



Asamblea General

Distr. general
14 de febrero de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo primer período de sesiones

Temas 127 y 132 del programa

Informe 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

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el examen de las estructuras de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Resumen

De conformidad con la resolución 59/296 de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) llevó a cabo un examen de las estructuras de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dirigido principalmente a determinar a) si las estructuras de organización, las estrategias y las principales funciones de gestión existentes respondían a principios y prácticas de gestión válidas; y b) si las relaciones de coordinación y cooperación establecidas con otros departamentos, organismos, fondos y programas en operaciones de paz eran eficientes. Ese examen de la OSSI se centró en temas como la gobernanza, la rendición de cuentas, una doctrina, la estructura de organización, la delegación de autoridad en funciones administrativas fundamentales, la capacitación, el apoyo a las misiones y la colaboración en operaciones de paz.

Desde que se publicaron las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, el Departamento ha realizado diversos cambios dirigidos a mejorar sus estructuras de gestión y ha dado inicio y prestado apoyo con buenos resultados a varias misiones sobre el terreno, de conformidad con decisiones del Consejo de Seguridad. El apoyo logístico y administrativo que el Departamento presta a las misiones y su coordinación y cooperación con asociados en las operaciones de paz son, en general, satisfactorios, pero los jefes de las misiones y los asociados entrevistados por la OSSI consideran que podrían mejorar.



A fin de que el Departamento desempeñe las difíciles funciones que le competen y, al mismo tiempo, procure utilizar los recursos presupuestarios proporcionados por los Estados Miembros con la mayor eficiencia posible, las estructuras de gestión del Departamento deben asegurar que los procesos operativos y de administración estén plenamente integrados con un sólido marco de control interno y con mecanismos eficaces de gobernanza y rendición de cuentas. Resulta muy preocupante que la Organización, incluido el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, no haya adoptado un marco de control interno que incluya un proceso de gestión institucional del riesgo de conformidad con las prácticas recomendadas para las organizaciones del sector público. También es necesario dirigir eficazmente la coordinación y la interacción con los departamentos, organismos, fondos y programas que colaboran con el Departamento en operaciones de paz. Por estos motivos, la OSSI considera que el Departamento debe introducir las mejoras siguientes:

a) Formular una doctrina amplia que rija la labor del Departamento, en la forma de procesos y procedimientos institucionales establecidos. La doctrina debería formar parte del marco de control interno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dirigida a mantener los riesgos dentro de los límites tolerables y asegurar que el entorno de control promueva la integridad y los valores éticos exigidos en la Carta de las Naciones Unidas;

b) Determinar qué reglamentos y reglamentaciones de las operaciones de mantenimiento de la paz deben, a juicio del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ser revisados por el Departamento de Gestión a fin de tener en cuenta la mayor complejidad y los cambios en el entorno ocurridos en los últimos años en la gestión de operaciones de mantenimiento de la paz y la prestación de apoyo para ellas;

c) Utilizar mejor el marco de la presupuestación basada en los resultados como principal sistema de medición del desempeño y como marco para formular estrategias y dirigir la labor del Departamento;

d) Reforzar los controles internos dentro de un marco establecido y que los directivos rindan cuentas por las funciones administrativas y logísticas, como las adquisiciones, las contrataciones, la tecnología de la información, las finanzas y la presupuestación, conforme a las recomendaciones formuladas por la OSSI en informes anteriores;

e) Elaborar un mecanismo sistemático de gestión de riesgos en toda la institución dentro del marco de control interno. Hay que examinar la gestión de los riesgos dentro del Departamento en el contexto del proceso de gestión del riesgo en toda la institución;

f) Establecer, sobre la base de la evaluación de los riesgos, controles internos adecuados para mitigar aquellos que puedan impedir que el Departamento cumpla sus objetivos;

g) Mejorar el control de los subprogramas del Departamento mediante el fortalecimiento de la Oficina del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz;

h) Establecer un único punto de contacto en el Departamento y parámetros claramente definidos para la interacción entre éste, las misiones y los asociados en las operaciones de paz. No se ha llevado suficientemente a la práctica la estrategia fundamental para la interacción consistente en formar equipos de trabajo interdepartamentales.

La OSSI encomia los esfuerzos realizados por el Departamento por mejorar las actuales estructuras de gestión. El programa de reforma del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Operaciones de paz 2010), puesto en marcha en 2005, incluía muchas iniciativas dirigidas a mejorar sus estructuras de gestión en ámbitos fundamentales para el cambio, como las personas, una doctrina, las alianzas, los recursos y la organización.

En la estructura actual de organización de las funciones del Departamento, los productos de cada una de las dependencias especializadas de los cinco subprogramas deben estar bien integrados a fin de que redunden en el mayor beneficio posible para todo el Departamento. A este respecto, el Departamento ha dado inicio a un plan de reorganizarse adoptando una estructura de matriz, compuesta por equipos de proyectos formados por funcionarios de distintos subprogramas para prestar apoyo a misiones sobre el terreno. A juicio de la OSSI, el despliegue de equipos integrados, si son debidamente preparados y puestos en funcionamiento, podría ofrecer al Departamento entre otras, las siguientes ventajas:

- a) La posibilidad de que los equipos integrados centralicen la prestación de apoyo a las misiones sobre el terreno y la comunicación con los asociados, poniéndolos en contacto directo con la Sede;
- b) Mayor rendición de cuentas en el apoyo a las misiones sobre el terreno;
- c) Mayor flexibilidad del Departamento para asignar el personal necesario a proyectos concretos de manera que no haya que emprender una reorganización con cada nuevo proyecto.

Sin embargo, si el Departamento decidiera adoptar una organización integrada en forma de matriz, debe asegurarse de que:

- a) La doctrina del Departamento esté plenamente formulada y los funcionarios reciban la capacitación necesaria;
- b) Estén debidamente definidos los logros previstos, las responsabilidades y la delegación de autoridad/atribuciones a los equipos integrados y los directores de operaciones;
- c) Se elabore un completo plan que indique las oficinas y los funcionarios responsables de poner en práctica la reorganización;
- d) Se establezca un mecanismo de evaluación adecuado y justo para institucionalizar la doble subordinación de los miembros del equipo al jefe de éste y a los directores de operaciones;
- e) Se preste la debida atención a la necesidad de reforzar y estructurar mejor la función de gestión en la Oficina del Secretario General Adjunto que será responsable de la coordinación y el control de la aplicación del plan de acción para la reforma del Departamento titulado "Operaciones de paz 2010".

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó todas las recomendaciones de la OSSI y señaló que el examen, si bien no reflejaba plenamente la nueva iniciativa de reforma del Departamento del Secretario General, confirmaba la utilidad y necesidad de consolidar y racionalizar los recursos de la Sede para prestar apoyo a las actividades sobre el terreno, un aspecto importante de la iniciativa del Secretario General. A este respecto, la OSSI señala que, en vista de la petición de la Asamblea General, el principal objetivo del presente examen era evaluar si las estructuras actuales del Departamento constituían buenas prácticas de gestión en la prestación de apoyo político, logístico y administrativo a las misiones de paz que dirigía. El examen no incluyó un análisis de la estructura general de gestión de la Organización en cuanto a la orientación y la prestación de apoyo a todas las demás operaciones de paz, entre ellas las de establecimiento y consolidación de la paz, y las operaciones políticas especiales sobre el terreno.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| I. Introducción | 1–6 | 6 |
| II. Mandato y cambios de la estructura de organización del Departamento | 7–13 | 7 |
| III. Gobernanza, rendición de cuentas y autoridad delegada | 14–53 | 9 |
| A. Formulación de la doctrina | 15–22 | 9 |
| B. Evaluación del rendimiento y presupuestación basada en los resultados | 23–27 | 11 |
| C. Autoridad delegada de funciones clave de apoyo administrativo y logístico | 28–49 | 13 |
| D. Mecanismo de gestión del riesgo institucional como parte del marco de control interno | 50–51 | 20 |
| E. Estructura de la función de supervisión | 52–53 | 21 |
| IV. Interacción, coordinación y cooperación con los asociados | 54–65 | 22 |
| A. Relación con los asociados en las operaciones de paz | 54–58 | 22 |
| B. Proceso integrado de planificación de las misiones | 59–65 | 24 |
| V. Iniciativa de reestructuración del Departamento | 66–81 | 26 |
| A. Mejora de la integración | 66–70 | 26 |
| B. Estructura de matriz integrada | 71–78 | 27 |
| C. Gestión del cambio | 79–81 | 29 |
| VI. Recomendaciones | 82–112 | 30 |
| Anexo | | |
| Organigrama del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz al 1° de julio de 2006 | | 36 |

I. Introducción

1. De acuerdo con su mandato, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sirve de instrumento operacional del Secretario General en relación con todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y es responsable de la administración, dirección, control, realización, planificación y preparación de esas operaciones¹.

2. La aplicación de las recomendaciones que figuran en el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas² de agosto de 2000, conocido como el informe Brahimi, fue la principal orientación para la actual estructura de gestión del Departamento. El Secretario General reunió al Grupo en 2000 para que evaluara las deficiencias de los sistemas existentes y recomendara cambios. El Grupo expresó su opinión sobre el volumen mínimo de recursos que necesitaban el Departamento y otros departamentos que participan en las operaciones de paz, que los Estados Miembros, en general, aprobaron. Posteriormente, el Secretario General publicó completos informes en que se refería a la aplicación de las recomendaciones del informe Brahimi³. Las recientes iniciativas de reforma del Secretario General que figuran en sus informes titulados “Invertir en las Naciones Unidas”⁴ también se basan, en parte, en el informe Brahimi. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna tuvo en cuenta las cuestiones pertinentes incluidas en esos informes.

3. En octubre de 2005, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dio inicio al programa de reorganización “Operaciones de paz 2010”, donde se proponía una serie de reformas en atención a las condiciones reales de las actividades de mantenimiento de la paz en la actualidad y a la evaluación del ciclo de cambios iniciados por el informe Brahimi. La OSSI es partidaria de las autoevaluaciones y del espíritu de reforma adoptado por el Departamento y reconoce que la tarea de revitalizarlo es necesaria, pero también difícil. En el presente informe se tienen en cuenta las conclusiones de los cinco grupos de trabajo del Departamento sobre las personas, la doctrina, las alianzas, los recursos y la organización, creados en el marco del programa de reforma “Operaciones de paz 2010”.

4. La OSSI llevó a cabo un examen de las estructuras de gestión del Departamento de conformidad con lo dispuesto en la resolución 59/296 de la Asamblea General. El examen apuntaba a determinar:

a) Si las estructuras de organización, estrategias y principales funciones de gestión obedecían a los principios de una buena práctica de gestión, a fin de impartir orientación a las operaciones de paz y proporcionar apoyo logístico y administrativo a las misiones de manera eficaz;

b) Si la interacción, la coordinación y la cooperación con otros departamentos, organismos, fondos y programas en operaciones de paz eran eficientes y eficaces.

5. Debido a la amplia variedad de cuestiones relacionadas con el tema del examen, éste se limitó a analizar las estructuras de gestión del Departamento en cuanto a la gobernanza, la rendición de cuentas, la estructura de organización, la

¹ Véase ST/SGB/2000/9.

² Véase A/55/305-S/2000/809.

³ A/55/502 y A/55/977.

