



Asamblea General

Distr. general
24 de noviembre de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 131 del programa

**Informes financieros y estados financieros auditados
e informes de la Junta de Auditores**

Plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Nota del Secretario General

De conformidad con lo dispuesto en la sección V, párrafo 11 de la resolución 68/247 A de la Asamblea General, tengo el honor de transmitir adjunto el primer informe de la Junta de Auditores sobre el plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.



Carta de envío

Carta de fecha 30 de noviembre de 2015 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Presidente de la Junta de Auditores

Tengo el honor de transmitirle el primer informe de la Junta de Auditores sobre el plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

(Firmado) Mussa Juma **Assad**
Contralor y Auditor General de la República Unida de Tanzania
Presidente de la Junta de Auditores

Informe de la Junta de Auditores sobre el plan estratégico de conservación del patrimonio de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Resumen

El plan estratégico de conservación del patrimonio entraña la renovación de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra para atender a las necesidades de la Organización y mejorar las condiciones de salud, seguridad y trabajo. La Oficina funciona como centro mundial de las actividades de la Organización en las esferas del desarrollo sostenible, los asuntos humanitarios, los derechos humanos, el desarme y la reducción del riesgo de desastres. El complejo de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra es el centro de conferencias de las Naciones Unidas más grande de Europa; están acreditadas en la oficina 191 misiones permanentes y de observación.

El 27 de diciembre de 2013, la Asamblea General, en su resolución 68/247 A, coincidió en que era necesario examinar las cuestiones relativas a la salud, seguridad, y uso de las instalaciones de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, así como las necesidades de acceso a ellas. La Asamblea también destacó la importancia de supervisar la elaboración y ejecución del plan estratégico de conservación del patrimonio y solicitó a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto que pidiera a la Junta de Auditores que emprendiera actividades de supervisión e informara anualmente de ellas a la Asamblea. De conformidad con lo dispuesto en esa resolución, el 27 de enero de 2014 el Presidente de la Comisión Consultiva pidió a la Junta de Auditores que examinara el asunto e informara al respecto a la Asamblea. En respuesta, el Presidente de la Junta de Auditores confirmó, el 27 de agosto de 2014, que la Junta haría una auditoría del plan estratégico de conservación del patrimonio e informaría al respecto.

El costo del proyecto se estima actualmente en 836,5 millones de francos suizos (869,54 millones de dólares de los EE.UU.); según lo previsto, el proyecto se terminará en 2023. Se propone que el proyecto se ejecute en dos fases. La construcción del nuevo edificio comenzará en 2017 y terminará antes del fin de 2019. Las obras de renovación de los edificios existentes terminarán en 2023.

Conclusión general

Actualmente el plan estratégico de conservación del patrimonio aguarda la aprobación de la Asamblea General. Si bien no había ningún problema que obstaculizara la aprobación del proyecto, sí había motivos de preocupación, que incidían tanto en la ejecución del proyecto dentro de los plazos establecidos como en el costo global, y era preciso prestarles atención en las etapas siguientes. La Junta reconoce que el equipo de gestión del plan estratégico ha hecho decididos esfuerzos para tener en cuenta las lecciones derivadas de proyectos anteriores, como el plan maestro de mejoras de infraestructura, pero considera que la verdadera prueba será la eficacia con que se pongan en práctica esas lecciones. De igual modo, si bien la estructura de gobernanza establecida en general es adecuada, la prueba última de su efectividad será el funcionamiento de esas estructuras en la práctica, lo cual solo se sabrá a su debido tiempo. Por el momento era necesario definir más claramente la división de funciones entre la Junta Consultiva y el Comité Directivo, establecidos

para asesorar al Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra sobre las cuestiones que surjan durante la ejecución del proyecto.

