramiento, sino también funciones directivas como preparación de presupuestos, administración del personal internacional por contrata, planificación de los recursos humanos, capacitación en materia de gestión, tecnología de la información y examen de la gestión.

13. En opinión de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, esa estructura de gestión altamente centralizada no proporcionaba el marco adecuado para la adopción de decisiones. La estructura causaba demoras en las medidas operacionales adoptadas por los funcionarios directivos. Por ejemplo, muchas de las decisiones y medidas adoptadas habitualmente por los funcionarios directivos como el Oficial Jefe de Finanzas, el Oficial Jefe de Compras, y el Oficial Jefe de Personal Civil eran remitidas al Jefe de Servicios Administrativos, y luego al Oficial Jefe Administrativo para su aprobación. Ese proceso engorroso impedía el funcionamiento eficaz de las FPNU.

#### Cambios en la estructura de gestión

14. En marzo de 1995, el nuevo Director de Administración reestructuró las funciones de gestión y redujo la plantilla de su Oficina. Se eliminaron algunas funciones que antes estaban a cargo de la Oficina del Oficial Administrativo Jefe o se transfirieron a los servicios y secciones pertinentes. Como resultado de esa reestructuración el personal de la Oficina del Director de Administración se redujo de 184 a 24 funcionarios. En segundo lugar, también trató de descentralizar la estructura de gestión delegando responsabilidades a los jefes de servicio. En nuestra opinión, esa descentralización fue un paso beneficioso para el mejoramiento de la gestión general en el funcionamiento cotidiano de la Misión.

15. Cuando la Misión se dividió en tres (a saber, la Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia (ONURC); la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR); y la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP)), el Director de Administración recibió la responsabilidad adicional de garantizar la coordinación de todo el apoyo administrativo y logístico del teatro de operaciones (véase el párrafo 43). Tras su partida en julio de 1995, se nombró un Subsecretario General de Administración y Coordinación en agosto de 1995, quien introdujo cambios adicionales en la estructura de gestión de las FPNU (véase el párrafo 50).

Recomendación 1: Es esencial establecer una estructura de gestión apropiada. Las futuras operaciones de mantenimiento de la paz deberían contar con procesos apropiados de adopción de decisiones y con un nivel adecuado de delegación de facultades y de rendición de cuentas. Con ese fin, la estructura de gestión debe estar en consonancia con la magnitud y complejidad de la misión. (AM96/054/001)

16. Con todo, la Oficina señaló que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz recientemente había comenzado a poner en práctica una estructura armonizada de gestión en las misiones de mantenimiento de la paz y había intentado establecerla con más rigor en las actividades sobre el terreno.

#### B. Evaluación de los controles internos en las FPNU

17. Los controles internos son los procedimientos y sistemas establecidos que permiten que la administración compruebe con relativa certeza que se están alcanzando determinadas metas y objetivos. Al establecer los controles internos, es fundamental que se respeten las normas relativas a los controles

internos en cuanto a la documentación, la ejecución y el registro de las transacciones, la separación de funciones y la supervisión. La Oficina estimó que, en sentido general, dichas normas no se aplicaron sistemáticamente en varias esferas de operaciones de las FPNU, incluidos el control institucional, de inventarios, de las autorizaciones y aprobaciones y de las prácticas contables.

18. A continuación se exponen algunos aspectos en que se podrían lograr mejoras en la gestión mediante el establecimiento de mejores controles internos:

a) Si la Sección de Finanzas del Cuartel General de las FPNU hubiera dado instrucciones más adecuadas a los asistentes financieros de los sectores sobre la gestión de las cuentas de caja chica y de anticipos, se habría logrado un mejor control de los fondos en efectivo en los sectores;

b) Si se hubieran ejercido controles más adecuados en cuanto a las especificaciones relativas a las adquisiciones, se habría logrado un mejor rendimiento de los recursos monetarios al comprobar que los artículos adquiridos respondieran lo más posible a las necesidades de la Misión. De esa manera se habría evitado, por ejemplo, la compra de grúas móviles que no respondían verdaderamente a las necesidades de los usuarios, lo que hizo que se utilizaran preferentemente grúas alquiladas en lugar de las compradas;

c) Si se hubiera ejercido un mejor control en la gestión de los contratos más importantes, se habrían cumplido cabalmente las especificaciones. Por ejemplo, al examinar el proceso de entrega de víveres frescos, la Oficina observó que en él no se cumplían las especificaciones previstas en los contratos y que los funcionarios relacionados con dicho proceso no lo supervisaban adecuadamente;

d) Si se hubiera ejercido un mejor control del examen y la certificación de las facturas, no se habrían hecho pagos excesivos a los proveedores (como en el caso de los contratos de suministro de combustibles) y se habrían detectado los casos de actividades fraudulentas;

e) Si se hubiera actuado con más rigor en cuanto al cobro de los adelantos y de otras cuentas por cobrar, éstas no habrían quedado pendientes por un período excesivamente prolongado. Al 31 de marzo de 1996, quedaban pendientes de cobro durante más de un año cerca de 4 millones de dólares (que representan el 54% del total de saldos pendientes de cobro);

f) Si se hubieran aplicado mejores prácticas contables, se habría obtenido una información más oportuna y precisa sobre las operaciones contables. Ello quedó demostrado cuando la Oficina examinó la cuenta de anticipos y detectó un saldo negativo de efectivo en caja de más de 1 millón de dólares, lo cual era imposible. Con todo, las FPNU recientemente tomaron medidas destinadas a corregir los saldos negativos en los registros contables.

