



**Asamblea General**

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/1056  
11 de agosto de 2008

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL  
ALTO COMISIONADO

59º período de sesiones

Ginebra, 6 a 10 de octubre de 2008

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 (2007-2008)**

**Resumen**

En el presente informe se resumen las actividades de auditoría interna relativas a 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 2007 y el 30 de junio de 2008.

Durante ese período, la Oficina tomó varias iniciativas para dar mayor calidad y eficacia a los servicios de auditoría interna que se prestan al ACNUR, entre ellas, la planificación de las auditorías según el riesgo, el mejoramiento de las prácticas profesionales, el establecimiento de una sección de auditoría de tecnología de la información y las comunicaciones y la institución de una base de datos para simplificar la supervisión del cumplimiento de sus recomendaciones.

La Oficina emitió durante el período 13 informes de auditoría (11 de las operaciones del ACNUR sobre el terreno y 2 relativas a la sede del ACNUR), que incluían 201 recomendaciones para mejorar los controles internos, los procesos de gestión y la eficiencia y eficacia en la organización. En las auditorías, la Oficina examinó si los controles internos establecidos por el ACNUR eran suficientes y eficaces y si se cumplían las normas, los reglamentos y los procedimientos aplicables. Las auditorías se concentraron en las cuestiones siguientes:

- **Gestión de los programas, incluidos los asociados en la ejecución.** Todas las auditorías de operaciones sobre el terreno que se realizaron en el curso del período abarcaron la gestión de los programas. En particular, y habida cuenta del hecho de que gran parte de las actividades del ACNUR se delega en los asociados, la Oficina estudió en qué forma procedía el ACNUR a la gestión de los asociados en la ejecución, así como la capacidad de éstos para conseguir los objetivos fijados, llevar registros adecuados de los proyectos y presentar informes sobre la utilización de los fondos recibidos del ACNUR. La Oficina recomendó que el ACNUR supervisara en forma más efectiva los componentes financieros y de desempeño de las actividades de los asociados en la ejecución y se cerciorara de que hubiesen mejor seguimiento de las recomendaciones formuladas por los auditores externos (véanse los párrafos 16 a 22).
- **Adquisiciones y gestión de activos.** Se ha constatado que las adquisiciones constituyen una cuestión de alto riesgo en el ACNUR. Habida cuenta del potencial de ineficiencia y de contratación poco económica, las auditorías sobre el terreno siguen abarcando las actividades de adquisición. Además, la Oficina ha informado repetidas veces de que la gestión de activos constituye un problema en muchas operaciones sobre el terreno y sigue considerándose una cuestión de alto riesgo debido a la falta de controles internos sobre la protección y el registro de los activos (véanse los párrafos 23 y 24).
- **Gestión de los recursos humanos.** Muchos puestos sobre el terreno siguieron vacantes en razón de las dificultades para encontrar personal competente. Sobre la base de una recomendación de la Oficina, el ACNUR revisó la plantilla de personal en la República Democrática del Congo para tener debidamente en cuenta las necesidades operacionales (véase el párrafo 25).
- **Viajes y transporte.** En la auditoría que hizo la Oficina de los viajes oficiales del ACNUR se constató que cabía hacer aún más estrictos los controles internos en el proceso de viajes. Un estudio de la gestión de la flota indicó que había posibilidades de aumentar la capacidad de la flota del ACNUR y lograr una mayor eficiencia (véanse los párrafos 26 y 27).
- **Seguridad y vigilancia.** En las auditorías realizadas por la Oficina en el período se constató que en muchas de las operaciones sobre el terreno a que se referían no se cumplían las normas mínimas operativas de seguridad (MOSS) (véase el párrafo 28).

## I. INTRODUCCIÓN

1. La División de Auditoría Interna de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) prestó servicios de auditoría interna a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la base de una carta de acuerdo sobre la prestación de servicios de auditoría firmada en marzo de 2007. La División de Auditoría Interna utiliza el Marco de Prácticas Profesionales del Instituto de Auditores Internos. De conformidad con este Marco, la División lleva a cabo las funciones de auditoría interna con arreglo a las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna. El Instituto de Auditores Internos define la auditoría interna como "... una actividad independiente y objetiva de verificación y consulta con el fin de aumentar el valor añadido y mejorar las actividades de una organización. Ayuda a la organización a conseguir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para juzgar y mejorar la efectividad de los procedimientos de gestión de riesgos, control y buen gobierno".