Los plazos fijados para obtener las aprobaciones financieras y hacer avanzar el proyecto son breves y pueden plantear problemas para la Administración. En vista de que ya ha habido demoras en las actividades preliminares de finalización del plan maestro de diseño, el diseño conceptual y el diseño detallado del proyecto, será necesario supervisar muy estrechamente las diversas actividades y subactividades del proyecto para cumplir esos plazos y tomar activamente medidas para hacer frente a los obstáculos que puedan surgir.

La Junta reconoce que hay diversas guías, modelos y normas para la determinación de precios en relación con este tipo de proyectos de construcción y renovación y que incumbe a la Administración decidir cuáles adoptar como punto de referencia para sus estimaciones. No obstante, considera que lo importante es establecer una base clara y objetiva para hacer esos cálculos. Por lo tanto, las estimaciones de los costos y, concretamente, los porcentajes propuestos para gastos generales y utilidades, honorarios de consultores y gastos imprevistos deberían precisarse y preferiblemente basarse en directrices o normas establecidas en el sector de la construcción, fijadas por órganos de normalización aceptados internacionalmente, y ajustarse de manera transparente en función del emplazamiento, según sea necesario. Esto tiene una gran influencia en el costo global del proyecto.

También es necesario armonizar más los procedimientos de adquisición y contratación con las estipulaciones y salvaguardias del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas (ST/SGB/2013/4) y el Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas. Si bien pueden darse circunstancias en que sea necesario flexibilizar hasta cierto punto la aplicación de esas disposiciones para que un proyecto de esta complejidad pueda ejecutarse dentro de los plazos fijados, se deben tomar medidas para salvaguardar y proteger los intereses de las Naciones Unidas en caso de que un contratista no cumpla sus obligaciones contractuales.

En los párrafos siguientes se resumen las principales conclusiones y recomendaciones de la Junta.

Principales constataciones

Actividades planificadas y realizadas en 2015

Se había previsto que la empresa proyectista principal terminaría el plan maestro de diseño en marzo de 2015. Esto tenía importancia crítica, ya que en ese plan se establecen la estrategia y las directrices generales de diseño que constituyen el marco global de control interno —incluidos los mecanismos de garantía de calidad— de las actividades de diseño y construcción que se emprenderán ulteriormente. También se había previsto que la evaluación de los edificios y las evaluaciones en profundidad del emplazamiento, el diseño conceptual/esquemático del plan estratégico de conservación del patrimonio, la preparación de los diseños detallados para la construcción del nuevo edificio, la renovación del edificio de conferencias A, la protección contra incendios de los archivos históricos, la preparación de estimaciones detalladas de los costos y la actividad preparatoria del pliego de condiciones terminarían 2015.

Los resultados que, según lo previsto, se obtendrían en 2015 no se han logrado plenamente. En el momento de la aprobación para comenzar los trabajos detallados de diseño seguía habiendo considerables lagunas en el diseño conceptual y aún faltaban ciertos esenciales indispensables. La etapa de diseño detallado comenzó el 28 de septiembre de 2015 y se prevé ahora que la preparación del pliego de condiciones comenzará en mayo de 2016. Esas demoras pueden tener un efecto adverso en el calendario de ejecución del proyecto y en la confirmación de las estimaciones de los costos.

Lecciones derivadas del plan maestro de mejoras de infraestructura y otros proyectos

Si bien el equipo de gestión del plan estratégico de conservación del patrimonio ha tomado nota de la mayoría de los principales problemas planteados o “lecciones aprendidas” en proyectos anteriores, incluido el plan maestro de mejoras de infraestructura, en particular en lo que respecta a los estudios exploratorios y los costos asociados, el conocimiento del mercado local, la vida útil de los activos, las consultas con las partes interesadas, los manuales del proyecto, la gestión de riesgos, el control de los cambios y la gestión de situaciones imprevistas, la verdadera utilidad de esas lecciones radicarán en la eficacia con que se incorporen efectivamente en la ejecución del proyecto. Es necesario acelerar ciertas actividades que son importantes desde el punto de vista de los controles internos, como la preparación de los manuales del proyecto, incluidas las medidas de control de los cambios.

