



Asamblea General

Distr. general
26 de noviembre de 2001
Español
Original: inglés

Quincuagésimo sexto período de sesiones

Temas 130 y 133 del programa

Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

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

Auditoría del establecimiento y la administración de las tasas de dietas por misión

Nota del Secretario General

1. De conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B, de 29 de julio de 1994, y 54/244, de 23 de diciembre de 1999, el Secretario General tiene el honor de transmitir, para información de la Asamblea General, el informe adjunto, que le ha remitido el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, sobre la auditoría del establecimiento y la administración de las tasas de dietas por misión (DPM) por el Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

2. El Secretario General toma nota de los resultados y apoya en general las recomendaciones que se presentan en el informe, que servirán para hacer más económica la administración de las misiones especiales de mantenimiento de la paz. El Secretario General también nota con complacencia que el Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz están colaborando para adoptar un enfoque más proactivo con respecto al establecimiento y la administración de las dietas por misión.



Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría del establecimiento y la administración de las tasas de dietas por misión

Resumen

Las dietas por misión (DPM) son dietas que se pagan al personal civil internacional de las Naciones Unidas, a los observadores militares y a la policía civil de las Naciones Unidas que participan en misiones especiales de mantenimiento de la paz para cubrir los gastos de subsistencia. Las DPM constituyen una parte considerable del total de gastos de mantenimiento de la paz, y en el ejercicio económico del 1° de julio de 2000 al 30 de junio de 2001 formaron el 17%, o sea 350 millones de dólares, del presupuesto total de gastos de las 10 misiones especiales de mantenimiento de la paz examinadas.

Entre agosto y octubre de 2000 se hizo en la Sede de las Naciones Unidas una auditoría del establecimiento de las tasas de DPM. La auditoría consistió principalmente en un examen para determinar si las tasas de DPM establecidas para misiones especiales de mantenimiento de la paz eran razonables y justificadas.

Cuando se establece una misión especial, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos hace una encuesta sobre el terreno, en estrecha colaboración con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, para determinar las tasas de DPM iniciales aplicables al personal de la misión. Después, las tasas de DPM deben examinarse periódicamente para verificar que los diversos elementos y gastos que se tuvieron en cuestión para llegar a las tasas iniciales siguen siendo válidos.

En general, la tasa de DPM debe reflejar los gastos de subsistencia (que incluyen comidas, alojamiento y gastos menores) sobre la base de las condiciones a que esté expuesto el personal de mantenimiento de la paz en cada zona de misión. Además, las tasas de dietas en general deben ser inferiores, y en todo caso no superiores, a las tasas de dietas ordinarias (DO) establecidas por la Comisión de Administración Pública Internacional para los viajes de corta duración a los mismos destinos.

En la auditoría se examinaron las tasas de DPM vigentes en 10 misiones especiales de mantenimiento de la paz. Entre los resultados importantes están los siguientes:

a) Las tasas de DPM de siete misiones (MINURSO, UNAMSIL, UNOMIG, MONUC, MINUEE, UNMIK y UNIKOM) eran excesivas y debían reducirse. Los exámenes hechos por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, junto con la auditoría, de las tasas de DPM de la MINUEE, la UNOMIG, la MINURSO, la MONUC, la UNAMSIL y la UNIKOM han reducido las DPM que se pagan en estas misiones, lo cual producirá un ahorro de unos 33,7 millones de dólares por año;

b) Es necesario que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos examine periódicamente las tasas de DPM para asegurar que sigan siendo razonables en comparación con los gastos efectivos de subsistencia de las diversas zonas de misión. Esto también servirá para mitigar el conflicto de interés inherente a la reunión de los datos para determinar dichos gastos, que se basan principalmente en cuestionarios llenados por el personal de las misiones;

c) A fin de introducir un medio estable y seguro de establecer las tasas de DPM, debe considerarse la posibilidad de usar las tasas de dietas ordinarias como norma o punto de referencia para establecer y ajustar las tasas de DPM de las mismas zonas.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| I. Introducción | 1-7 | 4 |
| II. Observaciones sobre las tasas de dietas por misión en las misiones examinadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna | 8-24 | 5 |
| A. Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental | 9-10 | 5 |
| B. Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona | 11 | 5 |
| C. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia | 12-13 | 6 |
| D. Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo | 14-15 | 6 |
| E. Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea | 16-17 | 6 |
| F. Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina | 18 | 7 |
| G. Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo | 19-20 | 7 |
| H. Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait | 21-24 | 7 |
| III. Las tasas de dietas ordinarias como norma o punto de referencia para establecer y ajustar las tasas de dietas por misión | 25-26 | 8 |
| IV. Necesidad de mejorar la supervisión en la Sede | 27-28 | 9 |
| V. Conclusiones | 29-33 | 9 |
| VI. Recomendaciones | 34-35 | 10 |

I. Introducción

1. Conforme a la regla 103.21 del Reglamento del Personal, el Secretario General puede designar asignaciones especiales con carácter de misión durante las cuales se autoriza el pago de dietas por misión (DPM) en lugar de otras prestaciones previstas en la regla 103.22. El Secretario General establece las tasas y las condiciones para las DPM para cada una de tales asignaciones. El objeto de las DPM es reembolsar al personal los gastos de subsistencia durante los períodos de servicio en misión. En los últimos años se han pagado DPM a diversos tipos de personal, incluso el personal civil internacional, los observadores militares y el personal de policía civil, que prestan servicios en misiones especiales. Los pagos de DPM constituyen una parte considerable del total de gastos de mantenimiento de la paz. En el ejercicio económico del 1° de julio de 2000 al 30 de junio de 2001, estos gastos ascendieron a 350 millones de dólares, o sea 17% del presupuesto total de gastos de las 10 misiones especiales de mantenimiento de la paz examinadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