2. En virtud del Acuerdo, el ACNUR financia 17 puestos: 14 del cuadro orgánico y 3 del cuadro de servicios generales. La Sección de Auditoría del ACNUR de la OSSI tiene también auditores residentes asignados a las grandes operaciones de emergencia en el Sudán y en la República Democrática del Congo. En 2007 el presupuesto de los servicios de auditoría prestados por el ACNUR ascendió a 3,2 millones de dólares. Las demoras para encontrar y contratar candidatos cualificados hicieron que varios puestos de auditores quedaran vacantes durante un período prolongado.

## II. INICIATIVAS DE AUDITORÍA INTERNA

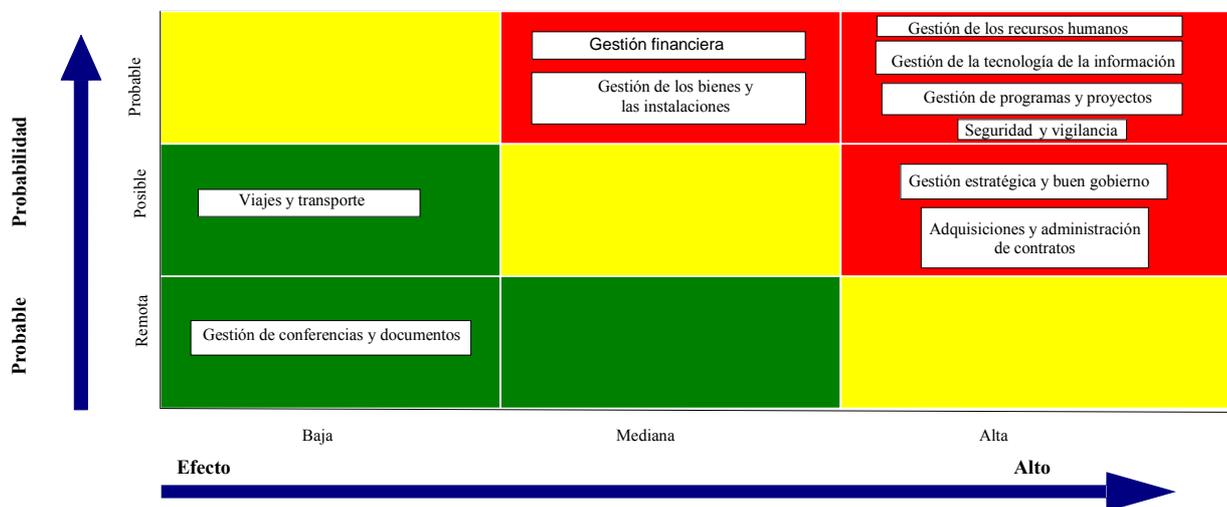
3. En el período a que se refiere el presente informe, la Oficina siguió tratando de prestar asistencia al ACNUR en la tarea de mejorar los controles internos y la gestión del riesgo. La Oficina tomó también diversas iniciativas para dar mayor calidad y eficacia a los servicios de auditoría interna que presta al ACNUR, según se explica a continuación.

### A. Planificación de las auditorías según el riesgo

4. Con arreglo a las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna, según las cuales el plan de trabajo de las actividades de auditoría interna debe estar basado en una evaluación de los riesgos, realizada al menos anualmente, la Oficina llevó a cabo una evaluación para determinar las cuestiones de alto riesgo de que se ocuparía en 2008. Este proceso le permite asegurarse de incluir en el plan anual de auditoría las cuestiones que planteen mayor riesgo para el ACNUR. La Oficina seguirá concentrándose en la planificación de la auditoría según el riesgo a fin de dar mayor valor añadido a la organización y mejorar las operaciones del ACNUR. En el gráfico 1 se describe el perfil de riesgo del ACNUR.

**Gráfico 1**

**Perfil sumario de riesgo del ACNUR (ámbito de concentración)**



**B. Mejores prácticas profesionales y mayor desarrollo profesional del personal de auditoría**

5. La Oficina tomó diversas medidas para mejorar las prácticas profesionales y los métodos de trabajo de sus auditores, entre ellas la institución de una metodología de evaluación de los riesgos compatible con las mejores prácticas en la auditoría interna, la actualización del proceso de gestión de auditorías, la revisión del manual de auditoría interna y la introducción de formularios y modelos estándar para los auditores.