Retraso de los trabajos de diseño del proyecto

Ha habido demoras, de hasta 56 días, en muchas de las actividades relacionadas con el diseño del proyecto. Esas demoras se han atribuido a diversas razones: se ha retrasado la recuperación de los documentos archivados necesarios para los estudios estructurales y geotécnicos, la presentación de información sobre los lugares precisos en que se debían realizar pruebas intrusivas y el examen de esa información por la Administración, la reprogramación de estudios en algunos lugares considerados inaccesibles y el proceso de revisión del diseño conceptual definitivo.

Presupuesto y estimaciones de costos preliminares

Los costos detallados relacionados con varios edificios en el marco del plan estratégico de conservación del patrimonio fueron calculados por el consultor y presentados el 29 de julio de 2015. En muchos casos se indicaban sumas globales calculadas sobre la base de las condiciones del mercado local y prevalecientes en años anteriores, que no iban acompañadas de un análisis justificativo detallado. La Junta también observó que las sumas previstas para algunos rubros, como gastos generales y utilidades, honorarios de consultores y gastos imprevistos, parecían ser superiores a las indicados en las normas comúnmente utilizadas en el sector de la construcción. Por ejemplo, el porcentaje para actividades preliminares era del 14%^a en lugar del 10% al 13% indicado en algunas guías estándar para la determinación de precios, como *Spon's Architects' and Builders' Price Book*, o las prácticas del sector; el porcentaje para gastos generales y utilidades era del 5%^b en lugar del porcentaje típico del 2,5%; el porcentaje correspondiente a honorarios de consultores era del 16,12%^c en lugar del 7% al 10,5% propuesto por una entidad especializada reconocida internacionalmente, y el porcentaje para gastos imprevistos era del 18,11%^d en lugar del 6% al 12% recomendado por la UNOPS. Si bien reconoce que

en este sector se utilizan distintas guías y normas sobre precios y que el monto de las asignaciones para esos fines dependería de la índole y la complejidad del proyecto, la Junta observa que las estimaciones de costos normalmente deberían basarse en alguna norma establecida en el sector, debidamente ajustada, según fuera necesario, para tener en cuenta el emplazamiento. Este sería un modo más transparente y objetivo de proceder y ofrecería mayores garantías de la solidez financiera de esas estimaciones.

Estructura de gobernanza

Se ha establecido una Junta Consultiva provisional y se ha nombrado a un presidente provisional para que preste asesoramiento independiente e imparcial al Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra sobre cuestiones relacionadas con la ejecución del proyecto. También se ha establecido un Comité Directivo para supervisar el proyecto y su ejecución y prestar apoyo al Director General, proporcionándole asesoramiento y orientación en cuestiones de diseño, construcción, presupuesto y cambios en el alcance del proyecto.

Sin embargo, los mandatos de la Junta Consultiva y el Comité Directivo contenían información muy preliminar sobre las funciones y responsabilidades de los dos órganos y no definían claramente las diferencias.

Controles internos

Ya ha habido retrasos en la ejecución de varias actividades, como la finalización del plan maestro de diseño (28 días), la finalización del diseño conceptual (45 días), el comienzo de los trabajos detallados de diseño para la fase I de la construcción del nuevo edificio (42 días) y el comienzo de los trabajos detallados de diseño para la fase I de la renovación (56 días). Ello ponía de relieve la necesidad imperiosa de establecer un mecanismo eficaz de control interno para reducir el efecto global de esas demoras en el costo y el calendario de ejecución del proyecto.

Está en marcha la preparación de un manual del proyecto. Un manual actualizado es una herramienta importante de control interno y tiene importancia primordial para preparar la documentación sobre cuestiones críticas como las justificaciones, procedimientos y mecanismos para introducir cambios en el alcance, el costo y el calendario del proyecto.