2. Cuando se establece una misión especial, un especialista en remuneración del Servicio del Régimen Común y la Remuneración de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, en estrecha cooperación con la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, hace una encuesta sobre el terreno. Terminada la encuesta, se prepara un informe y se presentan las recomendaciones respectivas al Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos para que las examine y promulgue las tasas de las DPM y las tasas conexas en nombre del Secretario General. Después las tasas de las DPM deben examinarse periódicamente para verificar que los diversos elementos y costos que se tuvieron en cuenta al establecer las tasas iniciales siguen siendo válidos. Si es necesario, se hacen nuevas encuestas sobre el terreno. Entre encuestas, las tasas de las DPM pueden ajustarse periódicamente sobre la base de la información que se haya recibido de misiones sobre el terreno sobre el nivel efectivo de los gastos de subsistencia en la zona de cada misión.

3. Las DPM tenían por objeto responder a las exigencias operacionales de las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno. La política de DPM actual se enuncia en la instrucción administrativa ST/AI/1997/6, que entró en vigor el 1° de noviembre de 1997. Esta

política fue elaborada por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos en estrecha colaboración con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, teniendo en cuenta la orientación dada por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y las observaciones y recomendaciones de la División de Auditoría y Consultoría de Gestión de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Como se dispone en la instrucción administrativa, las tasas de DPM deben determinarse sobre la base del costo a largo plazo del alojamiento, las comidas y gastos varios en el lugar de destino. Por tanto tiene por objeto cubrir los gastos de subsistencia del personal durante el período de asignación a una misión de mantenimiento de la paz o a una misión especial.

4. Las tasas de DPM se basan en criterios semejantes a los que rigen las tasas de las dietas ordinarias (DO) de las Naciones Unidas establecidas por la Comisión de Administración Pública Internacional. No obstante, mientras que las DO tienen por objeto reembolsar los gastos de viaje que se hacen durante períodos cortos en lugares u hoteles determinados, las DPM se destinan a cubrir los gastos de subsistencia durante períodos más largos. A los efectos de la auditoría, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna consideró que las DO eran un punto de referencia independiente para los gastos locales de subsistencia que se ajusta periódicamente para tener en cuenta los cambios del costo de la vida efectivo a corto plazo.

5. Los objetivos de la auditoría de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna eran evaluar la validez de las tasas de DPM que se han establecido para misiones especiales de mantenimiento de la paz, según el criterio de que deben cubrir los gastos de subsistencia que hace el personal pertinente en la zona de la misión, incluidos los gastos de comida, alojamiento y gastos menores. Como las tasas de DPM se aplican durante el período de asignación a la misión, que normalmente dura más de 30 días, la tasa de DPM de una misión determinada debe ser inferior, o por lo menos no superior, a la tasa de DO establecida para el mismo lugar por la Comisión de Administración Pública Internacional.

6. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna examinó las tasas de DPM vigentes en septiembre de 2000 en 10 misiones especiales de mantenimiento de la paz: la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), la Misión de las Naciones Unidas

en Sierra Leona (UNAMSIL), la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM), la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE), la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH), la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Prevlaka (MONUP), la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG) y la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET). La auditoría incluyó un análisis comparativo de las tasas de DO y de DPM y de sus componentes y una evaluación de los exámenes de las tasas de DPM hechos por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos en dichas misiones.

7. Se remitió un borrador del informe al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al Departamento de Gestión para que lo examinaran, y sus observaciones, recibidas en forma de una respuesta conjunta de fecha 28 de junio de 2001, se han tenido en cuenta y se indican con letra cursiva.

II. Observaciones sobre las tasas de dietas por misión en las misiones examinadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

8. La auditoría determinó siete misiones, a saber, la MINURSO, la MONUC, la UNAMSIL, la UNOMIG, la MINUEE, la UNMIK y la UNIKOM, en las cuales las tasas de DPM vigentes se consideraron excesivas o cuestionables por otras razones. Por otro lado, la tasa de DPM de una misión, la UNMIBH, pareció demasiado baja, en comparación con la tasa de DO vigente en el mismo lugar de destino. En las dos misiones restantes, la MONUP y la UNTAET, las tasas de DPM parecían razonables. En vista de la importancia de las posibles consecuencias financieras, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna estimó que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos debía hacer inmediatamente un examen de las siete misiones en que las tasas de DPM eran excesivas o cuestionables, para confirmar si debían ajustarse. Las observaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre las tasas de DPM de dichas misiones se indican a continuación.

A. Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental

9. El personal internacional y los observadores militares que prestan servicios en la MINURSO reciben alojamiento y comidas completas sin cargo para ellos. En el cálculo de las tasas de DPM, estos gastos normalmente formarían el 80% de los gastos de subsistencia. El 20% restante de la tasa de DPM se destina a gastos varios y menores. Para la MINURSO, la tasa de DPM con alojamiento y comidas sin cargo se fijó en 60 dólares para los primeros 30 días y también para después. Los pagos anuales de DPM en la MINURSO se estimaron en más de 1 millón de dólares por mes o 12,9 millones de dólares por año.