19. El proceso de liquidación se podría acelerar de manera significativa mediante procedimientos adecuados de control interno. En el examen que llevó a cabo la Oficina se puso de manifiesto que las FPNU no contaban con controles internos adecuados que permitieran que la información fuera precisa y estuviera

disponible de forma oportuna. Durante la liquidación de la Misión se pusieron de manifiesto algunos problemas, que se exponen en los ejemplos siguientes:

a) Si los contingentes hubieran realizado un examen más oportuno y una evaluación más precisa del equipo de propiedad de los contingentes que se registró en los inventarios realizados sobre el terreno, se habría reducido considerablemente el valor de dichos inventarios. En el caso de un batallón de ingeniería, de resultas de las observaciones hechas durante una evaluación, el valor del equipo registrado en los inventarios sobre el terreno se redujo aproximadamente en 7 millones de dólares. De esa manera se evitó el reembolso excesivo de las Naciones Unidas al país que aportó los contingentes. Se indicó además que, a partir del mes de julio de 1996, habían entrado en vigor nuevas disposiciones en relación con el arrendamiento del equipo de propiedad de los contingentes procedente de los países que aportan contingentes, que harían necesaria la aprobación previa del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. De esa manera se solucionarían muchos de los problemas que se detectaron en esa esfera;

b) Las actividades de liquidación se habrían acelerado si el equipo de propiedad de las Naciones Unidas se hubiera registrado más adecuadamente y si se hubiera hecho una mejor conciliación de traspasos de equipos dentro de la Misión. Además, si el oficial certificador hubiera suministrado información más precisa sobre los precios de los equipos y suministros fungibles y no fungibles, la Sección de Adquisiciones podría haber preparado las facturas con mayor antelación;

c) Si las obligaciones por liquidar se hubieran tramitado en forma oportuna, se habría reducido el tiempo necesario para cerrar los registros contables de la Misión. Los litigios de terceros se habrían reducido mediante la rápida tramitación de las solicitudes pendientes.

20. En la evaluación realizada por la Oficina se puso de manifiesto que, si las FPNU hubieran contado con mejores controles internos, la Administración habría tenido mayores garantías de que los procedimientos financieros y administrativos se aplicarían de forma oportuna y precisa. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó en su respuesta, entre otras cosas, que se habían tomado medidas con miras a resolver los problemas y a mejorar la gestión y las operaciones. Sin embargo, en lo que respecta a los controles internos, esas medidas solamente resolvían problemas especiales y no entrañaban ningún cambio de importancia en materia de controles internos (véase también el párrafo 51). Con ello se corrobora la opinión de la Oficina de que los controles internos se deben establecer en la fase inicial de planificación de la Misión para lograr los resultados deseados durante el funcionamiento de la Misión.

Recomendación 2: El establecimiento de controles internos adecuados desde el inicio de una misión es un requisito primordial. En las futuras misiones de mantenimiento de la paz se deberían establecer controles internos adecuados al comienzo de la operación a fin de proporcionar garantías razonables de que las cuestiones financieras y administrativas se tratarán en forma apropiada. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería velar por que:

a) Los controles internos formen parte de la etapa de planificación de las misiones;

b) Los oficiales administrativos jefes reciban mandatos claros y explícitos en los que se describan sus responsabilidades en materia de establecimiento y supervisión de los controles internos;

c) Los sistemas de control interno de las misiones de mantenimiento de la paz se examinen periódicamente y se documenten en forma adecuada.

La administración de las futuras misiones de mantenimiento de la paz también debería velar por que:

a) Los funcionarios directivos reciban instrucciones acerca de sus responsabilidades en materia de los controles internos;

b) Los funcionarios pertinentes tengan conocimiento de los controles internos que se establezcan. (AM96/054/002)

#### C. Observaciones sobre el ejercicio de las funciones de las FPNU

21. A continuación se exponen las observaciones de la Oficina sobre el desempeño de las FPNU en sus principales funciones de gestión, a saber, la planificación, la organización, la dirección y la supervisión de las operaciones de las FPNU.

##### 1. Planificación y estrategia

22. La importancia de la planificación ha quedado reconocida en varios documentos de las Naciones Unidas sobre el tema<sup>p</sup>. A nivel de misión, habrían de incluirse en la planificación tanto los planes estratégicos como los operacionales. A nivel de trabajo, también habrían de elaborarse planes de trabajo periódicos para cada servicio y cada sección, en los que se definirían las metas y las tareas y se determinara quién sería responsable de la ejecución del plan y de la elaboración del calendario para llevarla a cabo.