Adquisiciones y contratación

La Administración comunicó a la Junta que se cumpliría lo dispuesto en el párrafo pertinente del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, en la que se enuncian los principios generales que deben tenerse debidamente en cuenta en las actividades de adquisición, así como las disposiciones del Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas relativas a las normas de ética y las responsabilidades en este ámbito. Ello incluía disposiciones relativas a los instrumentos de garantía —por ejemplo, las fianzas de cumplimiento y las garantías de pago— y a la protección financiera en caso de incumplimiento, como las indemnizaciones por daños y perjuicios.

Un examen de los contratos vigentes indicó que se habían retrasado los productos entregables de acuerdo con distintos contratos para la prestación de servicios de gestión del programa, la prestación de servicios de ingeniería civil y estructural y la presentación del informe definitivo del consultor con arreglo a un contrato para el estudio de materiales peligrosos. Sin embargo, ninguno de esos contratos incluía cláusulas de indemnización por daños y perjuicios en caso de demoras atribuibles a los contratistas. Uno incluía una cláusula de limitación de responsabilidad del contratista que se apartaba de las condiciones normales de los contratos previstas en el Manual de Adquisiciones. Por lo tanto, había discrepancias considerables entre las actividades de adquisición y las estipulaciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y el Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas.

Gestión de riesgos

El plan estratégico de conservación del patrimonio entraña una gran variedad de riesgos por ser un proyecto de construcción y renovación de gran envergadura. Por consiguiente, la evaluación y la mitigación de los riesgos son cuestiones prioritarias en el proyecto. Los principales riesgos identificados hasta ahora son: a) la gestión del riesgo cambiario, ya que se utilizan dos monedas para la financiación y ejecución del proyecto, a saber, el franco suizo y el dólar de los Estados Unidos; b) la formulación de una estrategia para la conservación de los activos creados; c) el cumplimiento de plazos estrictos que requieren la coordinación de las actividades de distintas partes relacionadas entre sí; d) el control del alcance, los gastos imprevistos y la gestión de los órdenes de cambio, y e) la protección y conservación de las obras de arte.

Principales recomendaciones

Sobre la base de su examen de las actividades realizadas hasta ahora, la Junta recomienda que la Administración adopte las medidas siguientes para reforzar el proceso de ejecución en el futuro y mitigar los riesgos:

- a) Vigilar la realización de diversas actividades para reducir al mínimo los retrasos y adoptar activamente medidas correctivas a fin de cumplir los plazos fijados para la ejecución del proyecto sin diluir en modo alguno la calidad y el alcance de los productos entregables previstos en el proyecto;**
- b) Acelerar determinadas actividades, como la preparación de los manuales del proyecto, incluidas las medidas de control de los cambios; velar por la inclusión de normas de seguridad en la etapa de diseño propiamente dicha y mantener consultas con todas las partes interesadas para asegurar una transición sin tropiezos;**
- c) Formular planes concretos de mitigación de los riesgos para cada esfera de riesgo que se haya definido, a fin de evitar obstáculos durante la ejecución del proyecto que afecten negativamente el costo estipulado o los plazos fijados;**
- d) Precisar y actualizar las estimaciones presupuestarias preliminares sobre la base de una lista normalizada y un análisis adecuado de los costos tomando como punto de referencia las guías de precios normalizados y las directrices establecidas para el sector por órganos de normalización reconocidos internacionalmente, con los ajustes necesarios para tener en cuenta las condiciones locales;**

e) Precisar los mandatos de la Junta Consultiva y del Comité Directivo para definir claramente las funciones y el ámbito de competencia de cada órgano;

f) Asegurar que se cumplan las disposiciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y el Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas para proteger los intereses de la Organización y reducir al mínimo los casos en que haya que apartarse de ellas. En los casos en que esto sea necesario se deben presentar justificaciones claras y transparentes y obtener la aprobación de las autoridades competentes.

La Administración informó a la Junta de que estaba de acuerdo con esas recomendaciones y había comenzado a adoptar varias de las medidas recomendadas.

^a De las actividades de facilitación más las obras de construcción.

