



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/892
8 de mayo de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 140 del programa

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTARIOS DE LA
FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos
Administrativos y de Presupuesto

1. En su período de sesiones del segundo trimestre de 1997, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, de conformidad con el ciclo presupuestario establecido por la Asamblea General en su resolución 49/233 A, de 23 de diciembre de 1994, examinó los informes del Secretario General sobre la financiación de las siguientes operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL), la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán (UNMOT), la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación y la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FNUOS/FPNUL), la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM), la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG), la Misión de las Naciones Unidas en Haití y la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH/UNSMIH), la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), la Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia (ONURC), la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP), las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas (FPNU), la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) y la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES). Las observaciones y recomendaciones de la Comisión Consultiva sobre dichas operaciones figuran en informes que se han publicado por separado.

2. El examen de los informes del Secretario General sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz mencionadas en el párrafo precedente llevó a la Comisión Consultiva a formular observaciones y recomendaciones generales, que guardan relación con la mayoría, si bien no la totalidad, de las operaciones de mantenimiento de la paz, y que se exponen a continuación.

3. La labor de la Comisión Consultiva se vio facilitada por la presencia, en varias ocasiones, de los oficiales administrativos jefes de distintas misiones.

4. La Comisión Consultiva señala que la resolución 49/233 de la Asamblea General ha sido de suma utilidad para el proceso de preparación y examen de los informes sobre la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. El número de informes ha disminuido considerablemente, a la par que resulta posible, cada vez más, prever con mayor exactitud, en relación con un período presupuestario determinado, los recursos necesarios para las operaciones de mantenimiento de la paz. La utilización del Manual de normas generales y costos estándar ha facilitado considerablemente la preparación de los documentos del presupuesto. Sin embargo, es necesario explicar más claramente las normas aplicadas en casos particulares y otras desviaciones respecto de las normas generales. La Comisión Consultiva señala que todas las diferencias importantes (por ejemplo, 10% o más) respecto de los costos estándar, las hipótesis utilizadas en anteriores estimaciones de gastos y los recursos aprobados en cada partida del presupuesto deberían ser claramente explicadas y justificadas.

5. Ha mejorado considerablemente la presentación de los documentos del presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz, si bien quedan por resolver algunos problemas importantes. Uno de ellos se relaciona con la calidad de la información contenida en los documentos del presupuesto, que debe mejorarse aún más eliminando información reiterativa o innecesaria. Además, los datos proporcionados deberían guardar clara relación con las solicitudes de recursos, que deberían ser explicadas y justificadas en forma sistemática y transparente. La Comisión Consultiva ha observado que la calidad de la presentación de los presupuestos es desigual; algunos informes adolecen de serios problemas, mientras que otros, como los de la UNTAES, la UNOMIG y la MINURSO son más completos. Los documentos del presupuesto deberían tener una estructura coherente y uniforme, y las oficinas de la Sede deberían poder disponer de información completa y exacta del terreno (véase el párrafo 13 infra).

6. La Comisión Consultiva señala que en los informes sobre las estimaciones de gastos para el siguiente ejercicio financiero deberían incluirse datos actualizados sobre la ejecución de los presupuestos en el ejercicio en curso, según lo recomendado inicialmente por la Comisión Consultiva y solicitado por la Asamblea General en el párrafo 6 de la sección I de su resolución 49/233 A. Si bien en varias oportunidades se ha proporcionado esa clase de datos a la Comisión Consultiva, debería procurarse que dichos datos fueran más fiables.

7. Si bien actualmente los informes sobre la ejecución del presupuesto y las estimaciones presupuestarias contienen información sobre la aplicación de las recomendaciones de la Comisión Consultiva, también deberían contener información sobre la aplicación de recomendaciones anteriores de la Junta de Auditores. Cuando corresponda, también debería proporcionarse información sobre las medidas

adoptadas para atender a las inquietudes de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI). Además, en los informes sobre la ejecución del presupuesto debería incluirse un inventario de los bienes de la misión, tanto al comienzo como al final del ejercicio sobre el cual se informa, y deberían indicarse los motivos de los cambios que pueda haber en los inventarios. La información sobre los bienes de la misión debería ser proporcionada con el mismo grado de detalle que la proporcionada cuando al efectuarse la labor de presupuestación y aprobación. Con respecto a los bienes transferidos a la Base Logística de Brindisi y/o a otras misiones, en los informes debería indicarse claramente el valor de los bienes inventariados, los gastos conexos de transporte, almacenamiento y tramitación, así como el estado desde el punto de vista técnico, de los bienes que se transfieren.