10. Como no se había establecido una tasa de DO para la zona de la misión del Sáhara Occidental, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna comparó la tasa de DPM con la tasa de DO para después de los primeros 60 días (74 dólares) de Agadir (Marruecos), que está situado cerca de la zona de la misión y donde los gastos de subsistencia serían semejantes. Sobre esta base, se concluyó que la tasa de DPM de 60 dólares de la MINURSO, que supuestamente cubre sólo gastos varios y menores, parecía excesiva. La Oficina también observó que la tasa de DPM con alojamiento y comidas sin cargo para la MINURSO representaba el 81% de la tasa de DO para Agadir, y llegó a la conclusión de que debía reducirse a cerca del 20% de la tasa de DO después de los primeros 60 días de Agadir. La Oficina estimó que esta reducción ahorraría unos 703.000 dólares por mes u 8,4 millones de dólares por año.

B. Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona

11. La tasa de DPM para la UNAMSIL se estableció en agosto de 1998, sobre la base de una encuesta hecha en julio del mismo año. La tasa se fijó en 135 dólares por día y era aplicable a los primeros 30 días y a los períodos siguientes. Esta tasa de DPM era ligeramente inferior a la tasa de DO de 141 dólares que se pagaba en Sierra Leona en los primeros 60 días, pero 29 dólares superior a la tasa de DO para después de los primeros 60 días de 106 dólares, sin justificación evidente. Los pagos de DPM de la UNAMSIL ascendían a más de 2 millones de dólares por mes o unos 25,8 millones de dólares por año. Sobre esta base, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna estimó que una reducción

de la tasa de DPM para esta misión a una suma igual a la tasa de DO para después de los primeros 60 días de 106 dólares por día produciría un ahorro de unos 491.000 dólares por mes o 5,9 millones de dólares por año.

C. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia

12. Los pagos de DPM en la UNOMIG se estiman en 5,6 millones de dólares por año. La tasa de DPM de 85 dólares por día vigente en el momento de la auditoría para los primeros 30 días y para los períodos siguientes parecía razonable, pues era 21 dólares o 20% inferior a la tasa de DO de 106 dólares para Georgia. Sin embargo, la tasa de DPM, que normalmente se compone de tres elementos de gastos, a saber, alojamiento, comidas y gastos menores, también incluía un elemento de “condiciones de vida difíciles”, de 20 dólares, o sea 24% de la suma de 85 dólares que se paga por día. El resto de la DPM se componía de 20 dólares para alojamiento, 20 dólares para comidas y 25 dólares para gastos menores.

13. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna cuestionó la inclusión del elemento de condiciones de vida difíciles en la tasa de DPM, puesto que ya se pagan prestaciones especiales (incluso la prestación de movilidad y condiciones de vida difíciles, la prestación por condiciones de vida peligrosas, el derecho a vacaciones más frecuentes en el país de origen y el viaje para visitar a la familia) al personal pertinente en los lugares de destino que, como la UNOMIG, están clasificados como lugares de destino difíciles y/o peligrosos. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna estimó que, si la tasa de DPM para la UNOMIG se redujera en la cuantía correspondiente al elemento de condiciones de vida difíciles, los ahorros resultantes ascenderían a unos 104.000 dólares por mes o 1,2 millones de dólares por año.

D. Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

14. Se había previsto que, con su dotación completa, la MONUC gastaría aproximadamente 22,8 millones de dólares por año en DPM. En el momento de la auditoría, la misión tenía varias tasas de DPM. En Kinshasa, se estableció como tasa normal una tasa de 169 dólares por día, y una tasa especial de 217 dólares era aplicable

al personal residente en dos hoteles determinados. Sin embargo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna comprobó que la tarifa de alojamiento de dichos hoteles tenía una rebaja considerable para los miembros del personal de la MONUC que pagaban por adelantado el costo de estancias largas en dólares de los Estados Unidos (la moneda en que se pagan las DPM). Por esta razón, la Oficina y la dirección de la Misión cuestionaron que se siguiera pagando la tasa especial de DPM.

15. A principios de 2001, después que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna presentó su recomendación sobre esta cuestión, hubo una reducción considerable de la tasa de DO para Kinshasa. En comparación con la tasa normal de DPM de 169 dólares por día para los primeros 30 días y para los períodos siguientes, las DO fueron reducidas por la Comisión de Administración Pública Internacional a 140 dólares para los primeros 60 días y a 105 dólares por día después de 60 días. Por tanto, la tasa de DPM que se pagaba a la mayoría del personal de la MONUC era 64 dólares más que la tasa de DO para después de los primeros 60 días. La Oficina estimó que, si la tasa normal de DPM se redujera a la cuantía de la tasa de DO para después de los primeros 60 días para Kinshasa, se ahorrarían unos 1,3 millones de dólares por mes o más de 15 millones de dólares por año.

E. Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea

16. La auditoría reveló que las tasas provisionales de DPM de la MINUEE eran superiores a las tasas de DO para Etiopía y Eritrea, como se indica a continuación (en dólares de los Estados Unidos).

| <i>Lugar</i> | <i>Tasa de DPM (todos los períodos)</i> | <i>Tasa de DO (primeros 60 días)</i> | <i>Tasa de DO (después de 60 días)</i> |
|--------------|---|--|--|
| Addis Abeba | 95 | 84 | 63 |
| Asmara | 95 | 83 | 62 |

17. Además de las tasas indicadas, había tasas especiales de DPM y de DO en vigor para hoteles determinados de Addis Abeba y Asmara. Sin embargo, como la mayoría del personal de la MINUEE no paraba en estos hoteles, estas tasas especiales no se consideraron pertinentes para la comparación. La Oficina de

Servicios de Supervisión Interna observó que las tasas de DPM mencionadas para Asmara y Addis Abeba no satisfacían el criterio de que fueran inferiores o por lo menos no superiores a las tasas de DO para después de 60 días para el mismo lugar. La Oficina estimó que una reducción de las tasas de DPM de la MINUEE a por lo menos el nivel de las tasas de DO para Asmara y Addis Abeba después de los primeros 60 días ahorraría a la Organización unos 270.000 dólares por mes o 3,2 millones de dólares por año.

F. Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina

18. Con respecto a la UNMIBH, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna observó que las tasas de DPM de 95 dólares para los primeros 30 días y 75 dólares para los períodos siguientes parecían demasiado bajas en comparación con la tasa de DO de 137 dólares aplicable a todos los períodos. La UNMIBH era la única de las 10 misiones examinadas en la auditoría en que la tasa de DPM era inferior a la tasa correspondiente de DO en más de 30%. La tasa de 95 dólares para las DPM durante los primeros 30 días y la tasa de 75 dólares para los períodos siguientes representaban el 69% y el 54% respectivamente de las tasas correspondientes de DO.

G. Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

19. Sobre la base de una misión sobre el terreno de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos en Kosovo, las tasas de DPM para la UNMIK se fijaron en 95 dólares para los primeros 30 días y 75 dólares para el período siguiente a partir de agosto de 1999. Estas tasas parecían razonables en relación con la tasa de DO de 111 dólares aplicable a todos los períodos. Sin embargo, en el momento del estudio, la Oficina había determinado que los gastos diarios de alojamiento, comidas y gastos menores eran 78 dólares los primeros 30 días y 68 dólares después. Por tanto los gastos efectivos de subsistencia eran considerablemente inferiores a las tasas recomendadas (y finalmente establecidas) de 95 dólares y 75 dólares. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos indicó que estas tasas más altas estaban justificadas porque se pensaba que las “condiciones económicas estaban evolucionando rápidamente” y se preveía que el costo de la vida aumentaría. Por tanto las tasas provisionales

de DPM de 95 dólares y 75 dólares se establecieron como “red de seguridad” en previsión de aumentos futuros del costo de la vida. También se determinó que era conveniente para la administración mantener tasas de DPM uniformes en todas las zonas de misión de la UNMIK y la UNMIBH.

20. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna opina que las tasas de DPM no deben establecerse a un nivel superior al justificado por las condiciones efectivas en previsión de posibles aumentos del costo de la vida. A juicio de la Oficina, las tasas de DPM deben reflejar los gastos efectivos de subsistencia en el momento en que se fijan las tasas, y las tasas deben examinarse y ajustarse periódicamente teniendo en cuenta los cambios efectivos que hayan ocurrido en los gastos de subsistencia.

H. Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait

21. En la UNIKOM una tasa de DPM de dos niveles ha estado en vigor desde marzo de 1996. La tasa de DPM se fijó en 90 dólares para el personal asignado a la zona desmilitarizada y en 75 dólares para el asignado a la Base de Apoyo de Jaitán y a la Oficina de Enlace de Kuwait en la ciudad de Kuwait. El personal de la UNIKOM recibía alojamiento sin cargo. Había servicios de comidas en el cuartel general de la UNIKOM en la zona desmilitarizada y en la ciudad de Kuwait y se daban comidas al personal contra pago en efectivo al costo nominal de 1 dólar por desayuno y 2 dólares por almuerzo o cena.

22. Comparando la tasa de DO para Kuwait (300 dólares) con las tasas de DPM para la UNIKOM se comprobó que, mientras que la tasa de DO reflejaba el costo de la vida alto de Kuwait, las tasas relativamente altas de DPM parecían excesivas, en vista de los gastos de subsistencia bajos del personal de la UNIKOM. Algunos gastos menores del personal de la UNIKOM, como las llamadas telefónicas al extranjero, eran altos, pero otros, como los servicios de lavandería, que se prestaban por contrato de las Naciones Unidas, eran relativamente bajos.

23. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la tasa de DPM de la UNIKOM era injustificadamente alta. Los pagos anuales de DPM de la UNIKOM se estimaban en 8,5 millones de dólares. Para asegurar la

equidad y la uniformidad, la Oficina estima que la tasa de 90 dólares aplicable al personal que presta servicios en la zona desmilitarizada debe, en primer lugar, reducirse a 75 dólares, que es la tasa para el personal que presta servicios en la ciudad de Kuwait. La Oficina estima que con este ajuste los pagos de DPM de la UNIKOM se reducirían en unos 108.000 dólares por mes o 1,3 millones de dólares por año.

