



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1041
17 de julio de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
58º período de sesiones
Ginebra, 1º a 5 de octubre de 2007
Tema 5 b) del programa provisional
Informes sobre las tareas del Comité Permanente:
presupuestos por programas, gestión, control
financiero y supervisión administrativa

**AUDITORÍA INTERNA EN LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (2006-2007)**

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

En el presente informe se examinan las actividades de auditoría interna de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y los resultados conseguidos por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas entre el 1º de julio de 2006 y el 30 de junio de 2007. Durante ese período la OSSI emitió 25 informes de auditoría que incluían 225 recomendaciones para mejorar los controles internos, los mecanismos de rendición de cuentas y la eficiencia y eficacia de la organización.

I. INTRODUCCIÓN

1. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) cumple la función de auditoría interna en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tomando como base una carta de acuerdo sobre la prestación de servicios de auditoría firmada entre el ACNUR y la OSSI en marzo de 2007. La OSSI presta asistencia al Alto Comisionado en el desempeño de sus responsabilidades de supervisión y aumenta la eficacia de la ejecución de las actividades del ACNUR formulando recomendaciones para mejorar los mecanismos de control interno de éste.

2. Para 2007, el presupuesto del ACNUR destinado a servicios de auditoría se eleva a 3,1 millones de dólares de los EE.UU., que incluyen el costo de los auditores residentes para el Sudán y la República Democrática del Congo. Con estos fondos se sufraga un total de 16 puestos: 13 del cuadro orgánico y 3 del cuadro de servicios generales.

3. En la medida de lo posible, se llevan a cabo actividades de auditoría interna en las esferas de riesgo que más pueden afectar la capacidad del ACNUR para ejecutar eficazmente las actividades previstas en su mandato. Durante el período en curso, las auditorías se concentraron en las siguientes esferas de alto riesgo:

- **Cooperación con los colaboradores en la ejecución.** En su mayor parte, la realización de las actividades del ACNUR se delega en los asociados. El objeto principal de todas las auditorías de las operaciones sobre el terreno es el examen que efectúa la OSSI de la gestión de los asociados por el ACNUR y de la capacidad de dichos asociados para alcanzar los objetivos establecidos (véanse los párrafos 4 a 13).
- **Evaluación de los resultados.** Se deberían evaluar los resultados para cuantificar la medida en que se han alcanzado los objetivos estratégicos y determinar las oportunidades de mejora de unos objetivos claros y mensurables. En todas las auditorías realizadas, la OSSI sigue evaluando la eficacia de los mecanismos del ACNUR para evaluar y comunicar los resultados (véanse los párrafos 14 a 16).
- **Entorno de control interno.** El entorno de control interno refleja el tono establecido por el personal directivo y la actitud general y el grado de conciencia y de acción del personal directivo y el resto del personal con respecto a la importancia del control interno. Constituye la base del control interno y condiciona la importancia que otorga el ACNUR al control de sus políticas, procedimientos, prácticas y estructura orgánica. En el período de que se informa la OSSI no sólo siguió examinando el cumplimiento por el ACNUR de sus normas y procedimientos sino que también evaluó el entorno general en que el personal directivo estableció y mantuvo los controles (véase el párrafo 17).
- **Adquisiciones y gestión de activos.** Las adquisiciones se consideran una esfera de alto riesgo en el ACNUR. Existe un potencial de ineficiencia y de contratación poco económica. Las actividades de adquisición siguen siendo un tema central del que se ocupa la OSSI en todas las auditorías del ACNUR sobre el terreno. Además, la OSSI ha informado repetidas veces de que la gestión de activos es una esfera problemática en muchas operaciones sobre el terreno y sigue considerándose como una esfera de alto

riesgo en las operaciones del ACNUR sobre el terreno debido a la falta inherente de controles sobre la protección y el registro de los activos (véanse los párrafos 18 y 19).