8. En los informes sobre la ejecución del presupuesto figuran importantes cuantías en concepto de obligaciones por liquidar, una proporción considerable de las cuales bien puede ser anulada posteriormente. Con frecuencia, ello es el resultado de las múltiples demoras en las actividades de liquidación de reclamaciones con gobiernos y contratistas comerciales. Asimismo, la Comisión Consultiva ha observado la tendencia en varios presupuestos a "refinanciamientos" por montos considerables. Si bien ello puede ser atribuible, en cierta medida, a los elementos de incertidumbre propios de las operaciones de mantenimiento de la paz, también de la pauta de que es necesario afinar las técnicas de estimación y pronóstico presupuestarios. La Comisión Consultiva recomienda que el Secretario General preste mayor atención a los procedimientos para contraer obligaciones, con miras a que se examinen oportunamente para verificar si siguen teniendo validez.

9. Otro problema en relación con el funcionamiento de los sistemas de contabilidad y presupuestación de las operaciones de mantenimiento de la paz tiene su origen, a juicio de la Comisión Consultiva, en el hecho de que la administración sobre el terreno y en la Sede carezcan de control sobre la ejecución del presupuesto; con excesiva frecuencia las economías son utilizadas para compensar gastos que no se han comunicado expresamente a la Asamblea General ni han sido expresamente autorizados por ella. La Comisión Consultiva estima que el método actual consistente en aprobar una cuantía global para los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz, en lugar de autorizar varias partidas presupuestarias, sigue siendo el más práctico. Sin embargo, a la Comisión Consultiva le preocupa que la administración sobre el terreno y en la Sede permitan una interpretación bastante laxa de lo que ha de entenderse por "flexibilidad", lo cual da lugar a que se financien gastos que deberían haber sido señalados a la atención de la Comisión Consultiva y, en algunos casos, también de la Asamblea General.

10. La Comisión Consultiva opina que es necesario mejorar la contabilización del producto de las ventas de bienes que, de conformidad con la regla 110.37 del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, deberían ser considerados "ingresos diversos". La Comisión Consultiva recuerda, al respecto, sus objeciones al procedimiento aplicado por la Secretaría para saldar las cuentas relativas al equipo, las raciones y los servicios proporcionados a la Fuerza de Aplicación (IFOR).

11. En opinión de la Comisión Consultiva, deberían desplegarse mayores esfuerzos a fin de proporcionar información sobre las contribuciones voluntarias

y tratar dichas contribuciones en forma más sistemática. En los informes sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz deberían indicarse más claramente las contribuciones voluntarias con las que han de financiarse las actividades previstas en los mandatos, a diferencia de aquéllas que se consideran de carácter complementario o que no se han previsto expresamente en los mandatos. Además, es necesario reflejar sistemáticamente en la partida de "Ingresos diversos" los ingresos procedentes de contribuciones voluntarias.

12. La Comisión Consultiva señala la falta de información sobre las actividades de coordinación y cooperación entre las organizaciones, los programas, los fondos y los organismos del sistema de las Naciones Unidas respecto de cuestiones administrativas, como el alquilar de locales y viviendas, así como vehículos, la contratación de personal local y las transacciones con las autoridades locales. Es necesario definir más claramente las funciones de los representantes especiales del Secretario General y de representantes de otras organizaciones, programas, fondos y organismos del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a coordinar las actividades en la zona de la operación.

13. Los problemas descritos en los párrafos 8 a 12 *supra*, especialmente que los datos relativos a la ejecución del presupuesto y a las existencias sean poco fidedignos y que en varios casos no se disponga de información pertinente sobre las necesidades de recursos, hacen que bastante a menudo la Comisión Consultiva tenga que dedicar mucho tiempo a obtener información adicional y aclaraciones de la Secretaría. Dado que la información que reciben los funcionarios de la Sede proviene de sus homólogos sobre el terreno, es esencial mejorar las técnicas de administración y gestión en las operaciones de mantenimiento de la paz. La reciente introducción de nueva tecnología debería contribuir a ese fin una vez que se hayan resuelto los problemas de compatibilidad de los sistemas que se utilizan sobre el terreno con los sistemas de información existentes en la Sede. La Comisión Consultiva considera que, para que se avance en las técnicas de planificación, preparación de presupuestos y presentación de informes en relación con la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz, las oficinas administrativas de las operaciones de mantenimiento de la paz deberán tener un papel más destacado en la preparación de las estimaciones de gastos y los informes sobre la ejecución de los presupuestos; la mayor parte de la labor preparatoria de los documentos presupuestarios deberá efectuarse sobre el terreno utilizando formularios y cuadros estándar enviados desde la Sede.