24. *En sus observaciones sobre el borrador del presente informe, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos observaron que la política actual sobre DPM se había enunciado en la instrucción administrativa ST/AI/1997/6, en vigor desde el 1° de noviembre de 1997. Las DPM tenían por objeto responder a las exigencias operacionales de las misiones de las Naciones Unidas y constituir un mecanismo económico para sufragar los gastos de subsistencia sobre el terreno. En respuesta a la demanda de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de que se tomaran medidas urgentes, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos estableció procedimientos por los cuales las tasas de DPM podrían reevaluarse con más frecuencia y sistemáticamente mediante cuestionarios. En marzo y abril de 2001 se enviaron cuestionarios a la MINURSO, la UNIKOM, la UNAMSIL, la MONUC, la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre y la MONUP y también a la Oficina de las Naciones Unidas en Angola y a la Oficina de las Naciones Unidas del Coordinador de la Ayuda Humanitaria para el Iraq a fin de determinar la conveniencia de las tasas de DPM de estas misiones. En el momento de la preparación del presente informe, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos estaba examinando los datos recibidos en respuesta a los cuestionarios. También se hicieron hace poco exámenes sobre el terreno en la MINUEE y la UNOMIG, y las tasas de DPM de estas misiones se revisaron con efecto el 1° de mayo y el 1° de julio de 2001 respectivamente. En octubre de 2001 la Oficina de Gestión de Recursos Humanos redujo las tasas de DPM de la MINURSO, la UNAMSIL, la MONUC y la UNIKOM, con efecto el 1° de febrero de 2002, a fin de que el personal de misión pudiera hacer los ajustes necesarios de sus gastos.*

III. Las tasas de dietas ordinarias como norma o punto de referencia para establecer y ajustar las tasas de dietas por misión

25. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, existe una base para usar las tasas de DO como norma o punto de referencia para establecer y ajustar las tasas de DPM de las misiones que funcionan en los mismos lugares. La Oficina cree que la tasa para los primeros 60 días puede en general adoptarse como la tasa de DPM para los primeros 30 días (salvo cuando la misión aporta alojamiento y/o comidas), en vista de que el personal de misión recién llegado tendría que hacer los mismos gastos de subsistencia que otros viajeros oficiales al mismo lugar. El personal de misión nuevo en general no encuentra una casa o un apartamento para alquilar inmediatamente después de la llegada a la zona de la misión; por tanto debe parar en un hotel por lo menos durante un período corto. Esta es la base para la tasa alta de DPM aplicable a los primeros 30 días. Se considera que el personal de misión, después de pasar 30 días en la zona de la misión, ha tenido tiempo suficiente para conseguir alojamiento alquilado a más largo plazo y ya no tiene que tener sus comidas diarias principalmente en restaurantes. Esta es la base para la tasa de DPM aplicable después de los primeros 30 días. Cuando existe, la tasa de DO para después de los primeros 60 días refleja análogamente arreglos especiales por los cuales el hotel concede una tarifa más baja a los huéspedes que pasan en ellos un período largo. Así pues, la tasa de DPM para después de los primeros 30 días y la tasa de DO para después de los primeros 60 días reflejan ambas esencialmente una misma situación: la disminución de los gastos de subsistencia del funcionario. Por esta razón, la segunda de estas tasas podría adoptarse en general como la tasa de DPM para después de los primeros 30 días y servir de punto de referencia constante para validar la tasa de DPM.

26. En vista de lo que precede, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna cree que puede haber suficiente justificación para establecer en lo sucesivo las tasas de DPM tomando como norma o punto de referencia las tasas de DO vigentes para el mismo lugar. Este método, aparte de introducir un medio estable y seguro de fijar las tasas de DPM, facilitaría considerablemente el proceso de establecer las DPM y reduciría considerablemente su costo. Sin embargo, esto no debe impedir establecer tasas de DPM especiales cuando los

gastos efectivos de subsistencia del personal de la misión sean considerablemente inferiores a los componentes correspondientes de las DO, como en el caso de la UNIKOM.

IV. Necesidad de mejorar la supervisión en la Sede

27. Para que sean válidas y razonables, las tasas de DPM deben basarse en datos exactos sobre el costo de la vida. Sin embargo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna comprobó que no es fácil asegurar la exactitud de tales datos. Esto se debe en parte a que los datos sobre el costo de la vida se basan, en cierta medida, en la información que da en encuestas el personal de las misiones, que está directamente afectado por las decisiones de revisar las tasas de DPM sobre la base de esa información. A juicio de la Oficina, los posibles efectos desfavorables de esta situación de conflicto de interés intrínseco podrían evitarse o reducirse al mínimo si la Oficina de Gestión de Recursos Humanos hiciera encuestas sobre el terreno y otros estudios con más frecuencia. Esta Oficina también debe vigilar estrechamente las tasas de DO aplicables en las zonas de misión, porque todo cambio considerable de dichas tasas puede servir de señal de que es necesario introducir un cambio semejante en las tasas de DPM.

28. El aumento de la frecuencia de los exámenes de las tasas de DPM puede requerir recursos adicionales, pero la Oficina de Servicios de Supervisión Interna estima que tales gastos adicionales estarían justificados en vista de las consecuencias financieras considerables de las tasas de DPM.