^b De las actividades de facilitación más las obras de construcción más los trabajos preliminares.

^c Del costo total de las obras de construcción.

^d Del costo básico estimado.

Índice

	<i>Página</i>
Carta de envío	2
Plan estratégico de conservación del patrimonio: datos básicos	10
A. Mandato, alcance y metodología	10
B. Antecedentes del proyecto	11
C. Constataciones de la auditoría	13
1. Actividades previstas y realizadas en 2015	13
2. Lecciones derivadas del plan maestro de mejoras de infraestructura y otros proyectos	15
3. Retrasos en el diseño del proyecto	17
4. Estimaciones de costos	18
5. Autorizaciones y permisos locales	21
6. Proceso presupuestario	21
7. Gobernanza del proyecto	25
8. Contactos con las partes interesadas	27
9. Adquisiciones y contratación	29
10. Gestión de riesgos	32
D. Recomendaciones	33
E. Agradecimientos	34

**Plan estratégico de conservación del patrimonio:
datos básicos**

Objetivo: modernizar y renovar el complejo de la Oficina de las Naciones Unidas en el Palacio de las Naciones en Ginebra	
869,54 millones de dólares EE.UU.	Costo propuesto del proyecto
2015	Diseño y presupuesto detallados
2017	Comienzo del proyecto
2019	Terminación de la construcción del nuevo edificio
2023	Terminación de la renovación del edificio existente

A. Mandato, alcance y metodología

1. El plan estratégico de conservación del patrimonio entraña la renovación de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra para atender a las necesidades de la Organización y mejorar las condiciones de salud, seguridad y trabajo. En septiembre de 2013, el Secretario General presentó un plan detallado de ejecución y un análisis de los costos del plan estratégico (véase A/68/372) que ponían de manifiesto la urgente necesidad de eliminar riesgos críticos para la salud y la seguridad, la viabilidad a largo plazo de las operaciones de la Oficina y la continuidad de sus actividades. Se proponía que el proyecto se financiara por medio de una estrategia multianual de inversiones de capital que incluyera cuotas y donaciones voluntarias, así como otras posibles fuentes de fondos, como préstamos preferenciales del país anfitrión. En la estrategia se preveía que los trabajos detallados de diseño y adquisición comenzarían a principios de 2015 a fin de que las obras de construcción empezaran a más tardar a principios de 2017 y que el proyecto terminara de ejecutarse a fines de 2023.
2. El 27 de diciembre de 2013, la Asamblea General, en su resolución 68/247 A, coincidió en que era necesario examinar las cuestiones relativas a la salud, la seguridad y el uso de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, así como las necesidades de acceso, y aprobó la suma de 16,6 millones de dólares para continuar las evaluaciones técnicas y los trabajos de diseño en el marco del plan estratégico de conservación del patrimonio en 2014. La Asamblea también destacó la importancia de supervisar la elaboración y ejecución del plan estratégico y solicitó a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto que pidiera a la Junta de Auditores que emprendiera actividades de supervisión e informara anualmente a la Asamblea.
3. De conformidad con lo dispuesto en esa resolución, el 27 de enero de 2014 el Presidente de la Comisión Consultiva pidió a la Junta de Auditores que examinara la cuestión e informara anualmente a la Asamblea General. En respuesta, el Presidente de la Junta de Auditores confirmó el 27 de agosto de 2014 que la Junta de Auditores haría una auditoría del plan estratégico de conservación del patrimonio e informaría al respecto. La Junta dijo que las etapas para la presentación de informes debían