14. La Comisión Consultiva considera esencial asegurar que se asignen a las oficinas administrativas sobre el terreno funcionarios cualificados de las Naciones Unidas que presten servicios en las esferas de las finanzas, la contabilidad y la preparación de presupuestos. Por lo tanto, la Comisión recomienda que la Secretaría prepare una lista de candidatos que puedan ocupar puestos administrativos sobre el terreno, los cuales recibirían una capacitación concreta pertinente para todos los aspectos de las tareas correspondientes a la administración en las operaciones de mantenimiento de la paz.

15. También es esencial asegurar que el personal competente y experimentado que se facilite a las misiones sobre el terreno permanezca en ellas el tiempo suficiente para poder aplicar la memoria institucional que hayan adquirido en una misión determinada. Esto es especialmente importante en la fase de liquidación de una misión, momento en el cual la manera apropiada de disponer de

los bienes y la contabilidad final entrañan considerables recursos de la Organización. A ese respecto hay que asegurar, mediante una gestión de personal apropiada, que a su regreso, esas personas se reintegren con éxito a su labor, de forma que se puedan aprovechar plenamente los conocimientos que han adquirido, al mismo tiempo que se fomentan sus aspiraciones profesionales.

16. La Comisión Consultiva opina asimismo que habría que adoptar medidas para aumentar la cooperación y la coordinación entre la administración de las Naciones Unidas sobre el terreno y los militares, particularmente respecto de cuestiones que pudieran tener consecuencias financieras y/o jurídicas para las Naciones Unidas.

17. Además, a juicio de la Comisión Consultiva, es necesario adoptar medidas adicionales para ejercer control sobre los pagos de diversas prestaciones, como las relativas a dietas por misión, ropa y bienestar, y sobre la contabilidad conexa, a fin de impedir que se repitan los casos en que se incluyen en los informes sobre la ejecución de los presupuestos necesidades adicionales relacionadas con solicitudes presentadas por miembros del personal militar respecto de pagos de prestaciones correspondientes a períodos anteriores (FPNU, véase el documento A/51/872, párr. 10), o en que hay que procurar recuperar las sumas que se pagaron de más a funcionarios de contratación internacional por concepto de dietas por misión (UNIKOM, véase el documento A/51/683/Add.1, párrs. 9 a 11).

18. En su examen de diversos informes sobre misiones de mantenimiento de la paz, la Comisión Consultiva observó varias deficiencias relativas al control de las existencias y a la gestión de los bienes. En algunas de las operaciones de más larga duración, como la UNFICYP, la Comisión Consultiva observó que se habían hecho esfuerzos para reducir esos defectos, mientras que en otras operaciones, como la FNUOS, la FPNUL, la UNMIH o la FPNU, las deficiencias, por diversos motivos, han continuado.

19. A ese respecto, la Comisión Consultiva recuerda que sobre esta cuestión había observado previamente en su informe de fecha 22 de octubre de 1996 (A/51/533, párr. 57) que la gestión de existencias seguía siendo un problema serio, no sólo en las operaciones de mantenimiento de la paz sino en toda la Organización. En el mismo informe, la Comisión Consultiva recordó que en su informe de fecha 20 de mayo de 1996 sobre la gestión de los bienes de las operaciones de mantenimiento de la paz (A/50/965), el Secretario General había declarado que la Secretaría estaba elaborando un sistema de gestión de bienes cuya finalidad era equilibrar los requisitos de un buen estado de preparación con la eficacia en función de los costos, así como la flexibilidad con una rendición cabal de cuentas. La Comisión Consultiva había pedido que se adoptaran medidas para acelerar el establecimiento de ese sistema y que se tuvieran plenamente en cuenta sus observaciones y recomendaciones que figuraban en su informe de fecha 26 de junio de 1996 (A/50/985), en especial las que se relacionaban con el Sistema de Codificación Común de las Naciones Unidas y el Sistema de Codificación de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN).