V. Conclusiones

29. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptaron en general la mayoría de las cuestiones que se habían planteado en la auditoría, incluso la necesidad de vigilar más estrechamente las tasas de DPM haciendo encuestas sobre el terreno con más frecuencia y la necesidad de un método más sistemático para establecer las tasas de DPM. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna acoge con beneplácito las medidas correctivas ya tomadas por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos con respecto a la inclusión cuestionable de elementos distintos de las comidas, el

alojamiento y los gastos menores en las tasas de DPM para la MINURSO y la UNIKOM. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna también acoge con beneplácito la medida tomada este año por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de estudiar varias de las misiones especiales con el fin de examinar la conveniencia de las tasas de DPM vigentes. El seguimiento de los resultados de estos estudios, que probablemente conducirán a la reducción de las DPM en algunos lugares, será objeto de exámenes futuros de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

30. Con respecto a la cuestión de tomar las tasas de DO como base para establecer y ajustar las tasas de DPM en las misiones situadas en los mismos lugares, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna cree que el uso de la DO como norma o punto de referencia sería útil incluso si existen algunas disparidades en la comparación de estas tasas. Cuando las tasas de DO se reducen a menos de las DPM, sin duda debe hacerse un examen de las tasas de DPM. Esto parece haber ocurrido en el caso de la MONUC, como se indicó en el párrafo 14 *supra*.

31. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz expresó preocupaciones por el efecto que la reducción de las DPM podría tener en la moral del personal y también por las posibles consecuencias políticas con respecto a la disposición de los países que aportan contingentes a desplegar personal en misiones de las Naciones Unidas. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, estas preocupaciones resultan de aplicar las tasas normales de DPM a diferentes categorías de personal en misión (personal civil internacional, observadores militares y oficiales de la policía civil). En la auditoría se observó que en las 10 misiones especiales examinadas, más de 12.000 individuos percibían DPM, distribuidas como sigue:

- a) 3.549 miembros del personal civil internacional (29%);
- b) 1.468 observadores militares (12%);
- c) 7.251 oficiales de policía civil (59%).

32. En los últimos años la justificación del establecimiento de DPM ha incluido las necesidades operacionales de la misión y la necesidad de atraer y retener personas altamente calificadas para prestar servicios en las misiones sobre el terreno. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos están examinando estas

necesidades como parte del examen de las condiciones de servicio del personal civil, que ha recibido considerable atención el último año (véase A/55/305-S/2000/809).

33. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, el uso de DPM para los fines mencionados va más allá de la intención original de la prestación. Las DPM se establecieron principalmente para el personal internacional de carrera de las Naciones Unidas. Por tanto, puede ser necesario aclarar a todos los receptores de DPM, especialmente al personal militar y policial, que las DPM representan un reembolso de los gastos de subsistencia que se hacen durante la asignación a una misión y que estos gastos se calculan en relación con el personal internacional de las Naciones Unidas. Es de prever que habrá algún descontento después de un examen inicial de las tasas de DPM (que en muchos casos tendrá por resultado una reducción de las tasas) en las misiones en que la tasa de DPM refleja elementos distintos de los gastos efectivos de subsistencia o en que no ha habido encuestas sobre las tasas de DPM durante varios años. Sin embargo, la Oficina estima que un método más sistemático y transparente de establecer y mantener las tasas de DPM satisfaría mejor las necesidades futuras de subsistencia de todo el personal de misión.

VI. Recomendaciones

34. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna hace las siguientes recomendaciones para mejorar el establecimiento y la administración de las dietas por misión en las misiones de mantenimiento de la paz.

Recomendación 1

Que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos examine urgentemente la tasa de DPM para la MINURSO y la establezca a un nivel que refleje los gastos efectivos de subsistencia del personal de misión pertinente (AP2000/5/4/001)*.

Estado de aplicación: *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos observaron que, en el caso de la MINURSO, la tasa de DPM se había establecido en mayo de 1994, antes que se formulara la política sobre*

DPM enunciada en la instrucción administrativa ST/AI/1997/6. En consecuencia, la MINURSO era una de las pocas misiones en que la tasa de DPM reflejaba otros elementos que los gastos de subsistencia puros. La Oficina dijo que se había terminado un examen de los gastos de subsistencia de la MINURSO y que, en consecuencia, la tasa de DPM se reduciría de 60 a 40 dólares por día. En los casos en que el personal recibía alojamiento sin cargo, la tasa de DPM se reduciría a 25 dólares, lo cual afectaría a la mayoría del personal asignado a la MINURSO. Las nuevas tasas entrarían en vigor el 1° de febrero de 2002 para dar al personal de la misión tiempo suficiente para hacer los ajustes necesarios de sus gastos. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoce que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha adoptado medidas concretas para aplicar esta recomendación y estima que la reducción de la tasa de DPM para la MINURSO producirá un ahorro de unos 482.000 dólares por mes o 5,8 millones de dólares por año.

Recomendación 2

Que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos examine la tasa de DPM vigente para la UNAMSIL para confirmar que sigue siendo válida y establezca si la tasa debe reducirse por lo menos al nivel de la tasa de DO para después de los primeros 60 días vigente en la zona de la misión (AP2000/5/4/002)*.