23. En el examen que realizó la Oficina se demostró que en casi todas las esferas de gestión de las FPNU era necesaria una mejor planificación a nivel de trabajo. A continuación se exponen ejemplos al respecto:

a) Si los funcionarios directivos de las FPNU hubieran planificado mejor las necesidades de bienes y de servicios y si hubieran coordinado más estrechamente sus actividades con la Sección de Adquisiciones, no se habrían efectuado varias adquisiciones que resultaban excesivas en relación con las necesidades. Por ejemplo, las FPNU adquirieron unos 900 grupos electrógenos, a un costo total aproximado de 6 millones de dólares, que nunca se utilizaron. Asimismo, se invirtieron millones de dólares de la Organización en indumentaria de protección y en uniformes para civiles. Al terminar la Misión, más del 50% de esos productos siguen almacenados. Además, resulta discutible la necesidad de adquirir uniformes para civiles por motivos de seguridad. La Oficina considera que los mismos objetivos se podían lograr de un modo más económico.

Por otra parte, las demoras del proceso de adquisición hicieron que se efectuaran muchas adquisiciones sin la autoridad necesaria y, por ese motivo, el Comité de Contratos local hubo de recurrir con frecuencia a las aprobaciones a posteriori;

b) Si la elaboración de sistemas de información de gestión se hubiera planificado y coordinado mejor, se habría evitado el uso de sistemas incompatibles (por ejemplo, el sistema de adquisiciones "REALITY" y el sistema de contabilidad "SUN") y también se habría evitado la consiguiente duplicación de las tareas;

c) Si la recepción de los traspasos de equipos procedentes de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) se hubiera planificado y coordinado mejor, no se habrían sufrido demoras en la recepción, la inspección y ensayo de los equipos;

d) Si la tramitación de las obligaciones por liquidar se hubiera planificado mejor, se habrían reducido los atrasos que se arrastraban desde varios mandatos anteriores. Mediante una mejor planificación también se habrían reducido los pagos en efectivo de dietas por misión, con lo que se habrían corrido menos riesgos provocados por la existencia de grandes sumas en efectivo;

e) Si se hubiera planificado mejor la gestión de los recursos humanos tanto de las FPNU como de la Sede, se habrían reducido al mínimo el movimiento del personal y el constante cambio de funcionarios que ocupaban cargos administrativos;

f) Si la adquisición de bienes y de materiales se hubiera planificado y coordinado mejor, se habrían soslayado los excesivos gastos de transporte de bienes que se podían adquirir en el lugar de la Misión (como sucedió en el caso de los suministros de poco valor que se transportaron a la UNPREDEP).

Recomendación 3: La planificación acertada es una condición previa para que las operaciones resulten eficientes y eficaces. Todos los participantes en las misiones de mantenimiento de la paz deberían prestar suma atención a la necesidad de planificación, incluidas las estrategias generales de planificación, la planificación de las misiones, las declaraciones de objetivos, los planes de trabajo y la planificación para situaciones de emergencia. (AM96/054/003)

## 2. Aspectos relativos a la organización

### Estructura de organización

24. Las FPNU presentaron varios organigramas a la División de Gestión y Administración, pero los organigramas se modificaron con tanta frecuencia que resultaba difícil determinar qué estructura tenía la División en cualquier momento dado.

25. Ocurrió también que ni el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ni las FPNU habían aprobado oficialmente ninguno de los organigramas, lo que pone de manifiesto la falta de control organizativo. En los documentos que

se pusieron a disposición del equipo de evaluación no se aclaraba cuáles eran las funciones de cada dependencia y oficina de la División de Gestión y Administración. La Oficina considera fundamental que la estructura de organización de cualquier misión de mantenimiento de la paz se someta a un examen adecuado y luego se apruebe.

26. La Oficina observó también que la estructura de organización de las FPNU no se había elaborado de conformidad con las normas y la nomenclatura pertinentes. Se detectaron incongruencias en el uso de la nomenclatura de organización. Por consiguiente, existían considerables diferencias entre el alcance del control de cada división de las FPNU. Por ejemplo, la División de Gestión y Administración contaba con más de 5.000 funcionarios, pero la División de Asuntos Civiles tenía 426 funcionarios y la División de Información, 162 (muchos puestos quedaron vacantes), y las tres divisiones estaban a cargo de Directores de categoría D-1 o D-2.

#### Jerarquía de mando y niveles de rendición de cuentas

27. La jerarquía de mando debe ser siempre lo menos complicada posible. En las FPNU, los componentes de asuntos civiles, fuerzas militares, observadores militares, policía civil y gestión y administración se regían por diferentes niveles de autoridad. En consecuencia, la jerarquía de mando de las misiones y los sectores que integraban las FPNU no siempre resultaba clara.

28. En el nivel de las operaciones sobre el terreno, por una parte, los componentes militar y civil constituían entidades completamente independientes una de otra, con estructuras paralelas y distintos niveles de rendición de cuentas. Por otra parte, el personal administrativo y de apoyo logístico de los sectores (por ejemplo, los sectores de finanzas, personal, adquisiciones, comunicaciones, ingeniería y transporte) rendían cuentas directamente a sus oficinas respectivas en el Cuartel General de las FPNU y recibían de ellas orientación en materia de políticas y otras instrucciones. Sin embargo, cuando se organizaron las nuevas misiones a mediados de 1995, los oficiales administrativos de los sectores rendían cuentas ante los oficiales administrativos de las misiones, quienes, a su vez, rendían cuentas a la División y al Director de Administración.