6. La Oficina organizó además varios programas de capacitación para aumentar la competencia y los conocimientos del personal de auditoría, como cursos sobre técnicas de entrevista, controles de la tecnología de la información, muestreo estadístico, evaluación de los riesgos, planificación de la auditoría según el riesgo y elementos de auditoría básica para los auxiliares de auditoría.

7. Personal de la Sección de Auditoría del ACNUR, con el apoyo de éste, participó en un taller/reunión de información, de dos días de duración, sobre el Proyecto de Renovación de los Sistemas de Gestión, que sirvió para preparar planes y programas de trabajo de auditoría.

**C. Tecnología de la información y las comunicaciones**

8. El establecimiento de una Sección de Auditoría de Tecnología de la Información y las Comunicaciones en la División de Auditoría Interna de la OSSI en Nueva York ha servido para que ésta quede en mejores condiciones de realizar auditorías de esa índole y prestar al ACNUR servicios con un mayor valor añadido. En 2008 la Oficina se propone realizar dos auditorías de tecnología de la información que estarán a cargo de la Sección de Auditoría de Tecnología de la Información y las Comunicaciones y de la Sección de Auditoría del ACNUR conjuntamente. La primera auditoría de esa índole, relativa a la seguridad en la tecnología de la información,

tuvo lugar en mayo de 2008 y la segunda, que abarcará el módulo de nómina de pago/gestión de los recursos humanos del Proyecto de Renovación de los Sistemas de Gestión, está prevista para septiembre de 2008.

#### **D. Seguimiento de la aplicación de las recomendaciones**

9. Para agilizar el proceso de seguimiento de la aplicación de las recomendaciones, la Oficina puso en funcionamiento un sistema de base de datos llamado IssueTrack. En la próxima fase se procederá a convertirlo en un sistema en la red, con acceso en línea a la dependencia del ACNUR encargada de las auditorías. De esta manera, esa dependencia podrá consultar y actualizar en línea el estado de las recomendaciones y entablar un diálogo con la Oficina sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones. El sistema permitirá también al ACNUR generar informes de gestión en que se resume el estado de la aplicación de las recomendaciones. Se prevé ensayar este sistema en septiembre de 2008 y ponerlo en funcionamiento para fines de este año.

### **III. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS**

10. En el curso del período, las auditorías de la Oficina abarcaron operaciones y actividades por un valor total de 386 millones de dólares en 12 operaciones sobre el terreno en: Côte d'Ivoire, Federación de Rusia, Filipinas, Jordania (Operación de Emergencia en el Iraq), Kenya, Kuwait (Operación de Emergencia en el Iraq), República Democrática del Congo, Rumania, Sudáfrica, Sudán, Sudán meridional y Tailandia. En la sede, la Oficina hizo auditorías de la Junta de Gestión de Activos y de la seguridad en la tecnología de la información. En el curso del período se emitieron 13 informes de auditoría (véase el anexo 1), en su mayor parte correspondientes a auditorías comenzadas en el período anterior.

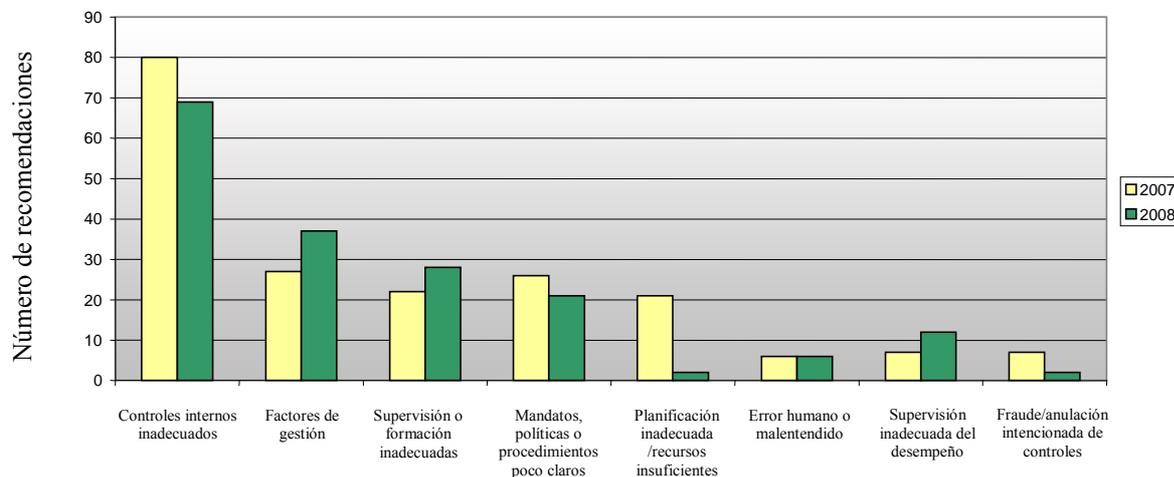
11. Al igual que en años anteriores, la Oficina evaluó si los controles internos fundamentales en las operaciones objeto de auditoría eran adecuados y eficaces. Respecto del período a que se refiere el presente informe, se determinó que el 85% de los controles en las operaciones eran aceptables o un poco más que aceptables, con lo que se daban seguridades a la administración en el sentido de que la gestión de las actividades en general era satisfactoria. Sin embargo, se determinó que el 15% de las operaciones no eran aceptables.