20. Como se indica en el párrafo 20 de su informe de fecha 14 de abril de 1997 relativo a la Financiación de las Fuerzas combinadas en la ex Yugoslavia (A/51/872), la Comisión Consultiva solicitó y obtuvo información sobre las

medidas adoptadas respecto de las observaciones y recomendaciones de la Junta de Auditores contenidas en su informe sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas¹. Esas medidas pueden producir resultados muy importantes; por ejemplo, gracias a las medidas adoptadas para identificar el equipo de propiedad de las Naciones Unidas e incluirlo en el inventario de equipo no fungible en la FPNU, el inventario de la FPNU aumentó en 63 millones de dólares. La Comisión Consultiva recomendó que se continuaran intensificando los esfuerzos por mejorar el control de las existencias y la gestión de los bienes en las operaciones en la ex Yugoslavia y que el Secretario General indicara en sus próximos informes las medidas adoptadas para atender los problemas que la Junta de Auditores puso de relieve en su informe² en la esfera del control de las existencias, incluida la designación de personal cualificado y el establecimiento de bases de datos apropiadas.

21. La Comisión Consultiva señala que en algunas operaciones la administración se ha dedicado con éxito a mejorar el control y la gestión de las existencias. Por ejemplo, como se indica en el párrafo 12 de su informe de fecha 3 de abril de 1997, relativo a la financiación de la UNFICYP (A/51/851), para mejorar la gestión del control de las existencias, en 1996 se había hecho un inventario físico completo en todos los sectores y en la oficina central de la zona protegida por las Naciones Unidas. La computadorización del inventario que se había aplicado en la misión ofrecía un instrumento de gestión que permitía la actualización periódica y sistemática del inventario, incluso la supresión de los bienes cuya vida útil había terminado. Un funcionario de la Dependencia de Inventario y Control de Bienes de la UNFICYP había recibido instrucciones detalladas acerca del inventario programado para 1997 en todos los lugares mencionados anteriormente. Se había pedido a dicho funcionario que visitara los sectores durante las inspecciones de entrada y de salida de equipo y durante la transferencia y toma de posesión en las rotaciones de personal. La Comisión Consultiva acoge con satisfacción esas iniciativas de la administración.

22. Preocupa a la Comisión Consultiva el aumento de los recursos necesarios en relación con el seguro de vehículos, que con bastante frecuencia no se explican claramente en los informes sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz. Se informó a la Comisión de que el incremento se debía principalmente al número de accidentes. La Comisión observa que en algunas operaciones se ha puesto en marcha un programa de adiestramiento como parte de las medidas encaminadas a reducir los accidentes de los vehículos. La Comisión acoge con satisfacción esas iniciativas, que constituyen un paso en la dirección apropiada, pero recomienda que se adopten nuevas medidas eficaces a nivel operacional y de la gestión para reducir los accidentes de los vehículos en las operaciones de mantenimiento de la paz.

23. La Comisión Consultiva subraya que es necesario que la Secretaría se esfuerce más en defender activamente los intereses de las Naciones Unidas frente a las autoridades de las zonas en que se desarrollan las operaciones y misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas deberían actuar vigorosamente para asegurar que todas las disposiciones de los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas fueran respetadas y aplicadas por todas las partes en dichos acuerdos. La Comisión Consultiva recuerda, por ejemplo, que la Asamblea General, en los párrafos 9 y 10 de su resolución 51/12, de fecha 4 de noviembre de 1996, relativa a la financiación de las Fuerzas combinadas de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia, expresó su preocupación por el hecho de que

los gobiernos no hubieran cumplido las disposiciones de los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas, pidió que los gobiernos reembolsaran a las Fuerzas combinadas los gastos relativos a la no observancia del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas y pidió al Secretario General que suspendiera la liquidación de las reclamaciones presentadas por los gobiernos de que se tratara hasta que se resolviera la cuestión de los gastos. La Comisión señala que el Secretario General no ha informado de ningún progreso en la materia. A ese respecto, la Comisión Consultiva invita al Secretario General a proponer, para que las examine la Asamblea General, las medidas necesarias para asegurar el pleno cumplimiento del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas.

Notas

¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/51/5), vol. II, cap. II.

² Ibíd., párr. 182.