Estado de aplicación: *La Oficina de Gestión de Recursos Humanos aceptó esta recomendación y, sobre la base de un examen reciente de los gastos de subsistencia, la tasa de DPM para la UNAMSIL se ha reducido de 135 a 105 dólares por día, cifra próxima a la tasa de DO para después de los primeros 60 días de 106 dólares vigente en la zona de la misión. La Oficina dijo que la tasa de DPM revisada entraría en vigor el 1° de febrero de 2002 y que la tasa de DPM especial de 171 dólares se suprimiría. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoce que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha tomado medidas suficientes para aplicar esta recomendación y en consecuencia estima que los gastos de la UNAMSIL se reducirán en 543.600 dólares por mes o 6,5 millones de dólares por año.*

* Signatura interna usada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

Recomendación 3

Que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos examine la tasa de DPM vigente para la UNOMIG, y también para otras misiones de mantenimiento de la paz, para determinar la justificación de la inclusión de un elemento de condiciones de vida difíciles. Si los resultados del examen requieren un ajuste de la tasa de DPM, deben tomarse medidas correctivas inmediatamente (AP2000/5/4/003)*.

Estado de aplicación: *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos observaron que la tasa de DPM para la UNOMIG se había establecido en 1994, antes que la política revisada sobre DPM se anunciara en la instrucción administrativa ST/AI/1997/6. En abril de 2001 la Oficina de Gestión de Recursos Humanos había enviado una misión de encuesta y recopilado datos de subsistencia en toda la zona de misión de la UNOMIG. Los datos resultantes habían apoyado una reducción neta de las tasas de DPM. Con el acuerdo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, se habían establecido tasas de DPM más bajas para el personal de la UNOMIG el 1° de julio de 2001. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna conviene en que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha tomado medidas suficientes para aplicar la recomendación y estima que la reducción de las DPM de 85 a 70 dólares en Georgia (fuera de Tbilisi) y de 129 a 94 dólares en Tbilisi ahorrará 93.000 dólares por mes o 1,1 millones de dólares por año a la Organización.*

Recomendación 4

Que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos haga urgentemente una encuesta sobre el terreno de las condiciones locales de la MONUC para determinar si las tasas de DPM vigentes siguen siendo válidas y establezca nuevas tasas que reflejen exactamente las condiciones actuales indicadas por las tasas de DO para la zona de la misión (AP2000/5/4/004)*.

Estado de aplicación: *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos informaron de que las tasas de DPM especiales aplicables al personal que reside en los hoteles Inter-Continental y Memling de Kinshasa se habían reducido de 217 a 179 dólares, a partir del 1° de noviembre de 2000. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos indicó además que, sobre la base*

del examen que había hecho de los gastos de subsistencia, la tasa especial de DPM se reduciría nuevamente, a 140 dólares por día, a partir del 1° de febrero de 2002. Además, la tasa de DPM para la MONUC (República Democrática del Congo) se reduciría de 169 a 140 dólares para los primeros 30 días y a 126 dólares para después; la tasa de DPM para la MONUC (República Centroafricana) se reduciría, a partir del 1° de febrero de 2002, de 113 a 103 dólares para los primeros 30 días y a 70 dólares para después; y la tasa de DPM para la MONUC (Angola) se aumentaría de 72 a 79 dólares, a partir del 1° de noviembre de 2001. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoce que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha tomado medidas suficientes para aplicar esta recomendación, que deberían producir una reducción neta de gastos de unos 1,1 millones de dólares por mes o 13,2 millones de dólares por año.

Recomendación 5

Que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos tome medidas inmediatamente para ajustar las tasas de DPM de la MINUEE para acomodarlas a las tasas de DO vigentes en la zona de la misión (AP2000/5/4/005)*.

Estado de aplicación: *Después de un examen sobre el terreno hecho en febrero de 2001, la DPM para la MINUEE se había reducido a una tasa uniforme de 80 dólares para los dos países de la zona de la misión (Etiopía y Eritrea), a partir del 1° de mayo de 2001. También se habían establecido tasas especiales de DPM para los hoteles Hilton y Sheraton de Addis Abeba (113 dólares) y para el Hotel Inter-Continental de Asmara (151 dólares). La Oficina de Servicios de Supervisión Interna conviene en que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha tomado medidas suficientes para aplicar esta recomendación, y estima que estas medidas reducirán el costo mensual de las DPM de la MINUEE en unos 205.000 dólares por mes o 2,4 millones de dólares por año.*

Recomendación 6

Que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos haga, en consulta con la Comisión de Administración Pública Internacional, una encuesta sobre el terreno para determinar si y en qué medida las tasas de DPM vigentes para la UNMIBH deben ajustarse para reflejar los gastos efectivos de subsistencia indicados por

las tasas de DO vigentes en la zona de la misión (AP2000/5/4/006)*.

Estado de aplicación: *La Oficina de Gestión de Recursos Humanos indicó que había evaluado las tasas de DPM de la UNMIBH mediante un cuestionario llenado en agosto de 1998 y una encuesta sobre el terreno hecha en febrero de 1999. Sobre la base de estos resultados, la Oficina consideraba que las tasas de DPM revisadas y vigentes a partir del 1° de mayo de 1999 eran adecuadas. No obstante, la Oficina dijo que se enviarían nuevos cuestionarios a la UNMIBH para determinar si las tasas de DPM vigentes debían revisarse. En 2002 se hará un examen de seguimiento de la aplicación de esta recomendación para determinar si las tasas de DPM de la UNMIBH deben ajustarse.*

Recomendación 7

Que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos a) adopte una política según la cual las tasas de DPM no se establezcan a un nivel superior al justificado por las condiciones efectivas en previsión de posibles aumentos futuros del costo de la vida y b) examine las tasas de DPM vigentes en la UNMIK para determinar si y en qué medida deben ajustarse para que reflejen exactamente los gastos efectivos de subsistencia de la zona de la misión (AP2000/5/4/007)*.