- **Tecnología de la información y las comunicaciones.** La dependencia cada vez mayor del ACNUR respecto de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) hace que las operaciones de TIC sean vulnerables a riesgos como la fiabilidad de los datos y sistemas. La auditoría realizada por la OSSI sobre la gestión de las TIC por el ACNUR incluyó un examen de su buena administración, planificación estratégica, seguridad en el acceso y planificación de la continuidad de las actividades (véase el párrafo 20).

II. INICIATIVAS INTERNAS

4. En el período de que se informa, la OSSI comenzó diversas iniciativas para estar en mejores condiciones de ayudar al ACNUR a mejorar los controles internos y gestionar los riesgos. A continuación se describen algunas de esas iniciativas.

A. Un mecanismo más estructurado y centrado para evaluar el riesgo

5. Habiendo adoptado una estrategia basada en el riesgo para establecer un orden de prioridades en su labor, la OSSI inició una evaluación del riesgo de las actividades del ACNUR. La evaluación del riesgo, obligatoria con arreglo a las normas internacionales de auditoría interna, garantiza que los planes de auditoría interna se centren en las esferas que plantean más riesgo a la organización objeto de la auditoría. Sin embargo, la evaluación del riesgo realizada por la OSSI no mitiga la obligación del personal directivo del ACNUR de gestionar y vigilar los riesgos detectados. La OSSI seguirá defendiendo ante el personal directivo del ACNUR la necesidad de contar con un mecanismo más formal y estructurado para realizar esta labor. Para el período examinado se elaboró un proyecto de mapa de riesgos que se presentó al Comité de Supervisión del ACNUR. Aunque se trata de un proceso dinámico, en ese proyecto ya se han detectado diversas esferas de alto riesgo en el ACNUR. A partir de 2008 el nivel de recursos de auditoría debería determinarse por la tolerancia¹ del ACNUR al riesgo en la consecución de sus objetivos generales.

B. Mejora de las prácticas profesionales y de las competencias de los auditores

6. Para que la OSSI realice constantemente una labor de supervisión de alta calidad, en la División de Auditoría Interna se ha creado la Sección de Prácticas Profesionales para garantizar que en la actividad de auditoría interna se respeten las normas profesionales de auditoría y de la OSSI. Esa sección ya ha formulado diversas iniciativas destinadas a mejorar los métodos de trabajo y los procesos de presentación de informes de la División de Auditoría Interna mediante instrumentos y metodologías nuevos y mejorados, entre ellos la revisión del Manual de Auditoría Interna.

¹ La "tolerancia al riesgo" se define como el nivel de riesgo, en sentido amplio, que el ACNUR está dispuesto a aceptar en la consecución de sus objetivos.

7. Para que la OSSI cuente con los conocimientos y capacidades necesarios para llevar a cabo con eficacia y eficiencia las tareas de auditoría que se le asignen, se está realizando una amplia evaluación de las competencias para determinar tanto los requisitos en materia de capacitación como cualquier laguna en las capacidades a fin de que el personal que realiza las auditorías internas esté plenamente equipado para el desempeño de sus funciones actuales y futuras.

8. La División de Auditoría Interna de la OSSI también ha creado la Sección de Auditoría en Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC). Esa Sección cuenta con auditores especializados en TIC. La creación de esa Sección tiene por objeto, además de la realización de auditorías centradas en esa tecnología, el aumento de la capacidad general de la OSSI para realizar auditorías en TIC. Por otra parte, como la tecnología de la información abarca casi todas las esferas que son objeto de auditoría, la Sección se encarga de proporcionar orientación y apoyo a todos los auditores para que la TIC se examine sistemáticamente y se informe de las conclusiones.