#### Plantilla

29. En la gestión de los recursos humanos es fundamental contar con una plantilla en la que se establezcan los puestos autorizados. Sin embargo, la Oficina indicó que en las FPNU no existía una gestión de los puestos propiamente dicha y no se contaba con una plantilla precisa. Ello podría deberse a diversos factores. En primer lugar, debido a la escasez de funcionarios de las Naciones Unidas, las FPNU hubieron de recurrir al personal de contratación internacional para desempeñar las funciones que correspondían a los puestos autorizados, lo que dio lugar a cierta confusión en cuanto a los puestos y las personas que los ocupaban. Por ese motivo, la estructura de gestión era relativamente inestable. En segundo lugar, en muchos puestos no se incluía la correspondiente descripción oficial de funciones (en particular, los puestos de jefes de servicio). Antes del segundo semestre de 1995, el Director de Administración ya había logrado definir una plantilla que respondía a la situación real.

#### Duplicación y superposición de funciones

30. En la estructura administrativa se debería haber hecho una división clara del trabajo entre las oficinas de las FPNU. La Oficina observó que en diversas esferas de las actividades de las FPNU se superponían las funciones de distintas oficinas, con la consiguiente posibilidad de que se duplicaran las tareas. Los ejemplos más evidentes se encontraron en la Sección de Materiales de los Servicios de Apoyo Técnico y en el Centro Conjunto de Control del Movimiento de los Servicios de Apoyo Integrados. Tanto la Sección como el Centro prestaban servicios de transporte con dos flotas de camiones diferentes. Con frecuencia, el Centro transportaba carga en lugar de la Sección.

#### Necesidad de separar las funciones

31. La separación de funciones entre las oficinas es un elemento fundamental del control interno. La Oficina observó que varias oficinas y actividades se habían establecido sin una separación apropiada de las funciones, por ejemplo:

a) Control de inventario: La Dependencia de Control de Bienes de los Servicios de Apoyo Integrados se ocupaba del control de inventario, función que debería ejercerse de forma independiente. No obstante, la Dependencia de control de bienes rendía cuentas a la Sección de Suministros y Administración de Bienes, encargada de pedir, recibir, almacenar, contabilizar y despachar bienes (con excepción del equipo de alojamiento, comunicaciones e ingeniería). La falta de separación de funciones podría haber dado pie a actividades fraudulentas; no obstante, como se señala en el inciso e) del párrafo 50, el efecto se ha corregido;

b) Función de recepción e inspección: La función de recepción e inspección estaba a cargo de la Dependencia de Recepción e Inspección, mientras que la función de llevar un control de inventario del equipo de propiedad de las Naciones Unidas correspondía a la Dependencia de Control de Bienes. A pesar de que esas funciones deberían haberse ejercido separadamente, la Dependencia de Recepción e Inspección rendía cuentas a la Dependencia de Control de Bienes. Ahora bien, se comunicó a la Oficina que después de su examen el defecto se había corregido;

c) Función de compras: En algunas secciones, se ocupaban de actividades relacionadas con las compras algunos funcionarios con el cargo de "oficial de compras". Esa tarea debería corresponder a la Sección de Compras. Además, esa Sección había delegado algunas actividades relacionadas con las compras a los servicios que solicitaban los artículos en cuestión, lo cual, a juicio de la Oficina, constituye una separación inadecuada de las funciones, pues da pie a la colusión entre las secciones que formulan los pedidos y los proveedores;

d) Contratación y administración del personal internacional por contrata: Como el proyecto relativo al personal internacional por contrata entrañaba actividades relacionadas con las compras, la contratación y la gestión del proyecto plantearon los mismos problemas. Según se señaló en el informe sobre el tema presentado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna a la Asamblea General (A/49/914), en la etapa inicial del proyecto no se separaron adecuadamente las funciones, pues la Dependencia de Gestión de Proyectos, encargada de su ejecución, formaba parte de la oficina del Oficial

Administrativo Jefe (véase también el párrafo 12), quien a la sazón era también el Presidente del Comité Local de Contratos, así como el funcionario, encargado de su aprobación (véase también el inciso e) infra);

e) Comité Local de Contratos: Hasta octubre de 1994, presidía el Comité el Oficial Administrativo Jefe, lo cual contravenía los procedimientos de compras de la Organización y el principio de separación de funciones, pues el Oficial Administrativo Jefe también era el funcionario encargado de dar aprobación a las recomendaciones del Comité. A falta de un control adecuado, la situación planteaba un conflicto de intereses. El defecto se corrigió con posterioridad.

#### Integración del personal militar y el personal civil

32. La función del componente militar consistía en llevar a cabo actividades operacionales y prestar algunos servicios de apoyo, mientras que el personal civil de la División prestaba la mayor parte de los servicios de apoyo logístico y administrativo. A fin de asegurar un alto grado de responsabilidad, los funcionarios civiles en posiciones de apoyo tienen la obligación de ejercer sus funciones de control de conformidad con las normas y reglamentaciones de las Naciones Unidas. Para que la Misión pueda prestar servicios de apoyo eficaces, el personal militar y el personal civil deben cooperar estrechamente.

33. En el Cuartel General de las FPNU, se pusieron en práctica algunas medidas encaminadas a integrar el personal civil y el personal militar. Por ejemplo, los Servicios de Apoyo Integrados lograron integrar en cierta medida muchas de sus actividades de apoyo. Por el contrario, los servicios de Apoyo Técnico tuvieron dificultades en sus actividades de integración; esas dificultades generaron duplicación de tareas y falta de coordinación de los componentes de ingeniería militar y de ingeniería civil. En el primer semestre de 1995, se alcanzaron algunos adelantos en la integración de las actividades de ingeniería.