Estado de aplicación: *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos dijeron que, en el caso de la UNMIK, las tasas de DPM se habían establecido poco después del fin de las hostilidades (octubre de 1999). Los sectores agrícola, industrial y manufacturero habían sido gravemente perturbados, con los efectos consiguientes en los precios. Había mucha demanda de vivienda, alimentos y productos básicos. A fin de atender las necesidades operacionales, se había determinado que sería conveniente para la Organización acomodar las tasas de DPM de la UNMIK a las de la UNMIBH, y así mantener tasas uniformes en todas las zonas de misión de la región. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos comunicó además que enviaría nuevos cuestionarios para determinar si las tasas de DPM vigentes en la zona de la misión necesitaban ajuste.*

Recomendación 8

Que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos examine las tasas actuales de DPM de la UNIKOM para determinar si y en qué medida deben ajustarse para que reflejen exactamente los gastos efectivos de subsistencia del personal de la UNIKOM (AP2000/5/4/008)*.

Estado de aplicación: *La Oficina de Gestión de Recursos Humanos comunicó que había terminado el examen de las tasas de DPM para la UNIKOM. En consecuencia, las tasas de DPM se reducirían, a partir del 1° de febrero de 2002, de 90 dólares en la zona desmilitarizada y en Umm Qasr, y de 75 dólares en la ciudad de Kuwait y Jaitán, a 40 dólares por día en todos los lugares de destino de la UNIKOM. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoce que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha tomado medidas suficientes para aplicar esta recomendación, que producirán una reducción de los gastos estimada en unos 4,5 millones de dólares por año.*

Recomendación 9

Que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos considere, en consulta con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la viabilidad de establecer las tasas de DPM tomando como norma o punto de referencia las tasas de DO para los mismos lugares en vez o como complemento de los procedimientos que se siguen hoy para fijar y ajustar dichas tasas (AP2000/5/4/009)*.

Estado de aplicación: *La Oficina de Gestión de Recursos Humanos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no aceptaron esta recomendación, observando que no sería adecuado tomar las tasas de DO como base para establecer las tasas de DPM. Subrayaron las disparidades que existían entre el establecimiento de las tasas de DO y el de las tasas de DPM, entre ellas el uso de una tasa de DPM uniforme aplicable a la zona de la misión, que podía abarcar todo un país o varios países. En cambio, podía haber diferentes tasas de DO para diferentes lugares de un mismo país. Además, el componente alojamiento que se usaba para determinar las DO se basaba en los gastos en hoteles comerciales buenos, mientras el componente alojamiento de las DPM se basaba en el costo de arreglos de mayor duración, normalmente el alquiler de un apartamento o casa.*

Si bien era opinión general que los gastos de subsistencia se reducirían para estancias largas en un lugar determinado, y que las DPM reflejaban este hecho estableciendo una tasa reducida para después de los primeros 60 días, no siempre era así en las zonas de misión. Había casos en que la presencia considerable de personal internacional elevaba los gastos componentes de la DPM, de manera que permanecían constantes e incluso aumentaban a mediano plazo. Por tanto, no siempre podía esperarse que las tasas de DPM fueran considerablemente inferiores a las tasas de DO aplicables. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos observaron además que la política actual sobre DPM trataba esta prestación como parte de la remuneración y no como una dieta.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna toma nota de las razones del rechazo de esta recomendación, pero sigue pensando que hay suficiente justificación para tomar las tasas de DO como punto de referencia o guía para establecer y ajustar las tasas de DPM del mismo lugar. Aparte de introducir un medio estable y seguro de fijar las tasas de DPM, de esta manera se facilitaría considerablemente este proceso y se reduciría su costo. Un examen de seguimiento de la administración de las tasas de DPM que se hará en 2002 permitirá a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna volver a examinar esta cuestión.

Recomendación 10

Que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos adopte un calendario fijo de exámenes de la DPM, que se hagan por lo menos una vez por año, para asegurar la validez y conveniencia de las tasas de DPM (AP2000/5/4/010)*.

Estado de aplicación: *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos convinieron en que era necesario vigilar más estrechamente las tasas de DPM mediante encuestas sobre el terreno más frecuentes, pero observaron que la escasez de personal, agravada por la proliferación de misiones especiales en los últimos años, hacía imposible hacer encuestas sobre el terreno anuales. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos había pedido que se le asignaran más personal y recursos financieros con cargo a la cuenta de apoyo para que pudiera hacer encuestas anuales de las DPM sobre el terreno y encuestas sobre sueldos locales en las*

zonas de misión y para hacer exámenes mundiales anuales de las tasas de DPM mediante cuestionarios. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna toma nota de las medidas que han tomado el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para aplicar esta recomendación y seguirá la evolución futura.

35. En el examen de seguimiento de las DPM que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se propone hacer se evaluarán nuevamente los progresos hechos en la aplicación de las recomendaciones precedentes y se seguirá la conveniencia de las tasas de DPM en comparación con las tasas de DO establecidas para las principales ciudades situadas en las mismas zonas de misión.

(Firmado) Dileep Nair
Secretario General Adjunto de
Servicios de Supervisión Interna