⁴ A/60/692 y Corr.1 y A/60/846 y Add.1 a 4, Add.5 y Corr.1 y Add.6 y 7.

doctrina, la delegación de autoridad de funciones administrativas fundamentales, la capacitación, la prestación de apoyo a las misiones y la colaboración con otros departamentos, oficinas, fondos y programas.

6. El examen se llevó a cabo en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en dos misiones sobre el terreno. No incluyó un análisis de la estructura general de gestión de la Organización en cuanto a la orientación y prestación de apoyo a las operaciones de paz, entre ellas las de establecimiento de la paz y consolidación de la paz y las operaciones políticas especiales sobre el terreno que no estaban encabezadas por el Departamento. Se tuvieron en cuenta las conclusiones y recomendaciones fundamentales relacionadas con las estructuras de gestión del Departamento y su interacción con otros asociados en las operaciones de paz que figuraban en informes anteriores de la Junta de Auditores y la OSSI, en particular en el informe de esta última sobre la auditoría general de gestión del Departamento realizada en 2005⁵. En el examen también se analizaron y validaron las opiniones de funcionarios del Departamento, jefes de misiones y asociados importantes en operaciones de paz, obtenidas en cuestionarios y entrevistas.

II. Mandato y cambios de la estructura de organización del Departamento

7. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz fue creado en 1992 y reemplazó a la Oficina de Asuntos Políticos Especiales⁶, a fin de satisfacer mejor las necesidades surgidas de un cambio general del propósito de las misiones de mantenimiento de la paz, de las tradicionales operaciones de vigilancia y observación a mandatos más amplios y complejos. En 1993 la capacidad de apoyo administrativo y logístico para las misiones sobre el terreno pasó del Departamento de Gestión al de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y, en la actualidad, forma parte de la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones de este último.

8. La puesta en práctica de las recomendaciones del informe Brahimi⁷ dio lugar a otro cambio significativo en la estructura de organización del Departamento. Se asignaron, en total, 184 nuevos puestos al Departamento, lo que reforzó significativamente la División de Asuntos Militares, la División de Policía, el Servicio de Gestión de Personal y de Apoyo de Personal y la Oficina de Operaciones, entre otros. También se crearon la Sección de Prácticas Recomendadas y la Oficina de Gestión del Cambio en el marco de la Oficina del Secretario General Adjunto.

9. En los últimos años, las operaciones y funciones del Departamento se han ampliado aún más. El presupuesto total administrado por el Departamento aumentó de 2.700 millones de dólares en el período 2001/2002 a 5.000 millones en 2005/2006, incluidos recursos para el apoyo que el Departamento presta a 15 misiones de mantenimiento de la paz en curso con una dotación total de más de 84.000 personas, como se muestra en el cuadro 1.

⁵ A/60/717.

⁶ Véase ST/SGB/248.

⁷ Véase A/58/746.

Cuadro 1
Tendencias del personal y los recursos de las operaciones de mantenimiento de la paz en los últimos cinco años

| | 2001/2002 | 2002/2003 | 2003/2004 | 2004/2005 | 2005/2006 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Recursos | | | | | |
| Presupuestos para el mantenimiento de la paz (en miles de millones de dólares EE.UU.) | 2,7 | 2,6 | 2,8 | 4,4 | 5,0 |
| Personal | | | | | |
| Contingentes | 38 100 | 34 901 | 48 988 | 55 909 | 61 748 |
| Observadores militares | 1 826 | 1 929 | 2 022 | 2 166 | 2 692 |
| Policía de las Naciones Unidas | 7 957 | 6 181 | 5 251 | 6 765 | 7 371 |
| Personal civil en las misiones | 16 793 | 11 364 | 10 545 | 12 236 | 12 770 |
| Total | 64 676 | 54 375 | 66 806 | 77 076 | 84 581 |

Fuente: A/60/696.

10. El Consejo de Seguridad dispuso que un mayor número de los mandatos de las misiones sobre el terreno fueran de naturaleza multidimensional e integrada. Además, el Departamento ha venido prestando apoyo logístico y administrativo a las misiones políticas y de establecimiento de la paz dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos. Hay 14 misiones de este tipo, entre ellas cuatro respecto de las cuales incumbe al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz la responsabilidad sustantiva y política. La OSSI había recomendado en un informe anterior que se modificara el mandato del Departamento a fin de tener en cuenta su responsabilidad sustantiva por las misiones políticas especiales⁸. El Departamento aceptó esa recomendación.

11. Al mismo tiempo, ha habido varios cambios en la estructura de la organización del Departamento desde 2001. Por ejemplo, se reorganizaron las Divisiones de Asuntos Militares y de Policía y el Servicio de Actividades relativas a las Minas, que ahora están subordinados directamente al Secretario General Adjunto. Se creó además el Servicio Integrado de Capacitación, de conformidad con la recomendación hecha en el informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de que se combinaran diversas dependencias de capacitación⁹. En virtud de estos cambios se han modificado significativamente las funciones, las responsabilidades y la estructura jerárquica de estas importantes actividades.

12. El Departamento está organizado en cinco grandes subprogramas: la Oficina de Operaciones, la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones, la División de Asuntos Militares, la División de Policía y el Servicio de Actividades relativas a las Minas. Los subprogramas constan de varias divisiones, servicios, secciones y dependencias responsables de actividades especializadas más definidas, con lo que

⁸ Véase A/61/357.

⁹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 19 (A/59/19), primera parte, párr. 123.*

se conforma una típica estructura orgánica, que figura en el anexo del presente documento.

13. Los resultados de las encuestas y entrevistas de la OSSI indican que, a pesar de los esfuerzos de los directivos superiores, algunos funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no consideraban que hubiesen sido informados adecuadamente de los cambios e iniciativas de reforma. Asimismo, la mayoría de los asociados y misiones sobre el terreno del Departamento no tenían un conocimiento claro de sus estructuras de organización. La OSSI considera que ello se debía en particular a que el boletín del Secretario General en que se promulgan oficialmente los cambios de funciones y organización en el Departamento, no se había actualizado desde 2000¹⁰.

III. Gobernanza, rendición de cuentas y autoridad delegada

14. A fin de cumplir la difícil tarea de administrar operaciones de paz y, al mismo tiempo, utilizar de manera eficiente los recursos presupuestarios que aportan los Estados Miembros, las estructuras de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz deben proporcionar una gobernanza y una rendición de cuentas sólidas. Como se señala en el informe del Secretario General titulado “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo” “Rendición de cuentas”¹¹, todo sistema general de rendición de cuentas se basa en las premisas de que las responsabilidades han de estar claramente definidas; los directivos y funcionarios deben tener los recursos, la capacidad y la autoridad necesarios para desempeñar sus respectivas funciones y la rendición de cuentas debe estar establecida a todos los niveles mediante los mecanismos adecuados. La OSSI determinó que era necesario reforzar varios aspectos de la gobernanza y rendición de cuentas en las actuales estructuras de gestión del Departamento.

A. Formulación de la doctrina

15. Una de las principales obligaciones de los directivos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz consiste en asegurarse de que todos los funcionarios reciban la orientación adecuada e información suficiente sobre lo que se espera de ellos, cómo llevar a cabo las tareas que les son asignadas y de qué deben rendir cuentas en el desempeño de sus funciones. Para ello, habría que establecer procesos y procedimientos formales que rijan la labor del Departamento y sirvan de base a la doctrina multidimensional del mantenimiento de la paz y la mentalidad de gestión. Los procesos y procedimientos formales también deberían funcionar como instrumentos de control que contribuyan a una mayor coherencia en las operaciones del Departamento y el logro de sus objetivos. La doctrina debería formar parte del marco de control interno destinado a mantener los riesgos dentro de lo tolerado y asegurarse de que el entorno de control promueva la integridad y los valores éticos exigidos por la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁰ ST/SGB/2000/9.

¹¹ A/60/846/Add.6.

16. Sin embargo, el Departamento no tiene una doctrina general que incluya procesos y procedimientos formales uniformes. En consecuencia, los funcionarios del Departamento han tenido que recurrir a la improvisación y a procesos y procedimientos ad hoc que, a veces, no son iguales en todas las oficinas. Este problema, aunque fue señalado en el informe Brahimi y en informes conexos del Secretario General, aún no se ha solucionado. El grupo de trabajo del Departamento sobre cuestiones de organización del programa de reforma “Operaciones de paz 2010” indicó en su informe de abril de 2006 que el personal del Departamento expresó que sus tareas y productos con frecuencia eran ambiguos e indefinidos, lo que aparentemente complicaba el proceso de planificación y ejecución y dificultaba la rendición de cuentas. Se dijo también que la responsabilidad era muy difusa en el Departamento y que habría que definir más claramente la rendición de cuentas y la responsabilidad de los directivos superiores del Departamento.

17. Además, la falta de procesos y procedimientos formales sobre la delegación de autoridad dentro del Departamento ha disminuido la eficacia de los procesos de toma de decisiones. En su informe sobre la aplicación de las recomendaciones del informe Brahimi¹², el Secretario General declaró que la mentalidad de gestión del Departamento era reacia a los riesgos y no alentaba las iniciativas del personal directivo de categoría intermedia, con lo que, con demasiada frecuencia, la autoridad y las decisiones recaían en los mandos superiores. El grupo de trabajo sobre cuestiones de organización también informó de que muchos opinaban que la falta de delegación de autoridad en todo el Departamento redundaba en desmedro de la eficiencia y que la delegación a niveles subalternos de algunas tareas administrativas y de rutina podía dejar a los directivos superiores en condiciones de dedicarse a actividades y orientaciones estratégicas.

18. Los procesos y procedimientos que rigen la integración de la labor entre las divisiones y la interacción con asociados del Departamento también eran muy informales y habría que desarrollarlos más, como se señala en los párrafos 56 a 65 del presente informe.

19. La OSSI reconoce que, en el contexto de la iniciativa “Operaciones de paz 2010”, el Departamento ha definido la “doctrina” como un componente fundamental en el establecimiento de un sistema amplio de orientación sobre las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que refleje las prácticas óptimas y sirva para describir la política y establecer procedimientos operativos estándar. En atención a una recomendación hecha en un informe anterior de la OSSI¹³, la Dependencia de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz del Departamento añadió varias directivas, procedimientos operativos estándar vigentes y otros tipos de orientación al sitio del Departamento en Internet y sigue contribuyendo a organizar y actualizar las normas y los procedimientos de otras oficinas del Departamento.

20. Por ejemplo, la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones ha iniciado una labor de gran alcance dirigida a elaborar una estrategia y un marco de gestión que rijan las adquisiciones para misiones de mantenimiento de la paz. En abril de 2006 se creó un grupo de trabajo para que formulara y aplicara, antes de 2007, procedimientos armonizados con fuertes controles internos, responsabilidades

¹² A/55/977.

¹³ A/58/746, párrs. 45 a 48.

claramente definidas y una estructura de organización uniforme para todas las entidades que participan en el proceso de adquisiciones.

21. El Departamento también elaboró en consulta con sus colaboradores en las operaciones de paz un completo documento de orientación sobre el proceso integrado de planificación de misiones que el Secretario General aprobó en junio de 2006 y que servirá de base autorizada para la planificación de misiones integradas en todos los departamentos de las Naciones Unidas.