#### Utilización incongruente de las denominaciones de cargos

34. De las más de 700 denominaciones de cargos de las FPNU, muchas se utilizaron de forma incongruente. No se aplicaron las normas de clasificación de las Naciones Unidas, en particular a las denominaciones de cargos del personal internacional por contrata, que se establecieron fuera del control de la Oficina de Gestión de los Recursos Humanos. Además, se establecieron al menos 26 cargos de "adjuntos" a todos los niveles de las FPNU, otorgando esa denominación a puestos a los cuales, según las normas de las Naciones Unidas, no correspondía la denominación de adjunto. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz informó a la Oficina que se habían suprimido todas esas denominaciones a mediados de diciembre de 1995.

#### Otras cuestiones de personal

35. Concesión de subsidios por funciones especiales: Se encomendaron a muchos funcionarios de las FPNU funciones y asignaciones de un nivel de responsabilidad superior al que correspondía a su categoría. Como consecuencia, ocuparon muchos puestos de las FPNU funcionarios de categorías inferiores a los cuales se otorgaron subsidios por funciones especiales. De hecho, varios funcionarios del cuadro de servicios generales ocuparon puestos del cuadro orgánico bajo ese

régimen de subsidios. También se confiaron al personal de las Naciones Unidas en la Misión asignaciones que a menudo eran sustancialmente distintas de las que tenían en sus cargos anteriores, práctica que no contribuyó a la eficacia de la gestión. La Oficina reconoce que muchos funcionarios demostraron su capacidad de llevar a cabo funciones correspondientes a puestos de categorías superiores. No obstante, quizá convendría volver a examinar la práctica generalizada de ocupar puestos de categorías superiores con funcionarios de categorías inferiores y de diferente formación y experiencia profesional.

36. Falta de continuidad en la dotación de personal: Aunque la frecuente rotación del personal militar estaba fuera del control de la Administración, la falta de continuidad en la dotación de personal quedó de manifiesto en la frecuente rotación de personal directivo y de funcionarios, incluidos los oficiales administrativos de los sectores. En el caso de la Oficina de Enlace de Belgrado, ocuparon el puesto de oficial administrativo del sector 11 funcionarios diferentes en 26 meses, aunque el oficial en funciones actualmente ha ocupado el puesto desde marzo de 1995. Esa falta de continuidad se vio agravada por la frecuente reestructuración de las oficinas y de las estructuras jerárquicas. Además, a menudo se dejaron vacantes puestos fundamentales, como el de Director de Administración.

37. Dotación de personal excesiva y mejor aprovechamiento de los puestos: A juicio de la Oficina, las FPNU contaban con un número excesivo de funcionarios cuando se llevo a cabo el examen, habida cuenta del número de posiciones autorizado respecto del personal internacional por contrata. En el caso de los Servicios de Apoyo Técnico, por ejemplo, las estimaciones se basaron en la relación entre el personal de ingeniería y el personal militar. La Oficina considera que un número considerable de esos funcionarios asume funciones que podría llevar a cabo personal de contratación local a un costo muy inferior. Además, como se señala en los párrafos 12 y 34, a varios puestos se asignaron funciones correspondientes a funcionarios de la Oficina del Director de Administración o funciones de apoyo al personal directivo. La delegación de autoridad habría servido para aprovechar mejor los puestos y así contribuir a la eficiencia de las actividades.

Recomendación 4: Las futuras misiones de mantenimiento de la paz deberían organizarse de una manera que les permita hacer frente a los cambios operacionales frecuentes. La frecuente reestructuración de las oficinas y de las estructuras jerárquicas afectaron a la eficacia operacional de las FPNU. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería examinar las necesidades de personal de las misiones de mantenimiento de la paz. En la administración de las futuras misiones de mantenimiento de la paz se debería:

a) Establecer plantillas en que se indiquen con precisión todos los puestos autorizados y procurar que a los puestos de todos los funcionarios correspondan descripciones y denominaciones que reflejen en forma apropiada sus funciones y obligaciones efectivas;

b) Velar por que en la estructura orgánica existan esquemas jerárquicos claros, una división del trabajo adecuada y una separación apropiada de las funciones entre las distintas oficinas y secciones.

(AM96/054/004)

### 3. Dirección

#### Dirección desde la Sede de las Naciones Unidas

38. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Administración y Gestión deberían estar en condiciones de prestar apoyo y respaldo a las misiones de mantenimiento de la paz. Si hubieran impartido una orientación y un apoyo más apropiado al personal directivo, la economía, eficacia y eficiencia de las actividades de las FPNU habría sido mayor. La Sede de las Naciones Unidas debería cumplir las siguientes funciones:

a) Dirección y orientación normativas: En el Cuartel General de las FPNU, sólo algunos servicios y secciones han formulado procedimientos uniformes de operaciones. En algunos casos, los procedimientos establecidos no eran adecuados o suficientemente detallados. En otros, el personal directivo no seguía adecuadamente los procedimientos establecidos o los procedimientos de distintos sectores no guardaban congruencia. Como la mayor parte de las misiones de mantenimiento de la paz entrañan actividades comunes, la Oficina considera que la Sede debería formular procedimientos operacionales uniformes para que las diversas misiones los adoptaran conforme a su situación. La congruencia y uniformidad de los procedimientos de operaciones limitaría el número de casos en que ha sido necesario formular esos procedimientos de forma específica. Los procedimientos también podrían haber ayudado a la Misión a observar las normas y reglamentaciones; en ese sentido, el fortalecimiento de la capacidad del personal directivo es fundamental. La Oficina entiende que recientemente la Sede ha adoptado iniciativas encaminadas a enviar a las operaciones de mantenimiento de la paz a oficiales itinerantes de finanzas y de examen de la gestión para que examinen y supervisen la gestión de esas operaciones (véase también el párrafo 48). La Oficina respalda esas iniciativas;

b) Dotación de personal de las Naciones Unidas: La Sede de las Naciones Unidas debería redoblar sus esfuerzos encaminados a poner a disposición de las misiones de mantenimiento de la paz personal superior de las Naciones Unidas con experiencia para que desempeñe funciones fundamentales y a contratar funcionarios de apoyo calificados en números suficientes. Desde su establecimiento, las FPNU han tenido que gestionar sus actividades con un número muy limitado de personal experimentado de las Naciones Unidas. La Sede de las Naciones Unidas también debería velar por que sus funcionarios asumieran sus funciones de forma oportuna a fin de establecer sistemas y procedimientos adecuados en las misiones;

c) Capacitación: En varias esferas, se observó que los funcionarios desconocían o no comprendían las actividades de las Naciones Unidas. La limitada experiencia de gestión del personal directivo y de supervisión de las FPNU no contribuyó a la aplicación cabal de las normas y procedimientos de las Naciones Unidas ni al establecimiento de controles internos. En las nuevas misiones de mantenimiento de la paz, habría que capacitar en particular al personal directivo para formular y ejercer controles internos a fin de establecer mecanismos de control adecuados en toda la misión.

#### Delegación de autoridad en las FPNU

39. La delegación de autoridad es necesaria a distintos niveles: de la Sede de las Naciones Unidas al Cuartel General de las FPNU, del Director de Administración a los servicios y secciones; del Cuartel General de las FPNU a las misiones y de las misiones a los sectores y mandos locales.

40. En su examen, la Oficina observó que a veces, la delegación de autoridad de las FPNU comprometía el principio de separación adecuada de funciones. Por ejemplo, se permitía a las dependencias de recepción llevar a cabo las funciones de recepción y preparar informes de inspección, como se señala en el inciso b) del párrafo 31.

41. Por otra parte, por falta de personal en la Sección de Compras, se delegó autoridad en esa esfera, incluso respecto de los procedimientos de licitación de los contratos de sistemas, a los Servicios de Apoyo Técnico. Con arreglo a las directrices preparadas por el Oficial Jefe de Compras, se delegaron demasiadas funciones en el personal técnico de los sectores en relación con las actividades que llevarían a cabo en nombre de la Sección de Compras, a saber: los llamados a licitación, la recepción y el registro de ofertas y el rechazo de ofertas de empresas que habían sido invitadas a participar en la licitación con anterioridad. Aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sostiene que la Sección de Compras había supervisado esos procedimientos, del examen de los documentos, la Oficina deduce que esa supervisión no había bastado para evitar que se pasara por alto un mecanismo fundamental de control interno.

#### Coordinación sobre el terreno

42. En el plano sectorial, representaba al Director de Administración un oficial administrativo del sector. Esa función revestía particular importancia para el establecimiento de una estructura efectiva de apoyo sobre el terreno. No obstante, en las visitas realizadas por la Oficina se observó que los oficiales administrativos de los sectores no estaban en condiciones de ejercer una supervisión apropiada de los diversos funcionarios de apoyo administrativo y logístico, por los siguientes motivos: a) los distintos jefes de los sectores dependían directamente de los jefes de sección del Cuartel General de las FPNU; b) el Cuartel General de las FPNU delegó una autoridad muy limitada a los oficiales administrativos de los sectores (véase el párrafo 28); y c) la mayor parte de los oficiales administrativos de los sectores no eran funcionarios de las Naciones Unidas, sino personal internacional por contrata.

43. El problema se resolvió en parte cuando la Misión se dividió en varias misiones independientes a mediados de 1995. En esa oportunidad, se amplió la capacidad del Director de Administración de coordinar el apoyo administrativo y logístico de las actividades de mando en todo el teatro de operaciones. En apoyo de esa nueva capacidad, se designaron oficiales administrativos para cada una de las misiones, subordinados al Director de Administración y con una autoridad superior a la de los oficiales administrativos de los sectores. Se informó a la Oficina de que, a partir de octubre de 1995, los oficiales administrativos de los sectores habían pasado a depender de los oficiales administrativos de las misiones. A juicio de la Oficina, no obstante, la función de los oficiales administrativos de las misiones no se había definido ni llevado a la práctica adecuadamente, pues los oficiales de los sectores seguían

rindiendo cuentas directamente a los jefes de servicio del Cuartel General de las FPNU.