C. Seguimiento de la aplicación de las recomendaciones

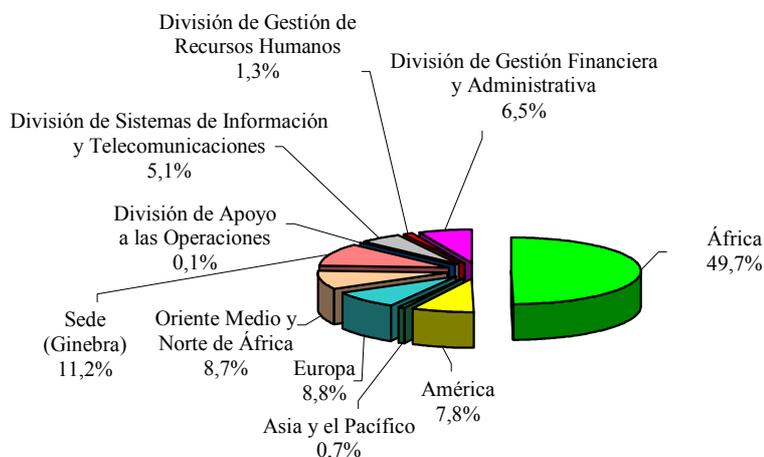
9. Para agilizar el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones, en abril de 2006 la OSSI puso en funcionamiento una base única de datos relativa a las recomendaciones, conocida como IssueTrack. En la próxima fase de su desarrollo se proporcionará a la dependencia del ACNUR encargada de la coordinación de las auditorías acceso en línea a las recomendaciones. Por lo tanto, esa dependencia podrá consultar y actualizar las recomendaciones en línea y mantener un diálogo con la OSSI sobre los progresos logrados en la aplicación de las recomendaciones de las auditorías. También permitirá al ACNUR generar informes de gestión en que se resuma el estado de aplicación de las recomendaciones.

III. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS EN MATERIA DE AUDITORÍA

10. Durante el período que se examina, la OSSI auditó operaciones y actividades por un valor total de 230 millones de dólares. Auditó las actividades realizadas en 18 países: Argentina, Armenia, Brasil, Bulgaria, Burundi, Colombia, Egipto, Ghana (Administración del Centro Regional), Guinea, Liberia, Mauritania, Reino Unido, República Árabe Siria, República Checa, República Islámica del Irán, Sierra Leona, Sudán y Turquía. En la sede, la OSSI auditó la gestión de la tecnología de la información y las comunicaciones, las primas de asignación y los subsidios de reubicación, la gestión de la flota, el Sistema de Gestión Electrónica de Documentos, la estructura de los centros regionales y los viajes oficiales. En el gráfico 1 se muestra la asignación de recursos a las diversas esferas geográficas y funcionales del ACNUR. Durante el período de que se informa se generaron 25 informes de auditoría (enumerados en el anexo).

Gráfico 1

Recursos de auditoría de la OSSI empleados del 1º de julio de 2006 al 30 de junio de 2007



A. Colaboración con los asociados en la ejecución

11. Diversas deficiencias importantes detectadas en el período de que se informa son cuestiones recurrentes que ya se destacaron en informes anteriores de la OSSI al Comité Ejecutivo. Una es la falta de sistemas de control interno adecuados establecidos por los asociados para supervisar y controlar los fondos del ACNUR. Por ejemplo, en una operación se desembolsaron más de 3 millones de dólares en efectivo (transacciones arriesgadas de por sí) sin la debida documentación, conciliación o supervisión. En otro caso, la ausencia de tarjetas de refugiados beneficiarios tuvo como consecuencia la distribución de artículos no alimentarios sobre la base de tarjetas de racionamiento que no tenían una fotografía que confirmara el derecho del beneficiario. La OSSI siguió encontrando casos de incumplimiento de los requisitos en materia de gestión y presentación de informes enunciados en los acuerdos sobre subproyectos del ACNUR con especial referencia a la adopción de unos procedimientos de adquisición transparentes, como se señala más adelante. La OSSI reconoce que muchas veces el ACNUR trabaja en entornos difíciles, pero en esas operaciones deberían establecerse fuertes controles internos desde el principio.