22. Sin embargo, el Departamento debe analizar de qué forma quienes aplican la doctrina a diario (funcionarios en la Sede y en las misiones) pueden comprenderla mejor y aplicarla en la práctica. Los funcionarios del Departamento que respondieron a una encuesta de la OSSI señalaron que debía hacerse más por determinar qué se necesitaba y esperaba del personal en el contexto de la formulación de la doctrina. La OSSI considera que la doctrina que se está elaborando debería también incluir diagramas de los procesos que muestren claramente el flujo de trabajo, las relaciones entre divisiones y la estructura jerárquica en todas las entidades que participen en operaciones de mantenimiento de la paz y de otro tipo dirigidas por el Departamento. Aunque éste empezó a organizar y actualizar los diagramas de los procesos y procedimientos, cuando se llevó a cabo este examen no se habían fijado plazos para finalizar esas tareas. Una vez formulada, la doctrina completa debe difundirse y aplicarse debidamente.

B. Evaluación del rendimiento y presupuestación basada en los resultados

23. El marco de la presupuestación basada en los resultados es un instrumento fundamental para evaluar el desempeño de los departamentos y programas de las Naciones Unidas con miras a asegurar una gestión y rendición de cuentas adecuadas. El marco está destinado a cerciorarse de que los recursos incluidos en el presupuesto de un departamento estén relacionados directamente con sus objetivos y que los logros se midan en relación con los indicadores de logro cuantificables que se hayan establecido. La práctica actual consiste en comparar al fin del período presupuestario, en un informe de ejecución, los resultados efectivos con los indicadores de logro previstos.

24. La OSSI reconoce que se ha mejorado el marco de presupuestación del Departamento basada en los resultados desde la adopción de esta modalidad en el ciclo presupuestario 2003/2004, pero no ha sido utilizado suficientemente como sistema de evaluación del desempeño ni como un marco estratégico para dirigir las operaciones del Departamento. No había pruebas claras de que se hubieran incluido indicadores de logro en los planes de trabajo de los directivos y funcionarios del Departamento, ni de que se evaluara periódicamente si se habían alcanzado o no sobre la base de la presupuestación basada en los resultados. A nivel de subprograma, algunos directores de operaciones y funcionarios desconocían los indicadores de logro de la presupuestación basada en los resultados que les correspondían. Además, la OSSI no encontró una estructura efectiva ni pruebas suficientes de que la Oficina del Secretario General Adjunto supervisara adecuadamente los cinco subprogramas del Departamento para cerciorarse de que se hubieran alcanzado los indicadores de logro previstos. A juicio de la OSSI es necesario asignar exclusivamente a la Oficina un oficial de evaluación que se

encargue de vigilar el desempeño de los subprogramas sobre la base de los datos correspondientes y de la metodología del indicador de que se trate.

25. También hay que armonizar mejor el marco de la presupuestación del Departamento basada en los resultados con las funciones básicas que han sido encomendadas a sus subprogramas. Por ejemplo, según el mandato del Departamento, la Oficina de Operaciones es responsable de la coordinación e integración de las aportaciones de otras oficinas del Departamento y de otras entidades¹⁴. A juicio de la OSSI, el marco de la presupuestación basada en los resultados vigente para la Oficina no evalúa adecuadamente el cumplimiento de sus funciones de coordinación e integración. *En su respuesta al proyecto de informe de la OSSI, el Departamento señaló que en los marcos de la presupuestación basada en los resultados para 2005/2006 y 2007/2008, los logros previstos segundo y tercero consistían en el rápido despliegue y establecimiento de operaciones de mantenimiento de la paz en atención a mandatos conferidos por el Consejo de Seguridad y en el aumento de la eficiencia y eficacia de las misiones de mantenimiento de la paz. Esos logros, cuando se miden en relación con los indicadores de logro y los productos, sirven para evaluar el desempeño de la Oficina de Operaciones en cuanto a la coordinación e integración de las aportaciones de otras oficinas del Departamento y otras entidades. Sin embargo, la OSSI considera que los indicadores de desempeño establecidos por el Departamento deben ser revisados a fin de que sirvan para evaluar adecuadamente las funciones mencionadas de la Oficina de Operaciones.*

26. El Departamento debe asegurarse de que el desempeño de sus subprogramas se evalúe en relación con sus funciones específicas. Algunos de los principales indicadores de rendimiento del Departamento no se ajustan a las funciones y actividades de los subprogramas. Por ejemplo, uno de los indicadores de la División de Asuntos Militares consiste en el “despliegue de componente militar dentro del plazo fijado para una operación determinada”¹⁵, con el objetivo para el ciclo presupuestario 2006/2007 de que el 60% de los despliegues se realice a tiempo. Sin embargo, la OSSI considera que la División sólo debería ser responsable de la *generación* de componentes militares, no de la totalidad de su *despliegue*, porque antes de que esto último tenga lugar otros subprogramas deben llevar a cabo una labor importante. Por ejemplo, la Oficina de Operaciones se ocupa de las evaluaciones políticas y la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones se encarga de complejas disposiciones logísticas, incluida la aprobación de memorandos de entendimiento con los países que aportan contingentes. También se necesitan otras disposiciones de apoyo para el despliegue, como la contratación de transporte para personal y equipo militar.

27. El Departamento ha tomado medidas en atención a las observaciones formuladas anteriormente por la OSSI sobre el hecho de que el proceso de la presupuestación basada en los resultados era independiente de la planificación para nuevas misiones sobre el terreno y que los procesos de la presupuestación basada en los resultados de las misiones sobre el terreno no estaban vinculadas a la planificación estratégica para la ejecución de sus mandatos¹⁶. Según las orientaciones del proceso integrado de planificación de misiones, necesariamente

¹⁴ ST/SGB/2000/9, párr. 5.3 c).

¹⁵ A/60/6 (secc. 5), cuadro 5.13, indicador de progreso a) i).

¹⁶ Véase A/60/717.

tiene que haber nexos entre la planificación estratégica y la presupuestación basada en los resultados para las nuevas misiones sobre el terreno. Este proceso de presupuestación también se ajusta a un concepto basado en los resultados de la gestión de todos los ámbitos operacionales y la evaluación de los logros, como se propuso en el informe sobre el examen amplio de la gobernanza y la supervisión en las Naciones Unidas llevado a cabo por el Comité Directivo Independiente Externo para la aplicación de las decisiones del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005¹⁷.

C. Autoridad delegada de funciones clave de apoyo administrativo y logístico

28. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz desempeña funciones de apoyo administrativo y logístico tales como adquisiciones para misiones sobre el terreno, contrataciones, tecnología de la información, finanzas y presupuestación, en virtud de autoridad delegada por el Departamento de Gestión. Por consiguiente, ambos departamentos deben coordinarse estrechamente a fin de equilibrar las necesidades operacionales con objeto de vigilar que la delegación de autoridad conferida por el Departamento de Gestión sea eficaz.

29. Sin embargo, en las auditorías realizadas previamente por la OSSI se llegó a la conclusión de que los controles internos y el cumplimiento de las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas en lo que respecta al desempeño de esas funciones eran deficientes debido a que los controles internos no estaban bien diseñados ni se aplicaban bien. La OSSI recomendó que se hiciesen más estrictos los controles internos correspondientes y la rendición de cuentas de los directivos a todos los niveles¹⁶.

30. Atendiendo a las recomendaciones de la OSSI, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y varias misiones de mantenimiento de la paz señalaron que algunas normas y reglamentos de las Naciones Unidas estaban obsoletos, eran demasiado rígidos y no correspondían con la situación real sobre el terreno en las misiones de mantenimiento de la paz. Además, señalaron que era necesario armonizar las normas y los reglamentos de los organismos de las Naciones Unidas y las misiones sobre el terreno. Sin embargo, no se facilitaron a la OSSI ni ejemplos ni casos concretos en apoyo de esas opiniones.

31. El examen general del Departamento realizado por la OSSI reveló varios casos de incumplimiento de normas y procedimientos y deficiencias en materia de rendición de cuentas a todos los niveles operacionales y concluyó que “uno de los motivos básicos de esa situación era la renuencia de la administración a exigir que los funcionarios rindieran cuentas por las infracciones de los reglamentos y las normas y por las deficiencias en la gestión”¹⁸. A juicio de la OSSI, es necesario que el Departamento determine las normas y los procedimientos financieros que, según considere, puedan afectar negativamente a las operaciones de mantenimiento de la paz y, en caso necesario, señalar a la atención del Departamento de Gestión aquellos que haya que revisar con objeto que proceda a hacerlo y los someta a los órganos legislativos para su aprobación, según corresponda.

¹⁷ A/60/883 y Add. 1 y 2.

¹⁸ A/60/717, resumen, cuarto párrafo.

32. *En respuesta a las cuestiones planteadas en el proyecto de informe de la OSSI, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que, en colaboración con el Departamento de Gestión y con la aprobación del Secretario General, se habían establecido algunos procedimientos a corto plazo para facilitar el despliegue rápido de misiones nuevas o ampliadas de las Naciones Unidas. Esas medidas especiales comprendían, entre otras cosas: a) la reasignación de personal civil sin anuncio de los puestos y con autoridad ya delegada, a la espera de que se complete el proceso de designación previsto en el boletín del Secretario General ST/SGB/2005/7, de 13 de abril de 2005; b) la suspensión del proceso de notificación con dos meses de antelación a todos los Estados Miembros que proporcionan personal gratuitamente; c) una excepción al límite de tres meses que se impone actualmente al despliegue temporal del personal civil; d) el empleo de personal temporario general para establecer una dotación de planificación adicional en la Sede y sobre el terreno; e) una mayor delegación de autoridad en materia de adquisiciones; f) la concertación de acuerdos de cartas de asistencia con los países que aportan contingentes sin recurrir al proceso de licitación ni recabar la aprobación del Comité de Contratos de la Sede, cuando se requiera apoyo inmediato y se considere que el costo es razonable y g) la concertación de contratos sin licitación previa con proveedores únicos para la prestación de apoyo logístico cuando no haya tiempo suficiente para seguir los procedimientos normales de adquisición, a reserva de la determinación que efectúe el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con la anuencia del Secretario General Adjunto de Gestión.*

33. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó también que se habían señalado a la atención del Departamento de Gestión otras cuestiones específicas de recursos humanos, entre ellas: a) la falta de capacidad para transferir personal de una misión a otra a fin de atender necesidades operacionales urgentes; b) la formulación de criterios estrictos y la aplicación de las directrices establecidas para determinar la categoría y el escalón en el proceso de contratación con arreglo a los distintos tipos de contratos vigentes y c) el prolongado proceso y los procedimientos poco claros para la designación de funcionarios que desempeñan funciones importantes en la gestión de recursos financieros, humanos y físicos. Para hacer frente a esos problemas y como parte de su propuesta de reforma en materia de recursos humanos¹⁹, el Secretario General propuso el establecimiento de 2.500 puestos civiles de carrera del cuadro orgánico y del cuadro del Servicio Móvil para las operaciones de mantenimiento de la paz con objeto de satisfacer las necesidades básicas de mantenimiento de la paz en funciones sustantivas, logísticas y administrativas esenciales. Esos puestos civiles de carrera serían centralmente administrados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y serían objeto de rotación y despliegue rápido a fin de atender a necesidades operacionales.*

Autoridad en materia de adquisiciones

34. La OSSI informó anteriormente de la existencia de varias irregularidades en las actividades de adquisición del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz e indicó que se habían infringido sistemáticamente las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas y, que, o bien no había sistemas de control

¹⁹ A/61/255, párr. 401.

interno, o éstos eran, por lo general, deficientes, lo que había dado lugar a un elevado riesgo de fraude y abuso¹⁶. Es alentador observar que el Departamento ya ha tratado de mitigar esos riesgos como se mencionó en el párrafo 20 *supra*. Además, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Gestión están revisando la estructura de gestión del personal de adquisiciones de las operaciones de mantenimiento de la paz y los programas de capacitación para el personal que presta servicios en misiones sobre el terreno.