estar en consonancia con las fases de ejecución del proyecto de manera que los resultados fueran tangibles y significativos. Por consiguiente, el número de informes anuales podía ser excesivo, ya que en algunos años la Junta tal vez informara sobre cambios relativamente menores del estado del proyecto. El primer informe de la Junta se prepararía en el último trimestre de 2015 y estaría centrado en los aspectos que resultaran más útiles para la Quinta Comisión en su examen del plan estratégico. Se abordarían cuestiones tales como el rigor y la integridad del diseño del proyecto y los procesos de presupuestación, la gobernanza del proyecto propuesta, los arreglos comerciales y de gestión y la gestión de riesgos en el futuro. La Junta subrayó que, para mantener su independencia, no validaría los presupuestos o previsiones de la Administración y que su primer informe no la comprometería en modo alguno ni le impediría formular más adelante, durante el proceso de auditoría propiamente dicho, las observaciones sobre la gestión o la gobernanza del proyecto que considerara necesarias. El informe inicial solo contendría una opinión sobre la fiabilidad de los procesos para elaborar el presupuesto. Por lo tanto, presentaría un total de cinco informes, incluido el presente, en relación con el calendario propuesto de las obras, que proporcionarían garantías apropiadas de supervisión externa en puntos de decisión clave. En los años en que no presentara informes, la Junta seguiría vigilando la marcha del proyecto y los asuntos importantes que se plantearan se tratarían en el volumen I del informe de la Junta de Auditores o en algún otro informe para la Comisión Consultiva y la Quinta Comisión.

4. Por lo tanto, la presente auditoría se realizó de acuerdo con las resoluciones 74 (I) y 68/247 A de la Asamblea General y en conformidad con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, así como con las Normas Internacionales de Auditoría aplicables.

B. Antecedentes del proyecto

5. El Palacio de las Naciones, construido originalmente para la Sociedad de las Naciones, comprende un complejo de edificios históricos que se terminó de construir en 1937 y se amplió en la década de 1950, en 1973 se añadió un edificio de conferencias y una torre de oficinas que se conoce como edificio “E”. El complejo contiene 34 salas de conferencias grandes y unos 2.800 espacios de trabajo, incluidos 222 espacios de utilización temporal para los participantes en conferencias. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra funciona como centro mundial de las actividades de la Organización en las esferas del desarrollo sostenible, los asuntos humanitarios, los derechos humanos, el desarme y la reducción del riesgo de desastres. El complejo de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra es el mayor centro de conferencias de las Naciones Unidas en Europa; en la actualidad hay 191 misiones permanentes y de observación acreditadas. Más de 35 entidades del sistema de las Naciones Unidas tienen oficinas en Ginebra, incluidas las sedes de cinco organismos especializados.

Principales objetivos del proyecto

6. Desde la construcción del Palacio de las Naciones en 1937 y del edificio E en 1973, solo se han realizado en el complejo los trabajos mínimos de mantenimiento y reparación que se han considerado necesarios para las operaciones de la Oficina. Como resultado de ello, con el transcurso del tiempo han aumentado las necesidades

y los costos de mantenimiento y los riesgos para la seguridad y la salud de los delegados y el personal de las Naciones Unidas, así como para los visitantes, que suman más de 100.000 por año. Debido al deterioro gradual de los edificios del Palacio de las Naciones durante varias décadas, se emprendió la elaboración del plan estratégico de conservación del patrimonio para renovar y modernizar el complejo. Los principales objetivos del plan estratégico eran los siguientes:

- a) Garantizar y asegurar la continuidad de las actividades y las operaciones en el Palacio de las Naciones manteniendo la actividad diaria;
- b) Cumplir todas las normas pertinentes relativas a la protección contra incendios, la salud y la seguridad personal y el código de construcción;
- c) Cumplir todas las normas pertinentes relativas a las personas con discapacidad, incluida la adopción de medidas sobre la accesibilidad y la tecnología;
- d) Reparar y modernizar las paredes exteriores de los edificios y los sistemas electromecánicos y de fontanería para cumplir las normas de salud y seguridad pertinentes y reducir los gastos de energía;
- e) Modernizar las redes de tecnología de la información, las instalaciones de radio y televisión y el equipamiento para la celebración de reuniones a fin de ajustarlos a los estándares del sector;
- f) Optimizar el uso del espacio interior y las instalaciones de conferencias disponibles creando salas de conferencias flexibles y funcionales;
- g) Conservar el patrimonio, prevenir el deterioro o los daños irreversibles y restablecer y mantener el valor capitalizado del Palacio de las Naciones y su contenido.