12. Muchas de las deficiencias observadas por la OSSI deberían haberse detectado mediante los controles financieros y de los resultados que suele efectuar el ACNUR o el seguimiento sistemático de la aplicación de las recomendaciones formuladas como parte del proceso de certificación de las auditorías. Este último es un útil instrumento de gestión que no se utiliza de manera eficaz a pesar del costo general del proceso para el ACNUR. La OSSI expresó su satisfacción por la calidad y el grado del control ejercido en algunas operaciones llevadas a cabo en países. No obstante, en su mayor parte, los proyectos no se controlaban a su debido tiempo para garantizar que se adoptaran medidas para mejorar los sistemas y procedimientos y para alertar al personal directivo si no se iban a cumplir los objetivos establecidos.

13. Tras el informe de auditoría preparado por la OSSI en 2005 en relación con el proceso de certificación de auditorías del ACNUR, éste revisó su política de certificados de auditoría para garantizar una mejor planificación del proceso, el control y el seguimiento, así como su presentación más oportuna. Los beneficios de la política revisada deberían apreciarse en 2008.

Sin embargo, se requieren más aliento y orientación para que el proceso sea plenamente eficaz. En las auditorías realizadas recientemente por la OSSI se llegó a la conclusión de que la contratación de los auditores externos locales no siempre se realizaba a tiempo y de que seguía sin haber un mecanismo para el seguimiento de las reservas formuladas. Como recomendó la OSSI, es necesario hacer avanzar el proceso de auditorías externas para que en 2008 se cumpla el plazo revisado de tres meses para la presentación de los certificados de auditoría.

B. Evaluación de los resultados

14. El ACNUR progresa en la aplicación de la gestión basada en los resultados con el objetivo de llegar a ser una organización que se guía por los resultados y cuyas operaciones alcanzan los resultados adecuados de la manera más eficaz y eficiente posible. La gestión basada en los resultados del ACNUR es objeto de un examen separado de la División de Inspección y Evaluación. Los resultados del examen se comunicarán este mismo año.

15. Como consecuencia de las auditorías realizadas durante este período, la OSSI ha considerado que la evaluación de los resultados merece más atención y realce por parte del ACNUR. Por ejemplo, en la auditoría realizada por la OSSI sobre los centros regionales de apoyo del ACNUR, que se encargan de respaldar las operaciones sobre el terreno con diversos expertos (reasantamiento, registro, finanzas y VIH/SIDA), se llegó a la conclusión de que cuando se crearon los centros no se habían establecido unos objetivos claros y formales. En ausencia de normas y puntos de referencia no fue posible evaluar los beneficios obtenidos con la creación de los centros regionales. La OSSI ha recomendado que, como el ACNUR está contratando determinadas funciones en el exterior, la experiencia obtenida de la creación de los centros regionales proporciona una aportación valiosa sobre los objetivos y el valor agregado esperado de las mejoras realizadas en las estructuras regionales.

16. También era evidente que existía la necesidad de mejorar las normas y los indicadores para informar adecuadamente sobre los logros y sobre los objetivos no alcanzados. En muchos casos los asociados en la ejecución no informaron claramente sobre el grado de éxito de sus actividades previstas, lo que dificultó la evaluación de los efectos generales de los proyectos. Además, los objetivos de resultado no siempre eran realistas o mensurables.