35. En las actividades de adquisición para las misiones sobre el terreno participan el personal de las misiones, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Gestión. En virtud de la autoridad que le había sido delegada recientemente por el Secretario General, el Secretario General Adjunto de Gestión delegó a su vez la autoridad en materia de adquisiciones al Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo del Departamento de Gestión en virtud de la instrucción administrativa ST/AI/2004/1, de fecha 8 de marzo de 2004. En memorando de fecha 16 de febrero de 2005, el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo delegó la autoridad en materia de adquisiciones para las misiones sobre el terreno al Subsecretario General de Actividades de Apoyo a las Misiones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, quien aceptó dicha delegación en memorando de fecha 7 de junio de 2005²⁰ y a su vez delegó la autoridad en las misiones sobre el terreno. Sin embargo, el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo no ha delegado al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz la autoridad para compras superiores a 200.000 dólares, salvo los que atiendan necesidades básicas de las misiones sobre el terreno y no superen la cifra de 1 millón de dólares. Los expedientes de compra por un importe superior al que permite la autoridad delegada tienen que ser examinados por el Comité de Contratos de la Sede. En respuesta a una encuesta de la OSSI sobre cuestiones relativas a las adquisiciones, el personal de las misiones formuló una serie de observaciones que pusieron de manifiesto la necesidad de reforzar el control que ejerce el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sobre las actividades de adquisición sobre el terreno, examinar la eficacia de la autoridad delegada al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y revisar el umbral financiero para el examen por el Comité de Contratos de la Sede. Por ejemplo, los funcionarios del Departamento y las misiones señalaron que:

a) Persisten las demoras en la adquisición de bienes y servicios para misiones sobre el terreno;

b) Es necesario que el Departamento realice un examen sustantivo de las adquisiciones sobre el terreno cuyo importe supere el de la autoridad delegada antes de remitir expedientes de adquisición al Comité de Contratos de la Sede. En la actualidad, el Departamento no ejerce control alguno sobre este proceso y su papel se limita a hacer presentaciones al Comité de Contratos o a responder a las preguntas de éste en nombre de las misiones. Por otro lado, el Servicio de Adquisiciones del Departamento de Gestión se comunica directamente con las misiones cuando hay preguntas acerca de los trámites de adquisición.

²⁰ El Subsecretario General de Actividades de Apoyo a las Misiones señaló en dicho memorando que “si bien la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones haría todo lo posible por absorber la responsabilidad adicional con la dotación de personal existente, harían falta recursos adicionales para asegurar una gestión adecuada de la autoridad delegada. Esta cuestión se debería estudiar en el contexto del examen de la delegación de autoridad previsto para 2006”.

36. En los últimos tiempos se ha tratado de paliar esos problemas. En su informe de 2006 titulado “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: reforma del régimen de adquisiciones”²¹, el Secretario General recomendó que se revisase el umbral financiero de los expedientes de adquisición que debería examinar el Comité de Contratos de la Sede para que éste pudiese dedicar más tiempo a cuestiones de adquisición que tuviesen importancia estratégica y que hubiese en el Departamento personal con funciones especializadas que le permitiese asumir responsabilidades y rendir cuentas en relación con la facultad de realizar adquisiciones que le había sido delegada para su Sede y las actividades de adquisición sobre el terreno.

37. Cabe señalar que, en su informe de 2002²², la OSSI recomendó que se aumentase de 200.000 a 1 millón de dólares el umbral financiero de los expedientes de compra que tenía que examinar el Comité de Contratos de la Sede. La OSSI observó que la secretaría del Comité carecía de recursos humanos suficientes para realizar un control interno adecuado y que un umbral de 1 millón de dólares reduciría su carga de trabajo en un 66% y aceleraría la tramitación de las adquisiciones. Sin embargo, el Departamento de Gestión no ha aceptado esa recomendación.

38. Como se señaló en el párrafo 35 *supra*, la autoridad delegada al Departamento de Operaciones de la Paz en materia de adquisiciones se ha incrementado hasta 1 millón de dólares para necesidades básicas (es decir, bienes y servicios esenciales que por su naturaleza se prestan a las adquisiciones locales). A juicio de la OSSI, la asignación en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de personal exclusivamente encargado de asumir funciones delegadas de adquisición en las misiones sobre el terreno y rendir cuenta de ellas es una medida necesaria para asegurar un control interno adecuado de las adquisiciones sobre el terreno. Es necesario que el Departamento de Operaciones de la Paz y el Departamento de Gestión elaboren mecanismos de control apropiados acordes con el aumento de la autoridad delegada al primero de ellos en materia de adquisiciones.

Tecnologías de la información y de las comunicaciones

39. En su reciente informe sobre la auditoría general de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz⁵, la OSSI recomendó que el Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información de la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones pasase a depender directamente del Secretario General Adjunto para que pudiese prestar servicios y proporcionar orientación tecnológica estratégica al Departamento y no sólo a las misiones sobre el terreno. La OSSI concluyó que el lugar que ocupaba el Servicio en el organigrama daba lugar a una asignación ineficiente de los recursos y obstaba a una prestación eficaz de servicios. La OSSI llegó también a la conclusión de que el lugar en que estaba el Servicio en la estructura jerárquica constituía un obstáculo para la promoción eficaz de los planes de tecnología de la información y las comunicaciones al más alto nivel dentro del Departamento, lo que era indispensable para que el Servicio cumpliera su mandato estratégico y asegurase que se hiciera un uso óptimo de esa tecnología en todo el Departamento.

²¹ A/60/846/Add.5 y Corr.1.

²² Expediente de la OSSI No. AN2001/62/2.

40. Además, el Departamento no tiene una estrategia de gestión de la información plenamente desarrollada y utiliza su capacidad actual para atender a las necesidades especiales de sus servicios y divisiones. Varias dependencias de gestión de la información de otros servicios y divisiones del Departamento han establecido de manera independiente sistemas de información que no están racionalizados ni armonizados con los Servicio de Comunicaciones y Tecnología de la Información. Esta situación no se ajusta a la iniciativa del Secretario General en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones (ST/AI/2005/10), que propugna una utilización coherente y coordinada de esas tecnologías. Es necesario maximizar la eficacia y los demás beneficios que se pueden esperar de la automatización y la tecnología de la información. A este respecto, la OSSI reitera su recomendación anterior de que el Departamento termine de formular su estrategia de gestión de la información, analice detenidamente las iniciativas en marcha en materia de sistemas de información para asegurar que éstos sean compatibles y puedan ser conectados a los sistemas de tecnología de la información actuales y futuros y reasigne en consecuencia la capacidad actual de tecnología de la información en el Departamento¹⁶.

Finanzas y presupuesto

41. La responsabilidad y la rendición de cuentas son factores clave para una gestión adecuada de las operaciones de paz. Sin embargo, la responsabilidad en materia de presupuestación y finanzas de las misiones y de la Sede no están claramente definidas. Sobre el terreno, el jefe de la misión es el encargado de preparar el presupuesto pero la autoridad en materia de finanzas está delegada en el Director de Administración. De igual forma, la posición jerárquica del jefe de la misión con respecto al Consejo de Seguridad, el Secretario General y el Departamento no se ha definido oficialmente ni se ha impuesto en la práctica.

42. La auditoría general de la gestión del Departamento realizada por la OSSI puso de manifiesto que había una duplicación de los trabajos de su Servicio de Gestión y Apoyo Financieros y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General del Departamento de Gestión en los aspectos de las operaciones relacionados con el presupuesto y las finanzas¹⁶. El Contralor consigna fondos para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, quien a su vez los asigna a sus misiones sobre el terreno. El Servicio de Gestión y Apoyo Financieros y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General se encargan de presentar informes financieros y supervisar los presupuestos de las misiones. Aunque el Departamento de Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señalaron que sus funciones relativas al examen de los presupuestos de las misiones eran distintas, ambos acordaron simplificar el proceso de presupuestación para las operaciones de mantenimiento de la paz y eliminar las duplicaciones. También acordaron que únicamente la División de Contaduría General de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General revisaría las cuentas de las misiones.

43. Durante la fase inicial de importancia crítica, del establecimiento de nuevas operaciones de mantenimiento de la paz, cuando su presupuesto todavía está pendiente de aprobación, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz emplea la autoridad para obligar fondos antes de un mandato a fin de comenzar las operaciones de apoyo logístico. Sin embargo, en su informe, la OSSI llegaba a la conclusión de que el actual límite de 50 millones de dólares establecido respecto de

la autoridad para obligar fondos del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz antes de un mandato ya no es suficiente en el contexto de las misiones grandes, habida cuenta de que esa suma incluye también la reposición de existencias para el despliegue estratégico. La circunstancia de que la autoridad para obligar fondos antes de un mandato sea insuficiente podría obstar al establecimiento oportuno de estructuras jerárquicas y de organización adecuadas, necesarias para administrar con eficacia el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las misiones sobre el terreno desde el punto de vista de la segregación de funciones y la contratación de personal clave. El Departamento de Gestión aceptó la recomendación de la OSSI de que se realizara un estudio y se tratara de conseguir un aumento adecuado de la autorización para obligar fondos antes de un mandato. Sin embargo, todavía no se ha adoptado ninguna medida al respecto.

Gestión de los recursos humanos

44. En 1994, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos del Departamento de Gestión delegó al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz la autoridad en materia de contratación para las misiones sobre el terreno en el entendimiento de que la delegación ayudaría a este último a dotar de personal a las operaciones de mantenimiento de la paz de manera rápida y eficaz. Por tanto, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es el responsable de la contratación, el despliegue y la gestión del personal civil internacional que presta servicios en las misiones sobre el terreno. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estableció el Servicio de Gestión del Personal y de Apoyo de Personal para que desempeñase esas funciones.

45. En su examen general de la gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la OSSI constató que el ejercicio de la autoridad delegada en la materia no era eficaz porque el Departamento no había delegado a su vez la autoridad para la contratación a las misiones sobre el terreno, aunque sí lo había hecho en forma limitada a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo y la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental¹⁶. En lugar de ello, el Servicio de Gestión del Personal y de Apoyo de Personal se convirtió en un intermediario entre la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y las misiones sobre el terreno. Según el Departamento de Gestión, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos no ha supervisado efectivamente el ejercicio de la autoridad delegada al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz porque no dispone de recursos suficientes. A este respecto, la OSSI recomendó que el Departamento de Gestión realizase un examen completo y objetivo con objeto de evaluar los resultados que se han obtenido delegando autoridad al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos comunicó que acababa de iniciar ese examen.