#### **A. Control interno**

12. En el examen realizado por la Oficina de 12 operaciones sobre el terreno se constató que el ACNUR estaba expuesto al riesgo de no alcanzar los objetivos de sus proyectos porque no siempre había controles internos eficaces. En la mayoría de los casos, la causa fundamental era un entorno deficiente de control interno, en particular la actitud, la conciencia y la acción del personal directivo y del resto del personal en lo que respecta a la importancia del control. Los factores que configuran el entorno de control consisten en la integridad y los valores éticos; el compromiso con la competencia; la filosofía y el *modus operandi* de la administración; la estructura de organización; la delegación de autoridad y responsabilidad y las políticas de recursos humanos.

**Gráfico 2**

**Distribución de las recomendaciones de las auditorías sobre el terreno según la causa (período julio-junio)**



13. La Oficina constató en muchos casos que el personal, incluido el de los asociados en la ejecución, necesitaba formación para conocer cabalmente las normas y los procedimientos del ACNUR. Al igual que en años anteriores, la Oficina constató que había puestos clave que no se habían cubierto durante largo tiempo, que la contratación del personal no siempre era transparente y cumplía las normas y procedimientos aplicables y que se dependía excesivamente de los Voluntarios de las Naciones Unidas, por lo cual algunos de éstos realizaban tareas básicas y tenían funciones de supervisión.

14. La Oficina observó también que un sistema de control interno deficiente había dado lugar en algunos casos a la presentación de informes imprecisos, pagos excesivos al personal, una utilización de los recursos para adquisiciones inferior a la óptima, un bajo nivel de ejecución de los proyectos y posibles pérdidas por fraude.

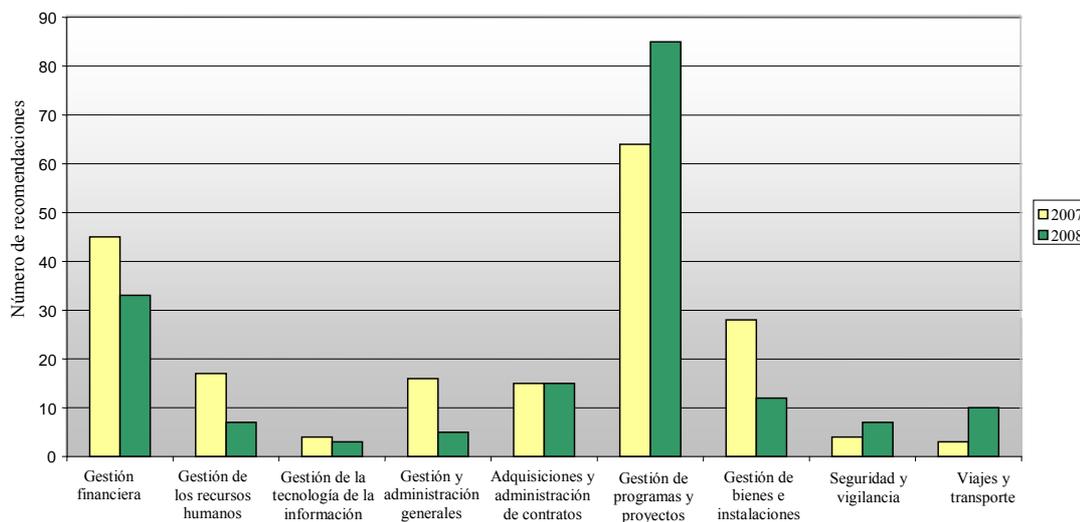
15. En muchas recomendaciones, la Oficina instó al ACNUR a que, a fin de mejorar la ejecución de proyectos, hiciese más estrictos sus mecanismos de control internos para reducir el riesgo de que no se cumplieran las normas y los procedimientos y elevar el nivel de su función de supervisión y control con respecto a sus asociados en ella.