Costo estimado

7. El costo del proyecto se estima actualmente en 836,5 millones de francos suizos (869,54 millones de dólares de los EE.UU.)¹; según lo previsto, el proyecto se terminará en 2023. El Gobierno del país anfitrión ha ofrecido un paquete de préstamos de 400 millones de francos suizos (415,8 millones de dólares de los EE.UU.) a un tipo de interés nulo para las obras de construcción y renovación del proyecto.

8. El Gobierno del país anfitrión ha indicado que, para obtener los fondos necesarios en enero de 2017, la solicitud del préstamo debe presentarse oficialmente en enero de 2016.

Calendario de ejecución

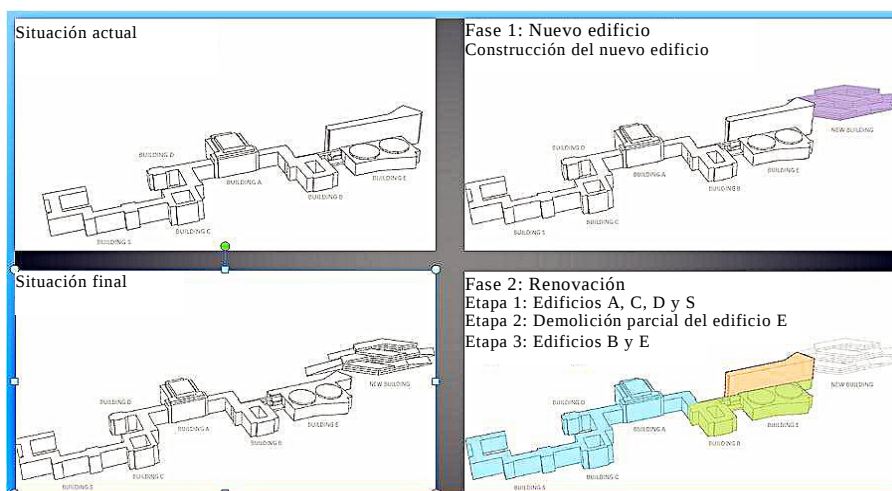
9. Se propone que el proyecto se ejecute en dos fases. Se ha previsto que la construcción del nuevo edificio comience en 2017 y termine antes del fin de 2019. Las obras de renovación de los edificios existentes se realizarán entre 2019 y 2023. En ese período, las instalaciones del nuevo edificio se utilizarán temporalmente como locales provisionales. Se propone que se nombre a la empresa constructora para la construcción del nuevo edificio a principios de 2017 y la empresa

¹ Todas las conversiones se han hecho utilizando el tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas de 1 dólar EE.UU. = 0,962 francos suizos, en vigor al 1 de septiembre de 2015.

constructora para la renovación de los edificios existentes a principios de 2019. El gráfico *infra* muestra una vista de conjunto de las fases del proyecto.

Gráfico

Fases de las obras de construcción



Aprobación que se solicita a la Asamblea General

10. En el segundo informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos (A/70/394 y Corr.1) solicitó a la Asamblea General que: a) aprobara el alcance del proyecto, el calendario y el costo estimado por un monto total de 836,5 millones de francos suizos (869,54 millones de dólares de los EE.UU.), de los que 41,2 millones de francos suizos correspondían a gastos previstos con cargo al presupuesto ordinario para el bienio 2014-2015, b) adoptara una decisión sobre el paquete de préstamos ofrecido por el país anfitrión, y c) adoptara una decisión con respecto al plan de consignaciones y la moneda en que se calcularían las cuotas. También se solicitó a la Asamblea que estableciera una cuenta especial multianual para la contabilidad del proyecto y un fondo de reserva para el capital de operaciones por valor de 20 millones de dólares.