46. Una de las funciones principales de la gestión consiste en asegurar que haya una dotación de personal adecuada y oportuna en todos los aspectos operacionales fundamentales. Al 31 de mayo de 2005, las misiones presentaban una tasa total de vacantes del 23% y la tasa de vacantes en la categoría de puestos del cuadro orgánico de contratación internacional y categorías superiores era del 32%. Una tasa de vacantes superior al 20% en las misiones en curso podría redundar en detrimento de la ejecución de sus mandatos. Como se señaló en el informe de la OSSI, el Servicio de Gestión del Personal y de Apoyo de Personal y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos no han adoptado medidas adecuadas para llevar un control de las

tasas de vacantes y la OSSI recomendó que se elaborasen planes de acción para las misiones con objeto de controlar las vacantes y fijar objetivos para alcanzar la dotación de personal deseada. En atención a la recomendación de la OSSI, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estableció, como medición de la ejecución de la presupuestación basada en los resultados, una tasa de vacantes del personal de contratación internacional del 7% en las misiones, incluido un objetivo del 5% para la tasa de vacantes del personal de contratación nacional durante el ejercicio presupuestario 2006-2007.

47. Personal directivo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó que los recursos, especialmente la dotación de personal de la Sede que presta apoyo a las misiones, no se correspondían con el alcance y los problemas cada vez mayores de las operaciones de paz multidimensionales en los cinco últimos años. Es evidente que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe disponer de recursos adecuados para cumplir plenamente los requisitos de responsabilidad y rendición de cuentas en el apoyo a las misiones sobre el terreno. Sin embargo, la OSSI no está en situación de decir si la dotación actual de personal y otros recursos del Departamento son adecuados porque el Departamento no ha establecido una base de referencia acorde con las necesidades de apoyo de las misiones sobre el terreno, como se recomendaba en el informe Brahimi de 2000. El Departamento debería realizar un examen a la mayor brevedad posible y analizar la capacidad existente en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Gestión en la Sede y en las misiones sobre el terreno para desempeñar funciones de apoyo equivalentes a fin de minimizar la duplicación y la superposición.

Plan de desarrollo profesional

48. Las entrevistas y los resultados de la encuesta realizada por la OSSI revelaron que el nivel de competencia y conocimientos del personal a menudo no se correspondía con los requisitos de sus puestos. Esta laguna existe a distintos niveles en la Sede y las misiones. Una de sus causas principales es que nunca se dijo que las operaciones de paz pudieran ofrecer al personal una prolongada trayectoria profesional. Sin embargo, las Naciones Unidas han realizado operaciones de mantenimiento de la paz durante unas seis décadas, lo cual demuestra que el mantenimiento de la paz se ha convertido en una de sus funciones básicas y una característica permanente de la Organización. Debido a la falta de un plan estructurado de promoción del desarrollo profesional del personal de mantenimiento de la paz, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz corre el riesgo de no poder formar y desarrollar un cuadro de funcionarios con amplios conocimientos de las operaciones de paz en beneficio duradero de la Organización. A juicio de la OSSI, es necesario establecer con carácter urgente un completo programa de promoción del desarrollo profesional y un sistema de capacitación para apoyarlo. Como primera medida para hacer frente a este problema, en julio de 2006 el Departamento estableció el Servicio Integrado de Capacitación como parte de la Oficina de Gestión del Cambio a fin de mejorar la preparación de los funcionarios de todas las categorías para prestar servicios en las misiones sobre el terreno y de ofrecer continuamente al personal cursos de formación profesional y capacitación.

49. En su estrategia de reforma “Operaciones de paz 2010”, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reconoció que el principal recurso con el que contaba era su personal y que era necesario adoptar un método más profesional para contratar y retener personal altamente calificado y con amplia experiencia en operaciones de paz. *En su respuesta al proyecto de informe de la OSSI, el Departamento señaló que era preciso seguir trabajando para hacer frente a las causas subyacentes de la tasa de movimiento del 30% del personal del cuadro orgánico sobre el terreno y las tasas de vacantes persistentemente elevadas de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y crear una dotación de personal estable que se pudiera formar y adaptar para satisfacer las necesidades de la Organización. A tal fin, el Secretario General ha presentado ya una serie de propuestas para salvar las marcadas diferencias que existen entre las condiciones de servicio que se ofrecen al personal de las operaciones sobre el terreno, incluida la institución de un único contrato de trabajo sujeto a una sola serie del reglamento del personal, la designación de las misiones como aptas o no aptas para familias en función de la seguridad y la armonización de las condiciones de servicio del personal que presta servicios en lugares de destino no aptos para familias con las de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas.* Además, en su informe titulado “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo”²³, el Secretario General señaló que el futuro personal de las Naciones Unidas tendrá un núcleo de funcionarios públicos internacionales de carrera que desempeñarán funciones a largo plazo. Como se indicó en el párrafo 33 *supra*, se identificarán aproximadamente 2.500 puestos de contratación internacional en misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales que constituirán esa capacidad.

D. Mecanismo de gestión del riesgo institucional como parte del marco de control interno

50. Todas las entidades se enfrentan a incertidumbre y el reto para el personal directivo consiste en determinar cuanto riesgo está preparado a aceptar en su intento de alcanzar los objetivos que se ha fijado. Este reto es especialmente aplicable al entorno dinámico del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La OSSI observa con cierta preocupación que la Organización, incluido el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, no ha adoptado todavía un marco de control interno, en particular un proceso de gestión del riesgo institucional acorde con las prácticas óptimas de las organizaciones del sector público. Por tanto, es necesario que el Departamento instituya un proceso de esa índole como parte de su marco de control interno. El Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO)²⁴, organización que se dedica a

²³ A/60/692 y Corr.1.

²⁴ El Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) fue establecido inicialmente en 1985 para patrocinar a la Comisión Nacional sobre los Informes Financieros Fraudulentos, iniciativa independiente del sector privado que estudiaba los factores que podían dar lugar a la presentación de informes financieros fraudulentos y que elaboró recomendaciones para empresas públicas y sus auditores independientes, la Comisión del Mercado de Valores de los Estados Unidos y otros organismos reguladores e instituciones de enseñanza. La Comisión Nacional estaba patrocinada conjuntamente por cinco de las principales asociaciones profesionales de los Estados Unidos de América: American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executives International, Institute of Internal

mejorar la calidad de los informes financieros mediante la promoción de la ética empresarial, los controles internos eficaces y la gobernanza corporativa, definió la gestión del riesgo corporativo como “un proceso, instituido por el directorio de una entidad, su personal directivo y otros empleados, que se aplica a la elaboración de estrategias y a toda la empresa con objeto de determinar posibles situaciones que puedan afectarla y gestionar el riesgo para que no sobrepase los límites tolerables a fin de que haya seguridades razonables de que se han de lograr los objetivos de la entidad”. La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)²⁵ ha aceptado el concepto de marco de control del COSO y lo ha incorporado a su Guía para las normas de control interno del sector público.

51. En la evaluación del riesgo externo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que encomendó en 2006 la OSSI se indicaron los riesgos más importantes que corría el Departamento y se constató que el nivel de riesgo era elevado y había una considerable falta de procesos institucionales oficiales en la mayoría de los ámbitos operacionales y de gestión. Se indicó también que era necesario establecer un mecanismo de gestión del riesgo, particularmente en relación con la gestión de los recursos, los procesos institucionales y el apoyo en materia de tecnología de la información. El Departamento debe ahora evaluar su capacidad para la gestión del riesgo y hacer ajustes en sus procesos existentes con objeto de reunir más conocimientos de gestión del riesgo en general.

E. Estructura de la función de supervisión

52. La labor que desempeña el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es diversa y su mandato es exigente. Está expuesto a distintos riesgos que es necesario vigilar y gestionar. La integración eficaz de los objetivos de los subprogramas reviste importancia primordial. Sin embargo, la función de supervisión del Departamento no está estructurada adecuadamente y, por regla general, los subprogramas han de supervisar su propia labor. A juicio de la OSSI, es necesario mejorar varios elementos críticos de la función de supervisión de la Oficina del Secretario General Adjunto entre los que cabe mencionar el marco de presupuestación basada en los resultados y la evaluación del desempeño en los subprogramas, la gestión del riesgo institucional, la estrategia de gestión de la información, la gestión del cambio para apoyar la iniciativa de reforma, la formulación de la doctrina, prácticas óptimas y experiencia adquirida.

53. Las actividades de supervisión están estrechamente relacionadas entre sí y requieren una estructura bien organizada con objeto de asegurar y rendir el máximo beneficio para el Departamento de manera que éste pueda alcanzar sus objetivos. En respuesta a una encuesta realizada por la OSSI, los asociados del Departamento en las operaciones de paz señalaron que era necesario establecer una función oficial central de comunicación y difusión de la política en el Departamento. Si bien en la actualidad la Oficina de Gestión del Cambio y la Sección de Prácticas

Auditors, y National Association of Accountants (ahora llamado Institute of Management Accountants).

²⁵ La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es una organización profesional que agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores de países miembros de las Naciones Unidas o sus organismos especializados. Las entidades fiscalizadoras superiores desempeñan un papel importante en la auditoría de las cuentas y las operaciones públicas y en la promoción de una buena gestión financiera y una buena rendición de cuentas.

Recomendadas de Mantenimiento de la Paz forman parte de la Oficina del Secretario General Adjunto, su labor requiere un sistema más organizado.

IV. Interacción, coordinación y cooperación con los asociados

A. Relación con los asociados en las operaciones de paz

54. Aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es fundamentalmente el encargado de las operaciones de mantenimiento de la paz, en la ejecución de las actuales operaciones multidimensionales cuenta con la ayuda de muchos asociados tanto en la Sede como sobre el terreno, como se indica en el cuadro 2. Algunos asociados, en particular los organismos de las Naciones Unidas que integran los equipos en los países, tienen la ventaja de poseer conocimientos y experiencia sobre el terreno debido a la presencia que mantienen en la mayoría de los países en situaciones de conflicto mucho tiempo antes de que el Departamento haya establecido sus misiones. Algunos poseen especialidades e información que tal vez el Departamento no tenga. Su Oficina de Operaciones es quien se ocupa de la interacción general y las relaciones con dichos asociados, mientras que la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones desempeña funciones de índole administrativa y logística en virtud de la autoridad delegada por el Departamento de Gestión e interactúa con los asociados en cuestiones de apoyo operacional. Sus Divisiones de Asuntos Militares y de Policía y el Servicio de Actividades relativas a las Minas también interactúan con asociados externos en sus respectivos campos.

Cuadro 2

Principales asociados del Departamento y sus funciones más importantes en las operaciones de paz

| <i>Asociados</i> | <i>Funciones y especialidades</i> |
|--|--|
| Departamento de Gestión | Funciones administrativas y logísticas en materia de finanzas, presupuestación, adquisiciones, contratación y estrategia de tecnología de la información |
| Departamento de Información Pública | Estrategia de información pública y comunicación |
| Departamento de Asuntos Políticos | Asesoramiento político y sustantivo a las misiones políticas especiales y planificación |
| Oficina de Asuntos Jurídicos | Estado de derecho |
| Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios | Asistencia humanitaria |
| Departamento de Seguridad | Seguridad |
| Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos | Derechos humanos |

| <i>Asociados</i> | <i>Funciones y especialidades</i> |
|---|---|
| Misiones sobre el terreno dirigidas por el Departamento | Aplicación de sus mandatos |
| Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia | Protección de la infancia |
| Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos que integran los equipos de las Naciones Unidas en los países | Distintas cuestiones relacionadas con el desarrollo socioeconómico y la reintegración en el marco del proceso de desarme, desmovilización y reintegración |
| Unión Africana, Unión Europea, Organización del Tratado del Atlántico del Norte y otros asociados externos | Cooperación, coordinación y consulta en las operaciones de paz |

55. La OSSI hizo una encuesta a los asociados principales del Departamento para determinar el grado de eficacia de su interacción, coordinación y cooperación en las operaciones de paz. Por lo general, los asociados respondieron que la interacción y la relación del Departamento con ellos habían sido satisfactorias. La mayoría señalaron que el apoyo político y ejecutivo que prestaba el Departamento era adecuado y que éste había sido capaz de proceder a una coordinación adecuada y obtener resultados en situaciones de crisis.