C. Entorno de control interno y riesgo de cumplimiento

17. En el examen realizado por la OSSI de 18 operaciones sobre el terreno se constató que no siempre se realizaban controles internos eficaces, lo que exponía al ACNUR al riesgo de ineficiencia y a no alcanzar los objetivos de los proyectos. En muchos casos la causa fundamental era un control interno deficiente, en particular la actitud, la conciencia y la acción del personal directivo y el resto del personal en lo que respecta a la importancia del control. Por ejemplo, en las auditorías de la OSSI se determinó que había vacantes en puestos clave, un elevado índice de rotación del personal en misión, una capacitación inadecuada del personal del ACNUR y/o de los asociados en la ejecución, y un control insuficiente de los proyectos. La OSSI también observó que un sistema de control interno deficiente había dado lugar en algunos casos a la presentación de informes imprecisos, pagos excesivos al personal, un mal aprovechamiento del dinero en las adquisiciones, un bajo grado de ejecución de los proyectos y posibles pérdidas por fraude. La OSSI formuló diversas recomendaciones al ACNUR para que fortaleciese sus mecanismos de control interno a fin de reducir el riesgo de incumplimiento de

los procedimientos y normas del ACNUR y garantizar la eficiencia; que estableciese directrices claras en materia de presentación de informes para que pudieran establecerse responsabilidades; que elevase el nivel de su función de control y supervisión de los asociados; y que mejorase los efectos de la ejecución de los proyectos. En cuanto a los aspectos positivos, la OSSI, toma nota de la elaboración en 2006/2007 de la segunda versión del Proyecto de Renovación de los Sistemas de Gestión, que ha mejorado el control interno mediante la introducción del Marco de Control Financiero y el Plan de Delegación de Autoridad para cada centro de costos.

D. Adquisiciones y gestión de activos

18. El ACNUR mantiene la práctica de delegar las adquisiciones en sus asociados en la ejecución, lo que suele considerarse ineficaz porque los asociados no siempre utilizan procedimientos de adquisición transparentes. La OSSI detectó una serie de casos en que no había pruebas que indicasen que se hubiese realizado una licitación para garantizar la aplicación del principio del aprovechamiento óptimo de los recursos empleados. Por ejemplo, en una operación los asociados habían atribuido contratos de construcción valorados en casi 1,2 millones de dólares sin licitación previa. Los contratos concluidos no atendían los intereses superiores del ACNUR. Se habían omitido cláusulas importantes, como las multas por retraso o la retención de garantías monetarias. Es necesario establecer mecanismos aplicables de rendición de cuentas para reducir el incumplimiento de las directrices para los asociados en la ejecución del ACNUR. La OSSI recomendó que el cumplimiento de las directrices del ACNUR pasara a formar parte con carácter permanente de la labor de control de los proyectos del ACNUR.

19. En casi todas las auditorías realizadas por la OSSI sobre el terreno se informó de deficiencias en la gestión de activos, destacándose que los datos sobre los activos del ACNUR no estaban actualizados. A veces los datos se consideraban poco fiables o incompletos y a menudo los controles internos eran insuficientes para proteger los activos contra pérdidas y robos.

E. Tecnología de la información y las comunicaciones

20. La auditoría realizada por la OSSI sobre la gestión de la tecnología de la información y las comunicaciones por el ACNUR no puso de manifiesto deficiencias importantes. Sin embargo, la estrategia en materia de TIC podría desarrollarse más para poder garantizar una información fundamental para las misiones y determinar las actividades que deben modificarse para aprovechar plenamente los posibles beneficios de los sistemas automatizados del ACNUR. Además, no había un plan integral de continuidad de las actividades para salvaguardar el punto crítico de disponibilidad del sistema. Algunos de los instrumentos relacionados con la gestión de la TIC no estaban adaptados a las mejores prácticas. La OSSI consideró que no estaban claras la gestión y la estructura administrativa del funcionamiento general de la TIC y la función de la División de Sistemas de Información y Telecomunicaciones. La OSSI recomendó al ACNUR que elaborase estructuras, documentos y procedimientos de TIC que permitiesen un control adecuado, evitasen la duplicación y la ineficiencia y garantizaran la máxima rentabilidad de los recursos de TIC.

F. Otros temas importantes de 2007

21. Las asignaciones que se describen en los siguientes párrafos se realizaron para ayudar al ACNUR a reducir su exposición a los riesgos determinados.