Recomendación 5: Es esencial el fortalecimiento de la capacidad de gestión directiva de las misiones de mantenimiento de la paz:

a) El nombramiento de funcionarios calificados en el cargo de Oficial Administrativo Jefe y otras funciones fundamentales es esencial para la gestión eficiente y efectiva de las operaciones de mantenimiento de la paz. La Sede de las Naciones Unidas debería prestar todo su apoyo a ese respecto;

b) Deberían continuar los programas de capacitación para las misiones de mantenimiento de la paz. En particular, deberían prepararse programas para aumentar los conocimientos del personal directivo y de los administradores acerca de los controles internos. Por otra parte, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz también debería fomentar una mayor capacidad de análisis de la gestión a los efectos del análisis de políticas y la orientación normativa. (AM96/054/005)

Recomendación 6: Se necesitan una orientación y una dirección apropiadas en las diferentes jerarquías de la administración (Sede de las Naciones Unidas, sedes de las misiones y sobre el terreno). El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería:

a) Ultimar el Manual de Administración de las Actividades sobre el Terreno y otros manuales pertinentes;

b) Establecer procedimientos uniformes para las esferas comunes a todas las misiones y velar por que con las futuras misiones de mantenimiento de la paz establezcan procedimientos operacionales uniformes en las esferas del presupuesto, las finanzas, la administración de las actividades sobre el terreno, las adquisiciones, la administración de contratos y la gestión de bienes;

c) Dirigir y orientar a las misiones de mantenimiento de la paz en la preparación de procedimientos operacionales uniformes que abarquen las esferas pertinentes de las actividades de apoyo administrativo y logístico;

d) Velar por que la delegación de autoridad se lleve a cabo en forma apropiada y oportuna. (AM96/054/006)

#### 4. Supervisión

44. El personal directivo superior de las FPNU ha supervisado y evaluado el desempeño de las Fuerzas de forma poco sistemática. A juicio de la Oficina, los funcionarios directivos superiores de la Misión deberían haber supervisado de forma periódica y rigurosa sus esferas de competencia. La Oficina observó que, en muchos casos, el personal directivo había establecido escasos mecanismos de control y no había supervisado debidamente el desempeño de los funcionarios. Si el personal directivo hubiera supervisado más de cerca las actividades y el

desempeño de los funcionarios a su cargo, la gestión habría sido mejor y las actividades se habrían llevado a cabo con más eficiencia.

45. A modo de ejemplo, cabe señalar el caso de las actividades del servicio de cafetería del Cuartel General, el campamento de Pleso y el Hotel Novogradnja. La Oficina observó que tanto el Jefe de la Sección de Servicios Generales como su subalterno, el Jefe de la Dependencia de Servicios de Comidas, prácticamente carecían de información sobre las operaciones o desconocían los procedimientos de control establecidos para una actividad cuyos ingresos de caja anuales ascendían aproximadamente a 350.000 dólares. De esa observación se desprende que la actividad operacional no era objeto de supervisión, lo cual exponía a las FPNU a riesgos financieros considerables. Otro ejemplo fue el de la gestión inadecuada de dos contratos de sistemas para la compra de piezas de repuesto para fotocopiadoras: los contratos, valorados inicialmente en 135.000 dólares, acabaron por superar esa suma en unos 374.000 dólares. Posteriormente, hubo que presentar el contrato al Comité Local de Contratos para su aprobación retroactiva. Además, los proveedores habían facturado 90.000 dólares de más al aplicar precios superiores a los especificados en el contrato. Si el funcionario directivo responsable hubiera supervisado más de cerca la ejecución de los contratos, podría haberse evitado el error, pues el proceso habría incluido el registro y la certificación de los artículos.

46. La supervisión de los controles internos es tan importante como el establecimiento de controles internos adecuados. Habida cuenta de las modificaciones de la estructura orgánica de las FPNU y de la más amplia delegación de autoridad a los jefes de servicios y secciones, la supervisión de los controles internos por la administración, el personal directivo de cada dependencia y cada funcionario es fundamental. A juicio de la Oficina, las iniciativas recientes en relación con el envío de oficiales de examen de la gestión a las misiones, mencionadas en el inciso a) del párrafo 38, contribuirán sin duda a mejorar la supervisión del desempeño del personal directivo y los controles internos de las operaciones de mantenimiento de la paz sobre el terreno.

Recomendación 7: La supervisión debería formar parte de la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz. Habría que desarrollar la supervisión y documentación de los sistemas y procedimientos de control interno para ayudar a las futuras misiones de mantenimiento de la paz a cumplir sus objetivos. La supervisión también es indispensable para prevenir y detectar incumplimientos de los procedimientos y actividades irregulares. (AM96/054/007)

#### IV. HECHOS SIGNIFICATIVOS ACONTECIDOS DESDE EL EXAMEN Y MEDIDAS ADOPTADAS EN CONSECUENCIA

47. Aunque el examen se centró en la estructura y organización de la administración a mediados de 1995, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna consideró necesario examinar los hechos significativos acontecidos desde entonces. Por consiguiente, se han incorporado a la presente sección del informe las observaciones de auditoría formuladas en el ínterin por equipos de auditores de la Sede, así como por el Auditor Residente.

48. En el período posterior a la auditoría sobre el terreno más importante ocurrieron varios acontecimientos políticos que culminaron en: a) la transferencia de responsabilidad de las FPNU a la Fuerza de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR) de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) en Bosnia y Herzegovina; b) el establecimiento de nuevas misiones en Croacia (la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES)) y en Bosnia y Herzegovina (Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH)) y el correspondiente traspaso de funciones; y c) los preparativos de la liquidación de las FPNU. Esos acontecimientos influyeron considerablemente en la organización de las FPNU y constituyeron su principal motivo de preocupación durante el período.