56. Sin embargo, la mayoría de los que respondieron opinaba que la comunicación y la cooperación entre el Departamento y sus asociados se podía mejorar aún más. A continuación se resumen algunas las observaciones más destacadas:

- a) Es necesario establecer un centro único para coordinar la comunicación entre la sede del Departamento, las misiones y los asociados;
- b) Es necesario que el Departamento formule un mandato oficial y claro en lo que respecta a la interacción, la cooperación y la coordinación con sus asociados en las operaciones de paz;
- c) Los asociados colaboran con el Departamento principalmente mediante contactos ad hoc y arreglos informales, que hasta cierto punto son eficaces pero no contribuyen a la adopción de un sistema eficaz y coherente;
- d) Es necesario reformar la filosofía institucional para que haya una mayor transparencia en las comunicaciones y los intercambios de información y se puedan ofrecer opiniones divergentes sobre las operaciones de paz;
- e) Es necesario que los altos mandos del Departamento impartan orientación sobre las prioridades de política que deberían constituir la base de la estrategia general de comunicación en el Departamento.

57. Los exámenes por la OSSI de la gestión y el apoyo prestado a las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas²⁶ revelaron que dos estrategias clave de cooperación y coordinación entre el Departamento de Operaciones de

²⁶ Expedientes de la OSSI AP2006/560/01 y AP2006/600/15.

Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos establecidas por el Secretario General (la ubicación en un mismo lugar de las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la creación de equipos de tareas interdepartamentales)²⁷ no se habían puesto suficientemente en práctica. El personal de ambos departamentos señaló también que a su juicio, la interacción, coordinación y cooperación iban de buenas a contraproducentes. Aunque la dirección del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sostiene que la función de asuntos políticos en las operaciones de paz no duplica ninguna de sus propias funciones, a juicio de la OSSI las funciones políticas de ambos Departamentos se superponen en cierta medida⁸.

58. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha reconocido la necesidad de establecer un marco para la colaboración interactiva como uno de los cinco elementos de su iniciativa de reforma “Operaciones de paz 2010”. A juicio de la OSSI, es necesario elaborar y poner en marcha planes de acción a nivel de trabajo en cuanto a la colaboración del Departamento con otros departamentos, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y otros asociados externos. *El Departamento señaló que estaba tratando de incrementar su integración externa con sus asociados en las operaciones de paz mediante la formulación de políticas comunes como la política sobre desarme, desmovilización y reintegración y el establecimiento previsto de una pequeña dependencia que se ocupe de la relación con los asociados.*

B. Proceso integrado de planificación de las misiones

59. Al asumir el Departamento las funciones de planificación de las operaciones de paz siguiendo las instrucciones del Secretario General, el proceso integrado de planificación de las misiones se ha convertido en una actividad fundamental que exige la participación de sus asociados.

60. De acuerdo con la recomendación del informe Brahimi la estrategia clave del proceso integrado de planificación de las misiones consistiría en establecer equipos de tareas integrados para misiones, que, según lo previsto, se convertirían en mecanismos estándar para planificar las misiones y prestarles apoyo según sus necesidades específicas. Los miembros de los equipos serían adscritos de entidades de todo el sistema de las Naciones Unidas para trabajar en el Departamento, de modo que los coordinadores de los equipos tendrían temporalmente autoridad jerárquica sobre ellos.

61. El Secretario General llegó a la conclusión de que, aunque la estrategia había funcionado bien a efectos de intercambio de información, no había sido tan útil como mecanismo de planificación y gestión estratégicas²⁸.

62. Los asociados más importantes también aportaron las opiniones que se indican a continuación a raíz de su participación en los grupos de los equipos de tareas integrados para misiones y de su experiencia durante el anterior proceso de planificación de las misiones:

²⁷ Véase A/55/977.

²⁸ Véase A/60/640.

- a) Los asociados no intervienen en la fase inicial del proceso y, para ser incluidos con frecuencia se ven obligados a plantear este problema al más alto nivel;
- b) El intercambio de información y la cooperación se realizan a menudo de manera personalizada; y
- c) Una vez que la misión se pone en marcha no quedan definidas con claridad las funciones y obligaciones de los distintos departamentos y entidades.

63. A este respecto, la OSSI determinó que el Departamento tenía que revisar la composición y el mandato de los equipos de tareas integrados para misiones y enunciar claramente las distintas funciones, incluida la autoridad para adoptar decisiones²⁹. La OSSI también considera crucial que la Oficina Ejecutiva del Secretario General intervenga en la formación de los equipos y en la supervisión de ésta³⁰. Aunque la supervisión de los equipos es competencia del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, según indicó el Departamento en su respuesta al proyecto de informe de la OSSI, ésta cree que la participación de la Oficina Ejecutiva en el proceso contribuiría significativamente a que culminaran con éxito. Así, por ejemplo, se constituyó un equipo de tareas interdepartamental en la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq, el llamado Grupo de operaciones en el Iraq, que funcionaba de manera eficaz con la participación activa y bajo la supervisión de la Oficina Ejecutiva del Secretario General. La Oficina Ejecutiva compartía la opinión de la OSSI e indicó que su participación ayudaba a hacer más eficaces los equipos de tareas interdepartamentales, como había ocurrido en el caso de las recientes actividades de planificación para Darfur. Además, el Departamento necesita centros especializados de planificación de las misiones que formen parte de la estructura orgánica en la Sede y también en las misiones para que asuman toda la responsabilidad de dirigir, coordinar y supervisar el proceso de planificación y rendir cuentas de él.

64. La Junta de Auditores observó en 2006 que todavía no se había definido con certeza el concepto de misión integrada ni se comprendían con claridad las funciones y obligaciones de los diversos agentes³¹. La Junta recomendó que las Naciones Unidas siguieran formalizando el concepto de alianzas de misiones integradas, determinasen sus funciones, estructura y cometido y ultimasen sus políticas y principios rectores. Además, recomendó que se celebrasen consultas amplias con los equipos de las Naciones Unidas en los países desde la primera fase del proceso de planificación de las misiones. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz observó que el Secretario General había publicado su nota de orientación sobre misiones integradas el 17 de enero de 2006 y que la Junta de Auditores, en su proyecto de informe sobre las operaciones de mantenimiento de la paz para el período de 12 meses que terminaba el 30 de junio de 2006, había examinado la recomendación relativa a definición de misión integrada y las funciones y obligaciones que desempeñaban y cumplían.*

65. La OSSI reconoce los importantes avances logrados por el Departamento, en consulta con sus asociados, en la preparación de un completo documento de orientación sobre la metodología del proceso integrado de planificación de las

²⁹ Véanse A/58/746 y A/60/717.

³⁰ Expediente de la OSSI AP2006/560/01.

³¹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 5*, vol. II y corrección (A/60/5 (Vol. II) y Corr.1).

misiones, que el Secretario General aprobó en junio de 2006. El documento reconoce que los equipos de tareas integrados para misiones son el mecanismo central para que haya coherencia en el proceso de planificación de misiones y el sistema de las Naciones Unidas participe sistemáticamente en él. El Departamento también formuló los mandatos de estos equipos, que no obstante seguían en forma de borrador al tiempo de practicarse el examen. Los asociados más importantes que respondieron a la encuesta de la OSSI señalaron que la nueva metodología del proceso integrado de planificación de las misiones debía mejorar notablemente la planificación y el diseño de las futuras misiones integradas y las relaciones con los equipos que las Naciones Unidas en los países y que, en caso de aplicarse correctamente generaría beneficios sustanciales para las nuevas misiones.

V. Iniciativa de reestructuración del Departamento

A. Mejora de la integración

66. En el marco de la actual estructura orgánica de funciones del Departamento, cada dependencia especializada de sus cinco subprogramas está integrada en la cadena de mando del subprograma correspondiente. En el cumplimiento de las funciones esenciales del Departamento, como la de despliegue rápido de misiones multidisciplinares, la integración eficiente y efectiva de funciones diversas es de importancia crítica, sin perjuicio de que se mantengan las prácticas adecuadas de gobernanza y rendición de cuentas en cada una de las oficinas y dependencias. La integración efectiva de la labor de las dependencias especializadas por medio del intercambio de información, la comunicación y la racionalización de los procesos interdepartamentales, que facilitaría la eficiencia y promovería las sinergias, es un factor fundamental para lograr los objetivos del Departamento. Además, el propio Departamento debería asegurar unas comunicaciones efectivas entre sus dependencias especializadas, misiones sobre el terreno y asociados en las operaciones de paz.

67. A partir de los resultados de las entrevistas y encuestas de la OSSI a los funcionarios y asociados del Departamento y el examen de los informes y estudios internos conexos de éste, la OSSI llegó a la conclusión de que la integración de los procesos operacionales en el Departamento era inadecuada, lo que suponía una importante debilidad de su estructura de gestión, agravada por la falta de una doctrina apropiada, de un sistema completo de medición del desempeño y de un mecanismo de gestión del riesgo institucional según lo indicado en la sección III *supra*.

68. Los directivos y el personal del Departamento indicaron que sus subprogramas y subdependencias operaban en compartimentos estancos sin suficiente comunicación ni conciencia de lo que aportaban y producían los demás. Además, el grupo de trabajo del Departamento encargado de la organización del programa “Operaciones de paz 2010” destacó que “los datos disponibles parecen indicar que la mayoría de los procesos relativos a actividades que se extienden entre las distintas divisiones se basan en relaciones personales, son de carácter oficioso, no se publican ni se coordinan en todo el Departamento y pueden quedar sin efecto como consecuencia de cambios de personal”. Todo ello reduciría las oportunidades de crear sinergias que permitieran mejorar el desempeño. En un informe del Secretario

General³² se ponía de manifiesto el carácter fragmentario de la estrategia de las distintas oficinas internas del Departamento y la inexistencia de un mecanismo oficial para que los funcionarios de las distintas oficinas se comunicasen y coordinasen entre sí de forma sistemática y oportuna.

69. Además, la falta de integración de los procesos operacionales y estructuras de organización del Departamento, junto con la falta de comunicación podrían redundar en desmedro de la dirección estratégica. Directivos del Departamento señalaron que a menudo recibían información contradictoria o indebidamente resumida, en parte debido a los problemas creados por las deficiencias en los cauces de transmisión, lo que reducía su capacidad de coordinar una acción internacional eficaz³³.