**B. Gestión de los programas, con inclusión de los asociados en la ejecución**

16. La mayor parte de las recomendaciones formuladas en el período se referían a actividades de programas, en particular la gestión de las relaciones con los asociados en la ejecución (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3**

**Distribución de las recomendaciones de las auditorías sobre el terreno según el tema (período julio-junio)**



17. Los gastos por concepto de asociados en la ejecución ascendieron en 2007 a unos 428 millones de dólares. En el período a que se refiere el presente informe, las auditorías abarcaron fondos desembolsados a esos asociados por un importe de 156 millones de dólares. La Oficina determinó que, en el caso del 80% de los fondos, podían obtenerse seguridades de que habían sido debidamente contabilizados y utilizados con arreglo a los acuerdos sobre subproyectos. Respecto del 20% restante, los sistemas de contabilidad y control interno establecidos no eran fiables ni suficientes para proteger los fondos y dar seguridades de que se estaban utilizando para alcanzar los objetivos del ACNUR.

18. Se consignó a los efectos de la adopción de otras medidas, un caso de fraude relativo a la distribución de asistencia en efectivo. En esa actividad, que ejecuta directamente el ACNUR, se observaron grandes deficiencias de control interno.

19. Como se señalaba en anteriores informes al Comité Ejecutivo, varias de las deficiencias críticas que se han detectado constituyen problemas recurrentes. Entre las conclusiones a que se llegaron en este período estaba la falta de sistemas adecuados de control interno establecidos por los asociados para supervisar y controlar fondos del ACNUR. En algunos casos los controles contables y presupuestarios eran deficientes y había que mejorarlos, no había documentación justificativa o no era suficiente; las prácticas de adquisición no cumplían los procedimientos del ACNUR; era necesario crear capacidad en algunos asociados en la ejecución e impartirles formación, así como mejorar la gestión de los fondos renovables para microcrédito.

20. La Oficina considera que muchas de las deficiencias observadas deberían haberse detectado en el caso de la ordinaria supervisión financiera y del desempeño, incluida la documentación de los procedimientos de supervisión aplicados. En la mayoría de los casos, los proyectos no se supervisaban oportunamente para asegurarse de que se estuvieran tomando medidas correctivas a fin de mejorar los sistemas y procedimientos y para alertar al personal directivo en caso de que no se fueran a cumplir los objetivos fijados. En un caso, el Representante no había verificado ni aprobado los informes de control de subproyectos.

21. No había un seguimiento sistemático del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los auditores externos que contrataba el ACNUR para certificar la contabilidad de los asociados en la ejecución. Aunque se trata de un útil instrumento de gestión, no se utilizaba eficazmente. La Oficina recomendó también en algunos casos ampliar las atribuciones de los auditores externos para que abarcaran mejor cuestiones tales como el cambio de monedas o la transferencia de efectivo en países en que la infraestructura bancaria era deficiente.

22. La Oficina también había recomendado frecuentemente que el ACNUR contribuyera más a la formación de capacidad en los asociados en la ejecución, que se mejorara el proceso de selección de estos asociados y se redujera su número y que se establecieran métodos para supervisar su desempeño. La Oficina informó de varios casos en que los asociados en la ejecución no presentaban informes sobre las contribuciones recibidas de otras fuentes que podían utilizarse en proyectos financiados por el ACNUR, de resultas de lo cual había una duplicación de la asistencia.

### **C. Adquisiciones y gestión del activo**

23. La Oficina constató en este período que los procesos de adquisiciones por los asociados en la ejecución seguían siendo ineficientes porque no siempre se aplicaban las directrices del ACNUR en la materia. La Oficina detectó una serie de casos en que no había constancia de que se hubiesen recibido artículos, se hubiese procedido a una licitación o se hubiesen aprovechado en forma óptima los recursos. Por otra parte, seguía preocupando a la Oficina que el reintegro del impuesto pagado sobre el valor añadido fuera insuficiente.