G. Examen del Sistema de Gestión Electrónica de Documentos (SGED) del ACNUR

22. El enfoque innovador y las iniciativas adoptadas para introducir y desarrollar el SGED son dignos de elogio. El sistema funciona desde 2000 y se han realizado considerables esfuerzos para formar al personal sobre su uso, así como para promover su capacidad de almacenar y recuperar datos. Sin embargo, todavía no es plenamente operacional, ya que ni el personal directivo ni el resto del personal lo utilizan sistemáticamente. Por ejemplo, el análisis de la OSSI mostró que más del 75% del personal de la sede nunca lo ha utilizado o rara vez lo utiliza. Por consiguiente, el ACNUR corre el riesgo de perder registros electrónicos importantes, especialmente a causa del elevado índice de rotación del personal de la sede y la nueva política de mensajes electrónicos por la que los documentos almacenados electrónicamente se destruyen automáticamente transcurrido determinado plazo. La OSSI recomendó al ACNUR que siguiese fomentando activamente el uso del SGED para asegurarse de que no se perdieran documentos importantes.

H. Examen de la relación del ACNUR con un donante importante

23. La OSSI reveló que el ACNUR no siempre cumplía las condiciones anexas a determinado tipo de financiación de donantes externos. Ese incumplimiento tenía como consecuencia que no se logaran los objetivos de los proyectos y se reembolsaran los gastos no autorizados. El ACNUR alegó que ello se debía al especial entorno de trabajo sobre el terreno o a la falta de orientación y capacitación del personal. La OSSI recomendó al ACNUR que elaborase unos criterios para la aceptación de fondos, especialmente en las situaciones que no garantizaban plenamente el cumplimiento de las condiciones impuestas por los donantes, así como la rendición de cuentas por la gestión de los fondos y el cumplimiento de los requisitos. El ACNUR aceptó estudiar la recomendación en el contexto de su nuevo modelo de competencias y actualizar y reforzar las directrices y la rendición de cuentas para garantizar la eficacia de la gestión de los proyectos y del aprovechamiento de los fondos.

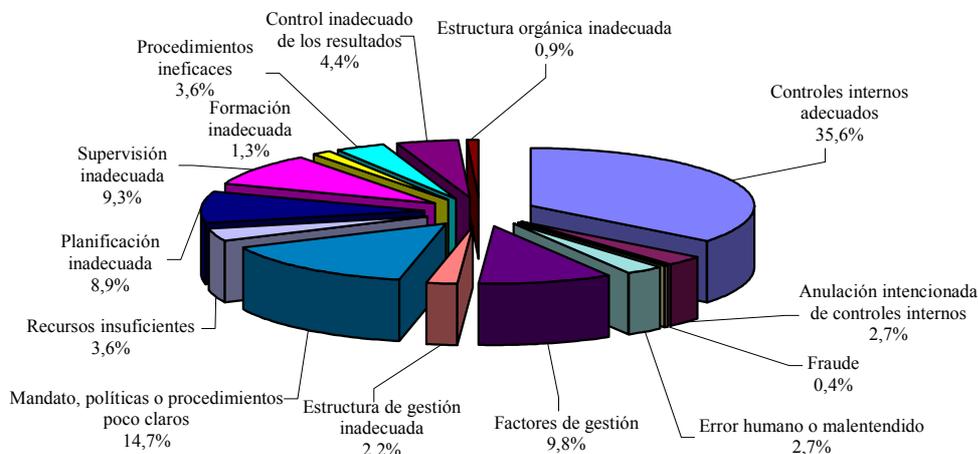
IV. PANORAMA DE LAS RECOMENDACIONES

24. A lo largo del período de que se informa, la OSSI formuló 225 recomendaciones, 132 de las cuales eran esenciales para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y los sistemas de control, así como para elaborar o aclarar políticas y procedimientos y los procesos de desarrollo de las operaciones. Hasta el 30 de junio de 2007 se habían aplicado o estaban en proceso de aplicación 114 de esas recomendaciones. De todas las recomendaciones formuladas, en el 36% de los casos se destacaba la inadecuación de los sistemas de control internos y el 15% se refería a la falta de claridad de políticas o procedimientos.