70. Según el informe Brahimi, las misiones sobre el terreno debían establecer sus propias redes de contactos en el Departamento para conseguir las respuestas y el apoyo que pudieran necesitar, sobre todo en los importantísimos meses iniciales. Además, los asociados del Departamento y las misiones sobre el terreno a los que se dirigió la OSSI afirmaron que era preciso mejorar las estructuras del Departamento para que la comunicación y el intercambio de información fuesen efectivos.

B. Estructura de matriz integrada

71. El Departamento señaló que la integración inadecuada constituía una debilidad en su estructura de gestión y consideraba que ello era un problema fundamental para su reforma. En 2005 inició un plan para reestructurarse e integrarse mejor. En opinión de la OSSI, el Departamento debería conseguir específicamente que las comunicaciones y el intercambio de información se institucionalizasen al tiempo y se estableciera una solución centralizada para que misiones y asociados tuviesen contactos directos con la Sede. Sin embargo, ello no debería dar lugar a la aparición de un nuevo escalón administrativo en el proceso.

72. El Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz encomendó a los funcionarios de las distintas oficinas y dependencias del Departamento que constituyeran un grupo de trabajo sobre organización en relación con su plan de reforma “Operaciones de paz 2010”. En general, existen tres tipos de estructuras de organización: por función, por matriz y por proyectos. El grupo de trabajo llevó a cabo una evaluación a partir de numerosas entrevistas y el examen de las prácticas dominantes y recomendó que la sede del Departamento se reestructurase en forma de matriz, en sustitución de la estructura funcional existente hasta el momento, dividida en cinco subprogramas separados. En una estructura de matriz, las funciones se mantienen, pero aportan sus recursos a los equipos de proyecto cuando son necesarios. La estructura de matriz, si se diseñara y aplicara correctamente, podría incorporar tanto las ventajas de la estructura por funciones como las de la de organización por proyectos. La OSSI está de acuerdo con las recomendaciones del grupo de trabajo, pero señala que habría que mitigar los grandes riesgos que esa reorganización.

³² A/55/977.

³³ Informe del equipo de tareas sobre la reforma del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Grupo de trabajo sobre organización.

73. Las ventajas de desplegar equipos integrados basados en la estructura de matriz ya se preveían en el informe Brahimi y fueron estudiadas en mayor profundidad por el grupo de trabajo sobre organización del Departamento. Las ventajas de una solución integrada serían las siguientes:

a) Los equipos integrados compuestos de funcionarios procedentes de distintos subprogramas serían responsables de todas las cuestiones relativas a la misión o el país al que fuesen asignados. En consecuencia, siempre que contasen con las debidas atribuciones, los equipos podrían actuar como centro único de comunicación para las misiones sobre el terreno y los asociados;

b) El Departamento podría asignar el personal necesario a proyectos específicos sin necesidad de una reorganización cada vez que se iniciase un nuevo proyecto;

c) La práctica ayudaría a los asociados del Departamento a aportar personal de apoyo a los grupos de trabajo interdepartamentales o interinstitucionales; y

d) Se ha comprobado que los equipos integrados funcionan bien, como en el caso del Servicio Integrado de Capacitación, oficialmente constituido, y el Equipo especial de planificación de Darfur, encargado de preparar una posible misión del Departamento en Darfur.

74. El grupo de trabajo de organización del Departamento examinó cuatro modalidades de reestructuración, que se presentan a continuación, y recomendó poner en práctica la opción c):

a) *Mantenimiento de la organización actual* y su estructura funcional, mejorando los procesos internos sin constituir equipos integrados;

b) Integración ligera, agrupando a los “oficiales de enlace” en torno a los equipos de la Oficina de Operaciones;

c) Integración intermedia, utilizando equipos dirigidos por la Oficina de Operaciones, que contarían con una aportación de la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones de seis o siete funcionarios y uno o dos efectivos militares o agentes de policía; y,

d) Integración plena, utilizando los equipos dirigidos por la Oficina de Operaciones junto con los de apoyo a las misiones, con un número aproximado de 30 efectivos militares y de policía.

75. Según la propuesta del Grupo, el modelo de integración intermedia resultaría práctico porque ofrece la ventaja de poder aplicarse utilizando únicamente los recursos disponibles y en forma progresiva, sin mayor repercusión para las operaciones en curso.

76. La “integración ligera” no bastaría como solución centralizada debido a lo limitado de las facultades atribuidas a los equipos integrados. Además, es posible que tampoco permita culminar con éxito proyectos complicados que llevarsen mucho tiempo, como la planificación de misiones sobre el terreno de gran magnitud. Por otra parte, la integración plena requeriría la aprobación del Secretario General y los Estados Miembros debido a la magnitud de los cambios necesarios y a los significativos recursos humanos adicionales que se precisarían, especialmente en los ámbitos policial y militar. El funcionamiento cotidiano del Departamento también podría verse perturbado.

77. En opinión de la OSSI, el despliegue de equipos integrados con una organización de matriz permitiría mejorar la estructura de gestión del Departamento si se hiciese adecuadamente. La OSSI entiende también que la reforma del Departamento va por buen camino y que es el propio Departamento el que debe elegir las opciones específicas que conviene llevar a la práctica. Las recomendaciones del grupo de trabajo del Departamento para mejorar la doctrina e impartir la capacitación del caso a los funcionarios deben considerarse condiciones previas a la ejecución del programa de reforma.

78. El Departamento, si decide adoptar una organización de matriz integrada, deberá asegurarse de que los riesgos asociados con el diseño y la constitución de equipos integrados se mantengan dentro de los límites tolerables, puesto que de no mitigarse suficientemente podrían reducir los beneficios previstos de la organización de matriz integrada y hacer que la reestructuración resultase inútil. En opinión de la OSSI, al constituir la organización de matriz integrada han de tenerse presentes los siguientes factores:

a) Las expectativas de trabajo, funciones y obligaciones de los equipos integrados deben definirse con claridad, de modo que todas las entidades y el personal de que se trate las entiendan perfectamente, incluidos los asociados, las misiones sobre el terreno, los supervisores directos y los funcionarios, así como los propios miembros del equipo;

b) Los equipos integrados deben estar dotados de atribuciones suficientes y de altos cargos en número suficiente para tener la facultad de adoptar decisiones. La delegación de autoridad debe definirse con claridad para que haya rendición de cuentas;

c) Los miembros del equipo deben tener la posibilidad de conseguir apoyo técnico de las dependencias funcionales;

d) El Departamento debe diseñar e implantar un sistema de medición del desempeño para institucionalizar una doble relación de dependencia jerárquica en la organización de matriz integrada. Los jefes de equipo y los directivos funcionales deberían evaluar el rendimiento de los miembros de los equipos integrados. Para que la evaluación de los miembros del equipo sea justa es preciso proceder a un cuidadoso diseño y también es fundamental que los directores cuyo personal forme parte de los equipos integrados sean evaluados en cuanto a su compromiso con los equipos y el apoyo que les prestan;

e) Es necesario que la terminología utilizada para definir y gestionar los equipos integrados esté normalizada y sea objeto de acuerdo en todo el Departamento a fin de reducir al mínimo los malentendidos;

f) El Departamento debe dirigir la reestructuración en consonancia con las reformas de la Organización. Así por ejemplo, debe formular su estrategia de gestión de la información teniendo en cuenta la de la Secretaría.

C. Gestión del cambio

79. Muchos de los funcionarios del Departamento que respondieron a la encuesta de la OSSI dijeron encontrarse cómodos en la actual estructura de organización a pesar de la insuficiente integración y de que el sistema de rendición de cuentas es

difuso. En opinión de la OSSI, todo el personal del Departamento, cualquiera que sea su categoría, debería participar en el proceso de reestructuración una vez se decida su puesta en marcha. Para lograr el apoyo de los funcionarios de todos los niveles del Departamento, deben examinarse adecuadamente cuestiones como las comunicaciones internas, la información frecuente sobre los avances realizados y la transparencia del proceso.

80. En opinión de la OSSI, el Departamento debe desarrollar una estructura más sólida para aplicar su iniciativa “Operaciones de paz 2010”, propuesta por el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con objeto de que el Departamento pueda satisfacer las necesidades de las operaciones de paz, que evolucionan a gran velocidad. Anteriormente y en el contexto del informe Brahimi, la Junta de Auditores había recomendado que se preparase un proyecto adecuado que documentase sistemáticamente las medidas que debían adoptarse para aplicar el plan Brahimi y que además definiría con claridad los principales hitos y los indicadores para valorar hasta qué punto se había logrado el efecto deseado dentro de los plazos fijados, señalando con claridad las funciones asignadas y las estimaciones de costos³⁴. La OSSI está de acuerdo con ello y en que se aplique a la iniciativa “Operaciones de paz 2010”. Hasta la fecha, la labor relativa a la iniciativa ha sido llevada a cabo por grupos de trabajo temporales. Es necesario formular un plan completo que indique qué oficinas y funcionarios se encargarían de ejecutar los cambios aprobados a propuesta de los grupos de trabajo.

81. La introducción de cambios no es una actividad puntual sino un proceso a largo plazo que debe gestionarse sistemáticamente y que requiere una inversión sustancial y la debida atención del personal directivo. Para facilitar este cambio, en opinión de la OSSI, la Oficina de Gestión del Cambio del Departamento es la que se encuentra en mejores condiciones de asumir la responsabilidad de coordinar la iniciativa “Operaciones de paz 2010” y, en consecuencia, debe ser considerada la responsable prioritaria del resultado de la reorganización. La Oficina depende directamente del Secretario General Adjunto y por lo tanto, está en mejores condiciones de resolver los conflictos que puedan aparecer entre los distintos componentes del Departamento. La Oficina de Gestión del Cambio, que elaboraría y ejecutaría un plan de aplicación detallado de los equipos de la matriz integradas, debería estar facultada para dirigir y coordinar el proceso de gestión del cambio. Es probable que se necesite la asistencia de especialistas en gestión y procesos operacionales, que podrían aportar sus conocimientos en el ámbito de los procesos de cambio y las estructuras de organización y formular programas de promoción para conseguir la adhesión de los grupos que se sientan amenazados por el cambio. La evaluación continua de las reformas de organización deberá estructurarse y revisarse sistemáticamente para que el cambio incluya las mejores prácticas que ya estén en uso y proteja los puntos fuertes del departamento.

VI. Recomendaciones

82. La OSSI procede a formular las siguientes recomendaciones para mejorar las estructuras de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

³⁴ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 5, vol. II y corrigendum (A/59/5 (Vol. II) y Corr.1)*.

Recomendación 1

83. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería proponer al Secretario General un mandato actualizado que reflejase claramente su función de dirigir las operaciones sustantivas de las misiones políticas especiales además de las operaciones de mantenimiento de la paz (AP2006/560/01/01)³⁵.

84. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y señaló que el mayor número de misiones políticas especiales y la diversidad de sus mandatos requerían una mayor precisión de su papel en la gestión de las operaciones sobre el terreno de las misiones. El Departamento colaborará estrechamente con la Oficina Ejecutiva del Secretario General y con otros departamentos para revisar los boletines correspondientes del Secretario General.*

Recomendación 2

85. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería establecer con carácter prioritario un plan de acción para formular una completa doctrina de las actividades de mantenimiento de la paz y otras de las operaciones que dirige, instituyendo procesos y procedimientos oficiales que rijan su labor y especifiquen la estructura de la rendición de cuentas, la delegación interna de autoridad y el nivel de integración entre las oficinas y entidades que participan en los procesos operacionales que afectan a varias divisiones. También deberían elaborarse diagramas de los procesos para todas las áreas operacionales, a fin de facilitar esta tarea y fortalecer el marco de control interno del Departamento (AP2006/600/01/02).

86. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y reconoció la necesidad de seguir formulando continuamente la doctrina y los procesos y procedimientos operacionales. En este contexto, se creó un equipo ampliado de alta gestión para dar prioridad a las áreas en que había que mejorar y revisar la doctrina y publicar material de orientación, como normas, procedimientos, manuales y directrices. El Departamento estableció el llamado "proyecto de orientación", una completa doctrina y de orientación para más de 1.200 actividades que abarcaban todas las tareas realizadas en operaciones de paz y gracias al cual pudo reunir más de 5.000 documentos sobre las normas y los procedimientos que regulaban sus actividades, tanto en la Sede como sobre el terreno. Además, el Departamento está examinando las lagunas existentes en el marco para elaborar un plan a largo plazo de desarrollo.*

Recomendación 3

87. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería velar por que hubiese un nexo coherente entre el marco de la presupuestación basada en los resultados y las funciones encomendadas a sus subprogramas y por que se utilizara efectivamente para evaluar su desempeño, a fin de mejorar la gobernanza y los mecanismos de rendición de cuentas y asegurar el cumplimiento de sus objetivos. También deberían tomarse medidas para mejorar la estructura de la función de supervisión y evaluación de la presupuestación basada en los resultados en el seno de la Oficina del Secretario General Adjunto (AP2006/600/01/03).

³⁵ Las indicaciones que figuran entre paréntesis en esta sección obedecen a un código interno que utiliza la OSSI para registrar las recomendaciones.

88. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y reconoció que la presupuestación basada en los resultados podía ser un instrumento de gestión más eficaz. En los dos últimos ejercicios presupuestarios había mejorado la calidad de los productos de la presupuestación basada en los resultados, pero el Departamento, posiblemente con asistencia externa, estudiaría formas de que fuera más útil para la gestión dentro del propio Departamento y de hacer más eficaces las funciones de supervisión y evaluación de la Oficina del Secretario General Adjunto.*

Recomendación 4

89. En coordinación con el Departamento de Gestión, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería determinar qué normas y procedimientos de las Naciones Unidas tenían a su juicio que ser objeto de revisión para adaptarlos a la mayor complejidad y a los cambios en el entorno de la prestación de apoyo a las operaciones de paz y su gestión en los últimos años, dejando al mismo tiempo un control interno satisfactorio. En su caso, las propuestas de modificación de las normas y los procedimientos deberían remitirse a los órganos legislativos para su aprobación (AP2006/600/01/04).

90. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y señaló que ya había colaborado con el Departamento de Gestión para conseguir que el Secretario General diera su aprobación a que se modificasen o dejasen de aplicarse ciertos procedimientos con objeto de facilitar el despliegue rápido de misiones nuevas o ampliadas de las Naciones Unidas en Timor-Oriental, el Líbano y Darfur. Sin dejar de reconocer que se trata de medidas a corto plazo, servirán no obstante de fundamento a la petición de que los procedimientos sobre el terreno sean objeto de consolidación y racionalización a más largo plazo (véanse también los párrafos 32 y 33 supra).*

Recomendación 5

91. En cooperación con el Departamento de Gestión, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería diseñar y aplicar controles internos acordes con el aumento de la autoridad que le ha sido delegada en materia de adquisiciones, incluida la asignación de personal exclusivamente encargado de asumir funciones de adquisición en las misiones sobre el terreno y rendir cuentas de ellas (AP2006/600/01/05).

92. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y afirmó que había establecido un grupo de trabajo conjunto con el Departamento de Gestión que durante los seis meses anteriores había estado examinando la estructura, los procedimientos y los controles de las actividades de adquisición. Además, en la cuenta de apoyo para el período 2006-2007 se había incluido una partida destinada a cubrir dos puestos temporarios (uno de categoría P-5 y otro de P-4) que se encargarían de la autoridad delegada en el Departamento respecto de las adquisiciones. En la cuenta de apoyo para el período 2007-2008 se han solicitado recursos adicionales para permitir un control más exhaustivo de la planificación y realización de las adquisiciones en las misiones.*

Recomendación 6

93. Según la recomendación del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

debería establecer niveles de referencia adecuados en materia de dotación de personal y financiación para que la Sede proporcione un apoyo adecuado a las operaciones de paz (AP2006/600/01/06).

94. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y señaló que ya se había completado un estudio de referencia relativo a las actividades sobre el terreno en las misiones emprendido bajo los auspicios del grupo de trabajo de organización. Con ello, el Departamento disponía de un modelo rudimentario de dotación del personal para las misiones. También está previsto llevar a cabo un estudio similar para el personal de la Sede; no obstante, para ello se requerirá asistencia externa, puesto que el Departamento no cuenta con los recursos necesarios.*

Recomendación 7

95. En coordinación con el Departamento de Gestión, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería revisar y analizar las funciones y obligaciones de ambos departamentos en relación con la capacidad de apoyo existente en la actualidad tanto en la Sede como en las misiones sobre el terreno a fin de evitar la duplicación y la superposición (AP2006/600/01/07).

96. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y destacó la necesidad de resolver los fundamentales problemas sistémicos que le impedían cumplir efectivamente su mandato de dirigir, administrar y apoyar las operaciones de paz de las Naciones Unidas. El Departamento estima que los beneficios de consolidar en él las funciones de apoyo a las actividades sobre el terreno que se superponen son considerables. La consolidación mejoraría la supervisión, alinearía los recursos a las obligaciones y permitiría responder más rápidamente a los problemas sobre el terreno de las misiones.*

Recomendación 8

97. En consulta con el Departamento de Gestión, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería iniciar programas de desarrollo profesional en distintos ámbitos de las operaciones de paz para establecer en ellas grupos de funcionarios de las Naciones Unidas de gran competencia y experiencia probada. También debería prepararse un sistema completo de capacitación como apoyo a los programas de desarrollo profesional (AP2006/600/01/08).

98. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y afirmó que ya se estaba trabajando en el desarrollo profesional y los programas de capacitación. Los programas de capacitación y perfeccionamiento profesional, incluidos los de experiencia en materia de desarrollo, estarían destinados a dotar al personal de la experiencia y los conocimientos necesarios.*

Recomendación 9

99. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería establecer un mecanismo de gestión del riesgo institucional que sirviese como herramienta de gestión y formase parte de un marco amplio de control interno para identificar y mitigar riesgos para el logro de sus objetivos (AP2006/600/01/09).

100. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y señaló que ya había iniciado un ensayo de gestión del riesgo como parte de su examen de las decisiones en materia de recursos para ampliar la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán a Darfur. La introducción de la gestión del*

riesgo institucional se estudiará como parte de la implantación de una planificación institucional de los recursos, que será el mecanismo de introducción de los nuevos sistemas de control.

Recomendación 10

101. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería ampliar y reforzar las funciones de supervisión en la Oficina del Secretario General Adjunto para que hiciera un seguimiento efectivo de su labor respecto de: a) el marco de presupuestación basada en los resultados y la medición del desempeño de los subprogramas; b) la gestión del riesgo institucional; c) la estrategia de gestión de la información; d) la iniciativa de reforma y el desarrollo de la doctrina y e) la difusión de la política y la comunicación con los asociados en las operaciones de paz (AP2006/600/01/10).

102. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación e indicó que revisaría su actual capacidad de supervisión con miras a fortalecer la gestión del cambio para el desempeño de esas funciones.

Recomendación 11

103. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería velar por que su iniciativa “Operaciones de paz 2010” formulase un plan de acción que estableciese mandatos oficiales y claros definidos sobre las relaciones, la cooperación, la coordinación, y el intercambio de información con sus asociados en las operaciones de paz (AP2006/600/01/11).

104. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y observó que ya se había completado la labor de establecimiento del proceso integrado de planificación de las misiones. El proyecto de mandato de los equipos de tareas integrados para misiones es un buen punto de partida para las relaciones, la cooperación y el intercambio de información con los asociados. No obstante, el Departamento elaborará un plan de acción en el marco de la iniciativa “Operaciones de paz 2010” para dar carácter oficial a estos arreglos.

Recomendación 12

105. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería finalizar el mandato de los equipos de tareas integrados para misiones, que son el principal mecanismo para garantizar una participación coherente, sistemática y coordinada de los asociados del sistema de las Naciones Unidas en el proceso integrado de planificación de las misiones (AP2006/600/01/12).

106. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y señaló que finalizaría en un plazo breve la elaboración del mandato de los equipos de tareas integrados para misiones.

Recomendación 13

107. Si el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz decidiera adoptar el modelo de matriz integrada de organización para mejorar su estructura de gestión, debería asegurarse de prestar la atención debida a la tarea de institucionalizar las atribuciones y la rendición de cuentas con el establecimiento de: a) delegaciones claras de autoridad y responsabilidad; b) una estructura jerárquica adecuada; c) mecanismos apropiados de medición del desempeño y d) metodologías

de trabajo debidamente diseñadas, para llevar a cabo efectiva y eficientemente la reorganización del Departamento (AP2006/600/01/13).

108. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación e indicó que se aseguraría de que la estructura integrada alineara los recursos, las funciones y la rendición de cuentas para hacer efectivas la medición del desempeño y la supervisión. Las estructuras integradas también utilizarán metodologías aprobadas por el Departamento que permitan unas relaciones efectivas con los demás elementos del propio Departamento. Está previsto que las nuevas estructuras sean objeto de revisión transcurridos dos años.*

Recomendación 14

109. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería instituir una estrategia de comunicaciones internas para que todos los miembros de su personal, cualquiera que sea su nivel, participasen en el proceso de reestructuración propuesto en el marco del programa “Operaciones de paz 2010” (AP2006/600/01/14).

110. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación e indicó que su personal ya había tenido gran participación en la evaluación de la necesidad de llevar a cabo la reestructuración del Departamento y el debate sobre las opciones al respecto. Además, se habían celebrado sesiones de información del personal, asambleas públicas y reuniones con los representantes sindicales. Una vez se determine la nueva estructura del Departamento, se llevarán a cabo reuniones más específicas con el personal. El Departamento también utilizará su sitio de Intranet para mantener al personal plenamente informado (desde mayo de 2006 el sitio ha registrado más de 24 millones de accesos).*

Recomendación 15

111. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería asignar la función de dirigir y coordinar la aplicación del programa de reforma “Operaciones de paz 2010” a la Oficina de Gestión del Cambio o a otra unidad de la Oficina del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que dependiera directamente del Secretario General Adjunto y cerciorarse de que se le asignaran los recursos y la autoridad correspondientes y se establecieran indicadores claros de desempeño para lograr el cumplimiento efectivo de esta tarea (AP2006/600/01/15).

112. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aceptó esta recomendación y afirmó que la función de dirigir y coordinar la aplicación del programa será asignada a la Oficina del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La Oficina de Gestión del Cambio desempeñará un papel fundamental en este contexto y es probable que necesite apoyo complementario para ello.*

(Firmado) Inga-Britt Ahlenius
Secretaria General Adjunta de Servicios
de Supervisión Interna

Organigrama del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz al 1° de julio de 2006