24. Muchas de las oficinas sobre el terreno tenían que hacer más estrictos los controles internos respecto de los activos, los almacenes y el combustible. Al igual que en años anteriores, los datos sobre los activos del ACNUR no estaban actualizados. Se constató que en algunos casos no eran fiables o eran incompletos y que a menudo los controles internos eran insuficientes para proteger los activos contra pérdidas y robos.

### **D. Gestión de los recursos humanos**

25. Habida cuenta de que sigue en curso el proyecto del ACNUR sobre el cambio estructural y de gestión, algunas de las auditorías previstas en la sede que se referían básicamente a la gestión de los recursos humanos fueron aplazadas. Sin embargo, en el curso de las auditorías de las operaciones sobre el terreno, la Oficina constató que muchos puestos seguían vacantes principalmente en razón de las dificultades para contratar personal competente, de resultas de lo cual se dependía excesivamente de personal ajeno al ACNUR. En la República Democrática del Congo, respecto de la cual la Oficina había recomendado que el ACNUR resolviese en forma duradera la situación en cuanto al personal, el ACNUR revisó posteriormente la estructura de la

plantilla para tener debidamente en cuenta las necesidades operacionales. Se establecieron nuevas oficinas, se crearon 38 puestos y se subió de categoría a varios otros.

#### **E. Viajes y transporte**

26. En una auditoría de los viajes oficiales en el ACNUR, la Oficina llegó a la conclusión de que la administración de las solicitudes de reembolso de gastos de viaje era sólo aceptable, cabía mejorar el proceso haciendo más estrictos los controles internos mediante, por ejemplo, una presentación más oportuna de las solicitudes y agilizando el cobro de las cuentas por cobrar.

27. La Oficina hizo también una auditoría de la gestión de la flota del ACNUR. El ACNUR gasta más de 100 millones de dólares al año en actividades de transporte y logística. La Oficina constató muchas posibilidades de que el ACNUR aumentara la capacidad de su flota y lograra una mayor eficiencia instituyendo la supervisión y el control mundiales de esas actividades.

#### **F. Seguridad y vigilancia**

28. En muchas de las operaciones sobre el terreno que fueron objeto de auditorías en el curso de un período no se cumplían las normas mínimas operativas de seguridad. Se determinó que las telecomunicaciones eran deficientes en un país en que la seguridad del personal que trabajaba en zonas remotas suscitaba gran inquietud. El ACNUR tomó de inmediato medidas para rectificar este problema mediante la adquisición y distribución del material necesario.

### **IV. ESTADO DE LAS RECOMENDACIONES DE LAS AUDITORÍAS**

29. La Oficina formuló 201 recomendaciones durante este período, 73 de ellas de importancia crítica, para mejorar los sistemas de control y los mecanismos de rendición de cuentas, así como para formular o aclarar políticas y procedimientos y procesos de desarrollo de las operaciones. Veintisiete recomendaciones correspondían a auditorías relativas a la sede y 174 a auditorías de operaciones del ACNUR sobre el terreno. Al 30 de junio de 2008 se había cumplido o se estaba cumpliendo el 82% de esas recomendaciones.

### **V. AGRADECIMIENTOS**

30. La Oficina desea expresar su reconocimiento por la cooperación que el personal directivo y el resto del personal del ACNUR prestaron continuamente a los auditores en el período a que se refiere el presente informe.

**Anexo**

<b>Título de la auditoría</b>	<b>Fecha del informe</b>
1. Gestión de la flota del ACNUR	6 de julio de 2007
2. Operaciones en Colombia	18 de julio de 2007
3. Operaciones en Mozambique	13 de septiembre de 2007
4. Operaciones en la República Checa	14 de septiembre de 2007
5. Operaciones en el Líbano y la República Árabe Siria	19 de septiembre de 2007
6. Viajes oficiales del ACNUR	18 de octubre de 2007
7. Operaciones en el Brasil	18 de octubre de 2007
8. Operaciones en el Chad	16 de noviembre de 2007
9. Operaciones en Guinea	16 de noviembre de 2007
10. Operaciones en la Argentina	24 de enero de 2008
11. Operaciones en Côte d'Ivoire	9 de abril de 2008
12. Operaciones en Armenia	14 de mayo de 2008
13. Operaciones en la República Democrática del Congo	20 de mayo de 2008

-----