25. Al 30 de junio de 2007 quedaban pendientes 213 recomendaciones de este año y de años anteriores, de las cuales 58 (27%) llevaban pendientes más de un año.

Gráfico 2

**Causas de las recomendaciones formuladas del 1° de julio de 2006
 al 30 de junio de 2007**



26. En general, el ACNUR pudo responder a las recomendaciones más a tiempo. La OSSI reconoce que debido a la política de rotación del personal del ACNUR los responsables pueden haber asumido nuevas funciones. Sin embargo, eso no reduce la obligación del personal superior de tratar de evitar los riesgos destacados que con mucha probabilidad disminuirán la capacidad del ACNUR para alcanzar sus objetivos.

27. Con respecto a algunas de las recomendaciones más antiguas, la OSSI es consciente de que se ha iniciado la labor sobre ellas y de que la elaboración de políticas nuevas o revisadas toma tiempo. Además, la actual labor del proyecto de cambio estructural y de gestión del ACNUR, cuyo resultado podría ser un requisito indispensable para la aplicación de las recomendaciones y podría facilitarlas, ha provocado en algunos casos una pausa en la aplicación de muchas de las recomendaciones esenciales de la OSSI, sobre todo en la sede. A pesar de ello, hay varias recomendaciones que llevaban pendientes tres años o más y que hay que abordar para reforzar el control interno y aumentar la eficacia de las actividades del ACNUR. Entre ellas se encuentran: la revisión de la política del ACNUR sobre los refugiados en las zonas urbanas, el despliegue de personal en las operaciones de emergencia, y la gestión y presentación de informes sobre las existencias centrales y regionales.

Anexo

SERVICIO DE AUDITORÍA DEL ACNUR

Lista de informes emitidos

Título	Fecha
1. Operaciones en Zambia	21 de julio de 2006
2. Operaciones en Bélgica	8 de agosto de 2006
3. Operaciones en el sur del Sudán (Oficina Principal - Juba)	22 de agosto de 2006
4. Operaciones en la ex República Yugoslava de Macedonia	28 de agosto de 2006
5. Operaciones en la República del Congo	12 de septiembre de 2006
6. Operaciones en Bulgaria	12 de septiembre de 2006
7. Operaciones en Djibouti	25 de septiembre de 2006
8. Operaciones en Nepal	10 de octubre de 2006
9. Operaciones en Argelia	23 de octubre de 2006
10. Centro Regional de Kenya - Administración	31 de octubre de 2006
11. Centro Regional de Ghana - Administración	6 de noviembre de 2006
12. Sistema de Gestión Electrónica de Documentos	16 de noviembre de 2006
13. Operaciones en Mauritania	27 de noviembre de 2006
14. Primas de asignación y subsidios de reubicación	12 de diciembre de 2006
15. Operaciones en la República Islámica del Irán	8 de enero de 2007
16. Operaciones en el sur del Sudán	31 de enero de 2007
17. Operaciones en Darfur	7 de febrero de 2007
18. Centros regionales	15 de febrero de 2007
19. Gestión de la tecnología de la información y las comunicaciones	9 de marzo de 2007
20. Operaciones en Sierra Leona	9 de marzo de 2007

	Título	Fecha
21.	Operaciones en Liberia	15 de marzo de 2007
22.	Operaciones en Turquía	16 de marzo de 2007
23.	Operaciones en Egipto	30 de marzo de 2007
24.	Operaciones en el Reino Unido	29 de junio de 2007
25.	Operaciones en Burundi	29 de junio de 2007