49. El nombramiento del Subsecretario General de Administración y Coordinación en agosto de 1995 (véase el párrafo 15) fue otro hecho significativo que alteró notablemente la estrategia de gestión anterior pues, independientemente del tamaño de la misión, el jefe administrativo tradicionalmente había sido el Director de Administración. Con arreglo a las instrucciones del Subsecretario General, en las cuales inicialmente se disponía que la Misión seguiría funcionando como entidad, recaía sobre el Subsecretario General la responsabilidad de, entre otras cosas, establecer controles internos en la Misión.

50. En el segundo semestre de 1995, se adoptaron varias iniciativas mediante las cuales se corrigieron defectos o se introdujeron mejoras en la administración general de la misión. Según la respuesta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz al informe de auditoría de la Oficina, cabe citar entre las iniciativas principales:

- a) La racionalización de los procedimientos de la Junta de Fiscalización de Bienes y de la Junta de Investigación, que permitió agilizar la tramitación de reclamaciones;
- b) El examen y la aprobación de todos los casos presentados ante el Comité Local de Contratos por el Subsecretario General;
- c) El comienzo de las negociaciones con INA, la empresa nacional de combustibles, y el Gobierno croata para el reembolso de los impuestos gravados a las compras de combustible en contravención del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas;
- d) La coordinación más estrecha de las medidas de seguridad gracias a la consolidación de todos los servicios de seguridad, tanto militares como civiles, bajo la supervisión directa del Subsecretario General;
- e) La transferencia de determinadas dependencias, como la Dependencia de Control de Bienes, a la Oficina del Director de Administración, en virtud de la cual se amplió la separación de obligaciones en cuanto a la gestión del activo;
- f) Una coordinación más estrecha dentro de la División.

51. Con respecto a los controles internos, no obstante, las mejoras no se materializaron conforme a lo previsto, a juzgar por las observaciones de auditoría realizadas posteriormente por la Oficina, en particular respecto de los controles administrativos y de contaduría general. Esos controles son de

particular importancia para garantizar de forma razonable la confiabilidad de los sistemas y procedimientos de tramitación de los pagos y otras cuestiones que entrañan consecuencias financieras directas. La Oficina entiende que, a causa de las rápidas transformaciones del mandato de la Misión, hubo poco tiempo para examinar los controles internos. Tal vez no habría sido lógico ni eficaz en función de los costos establecer controles internos en ese contexto. Por consiguiente, el personal directivo centró su atención en cuestiones más amplias como la transferencia de responsabilidad a la Fuerza de Aplicación y la complicada tarea de planificar y apoyar las actividades de las misiones que se estaban estableciendo. La liquidación de una misión de tal envergadura también constituyó una preocupación fundamental de la administración. Aunque la función del Subsecretario General se estableció en una etapa relativamente tardía de las misiones, la Oficina consideró que esa función servía de complemento y apoyo a la de Director de Administración.

52. Tras la firma del Acuerdo Marco General (Acuerdo de Dayton), seguida del traspaso de la autoridad a la Fuerza de Aplicación el 20 de diciembre de 1995, las Naciones Unidas dispusieron de muy poco tiempo para transferir su responsabilidad a la Fuerza de Aplicación. También fue la primera vez en su historia que las Naciones Unidas tuvieron que afrontar una situación semejante. Habida cuenta de que, en virtud del Acuerdo de Dayton, las Naciones Unidas no contaban con un marco de negociación con la OTAN, tuvieron que tratar de forma individual con las naciones que participaban en la Fuerza de Aplicación, lo cual complicó los procedimientos de transferencia. En consecuencia, cabía esperar que esos procedimientos tropezaran con dificultades, como la transferencia provisional de equipo de propiedad de las Naciones Unidas a la Fuerza de Aplicación sin que mediaran los debidos acuerdos y conciliaciones del equipo de propiedad de las Naciones Unidas en posesión de los contingentes. A juicio de la Oficina, la falta de acuerdos y procedimientos adecuados planteó algunos riesgos financieros a la Organización.

53. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Administración y Gestión deberían examinar detenidamente las valiosas experiencias adquiridas por las FPNU en el período de transición y el período previo a la liquidación con miras a que se aprovechen en las futuras misiones de mantenimiento de la paz. Esas experiencias también deberían servir de guía a la hora de preparar manuales normativos para las misiones de mantenimiento de la paz.

(Firmado) Karl Th. PASCHKE  
Secretario General Adjunto de  
Servicios de Supervisión Interna

#### Notas

<sup>a</sup> Los cálculos se basan en el presupuesto para el período comprendido entre el 1º de julio y el 31 de diciembre de 1995 (A/49/540/Add.3); 5.150 de los 5.855 funcionarios civiles de las FPNU, que representan el 88% del total de recursos de personal, corresponden a la División de Gestión y Administración.

<sup>b</sup> Por ejemplo, el informe del Secretario General sobre la planificación, presupuestación y administración eficaces de las operaciones de mantenimiento de la paz (A/48/945), y el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de puesta en marcha (E/AC.51/1995/2).