C. Constataciones de la auditoría

1. Actividades previstas y realizadas en 2015

11. En su primer informe sobre la marcha de los progresos realizados (A/69/417) el Secretario General describió a grandes rasgos las actividades que tendrían lugar en 2015, a saber:

a) La terminación por la empresa proyectista principal del plan maestro de diseño en marzo de 2015, lo cual tenía importancia crítica, porque en él se establecían la estrategia general y las directrices de diseño que constituían el principal marco de control interno (incluidos los mecanismos de garantía de la calidad) de las actividades de diseño y construcción que se llevarían a cabo ulteriormente;

b) La terminación y el examen de las evaluaciones en profundidad de los edificios y el terreno que permitirían a la empresa proyectista especializada en diseño finalizar la evaluación física detallada de los edificios; ello debía tener lugar antes de que la empresa pudiera hacer el diseño conceptual/esquemático. Las evaluaciones en profundidad no solo facilitarían la preparación del diseño general y la estimación de los costos sino que también reducirán la incertidumbre con respecto al alcance de los trabajos de rehabilitación que habría que realizar y por lo tanto, permitirían determinar con mayor certeza los plazos del proyecto y la estimación de los costos;

c) La terminación del diseño conceptual/esquemático de todo el plan estratégico. El diseño conceptual/esquemático sentaba las bases para preparar estimaciones detalladas de los costos y los componentes del pliego de condiciones (incluidos los planos detallados, las especificaciones y la memoria de cantidades) que se consideraban necesarios para poner en marcha la licitación mediante la cual se contrataría a la empresa constructora, de manera que las obras de construcción comenzaran a más tardar en el primer trimestre de 2017;

d) La preparación de diseños detallados para la construcción del nuevo edificio permanente, la renovación del edificio de conferencias A y el sistema de protección contra incendios de los archivos históricos del edificio B;

e) La preparación de estimaciones detalladas de los costos de todo el plan estratégico;

f) La iniciación de las actividades preparatorias del pliego de condiciones.

12. El estado de cada una de las actividades arriba mencionadas en la fecha en que se terminó la auditoría (23 de octubre de 2015) era el siguiente:

a) La empresa proyectista principal había presentado versiones iniciales preliminares de la evaluación/estudio de viabilidad del diseño y el plan maestro el 20 de marzo de 2015 y las versiones definitivas de la evaluación/estudio de viabilidad del diseño y el plan maestro el 24 de abril de 2015. Tras examinarlas, la Administración consideró necesario introducir mejoras adicionales, y la empresa volvió a presentar el estudio de viabilidad del diseño y el plan maestro definitivos el 1 de septiembre de 2015. La Administración constató que el estudio y el plan estaban “básicamente” terminados;

b) Para la fecha en que se terminó la auditoría, el 23 de octubre de 2015, la empresa proyectista principal y otros consultores del plan estratégico habían terminado varios estudios en profundidad del emplazamiento hasta el nivel necesario para seguir adelante con los trabajos de diseño que, entre otras cosas, incluían un estudio arquitectónico detallado, un estudio de los sistemas electromecánicos y de fontanería, un análisis de los sistemas de protección contra incendios y seguridad, un estudio de la accesibilidad, un estudio detallado de los materiales peligrosos, un estudio geotécnico y un levantamiento topográfico;

c) La empresa proyectista principal presentó el 50% del diseño conceptual preliminar el 5 de junio de 2015 y el 100% el 20 de julio de 2015. Los días 19 y 31 de agosto de 2015, la empresa volvió a presentar el diseño conceptual definitivo. Si bien el equipo de gestión del plan estratégico constató que el diseño estaba “básicamente” terminado, se consideró necesario que volviera a presentarse para tener en cuenta nuevas observaciones, en particular en cuanto al análisis de valor.

La empresa proporcionó estimaciones detalladas de los costos del proyecto sobre la base del diseño conceptual como parte de esa documentación;

d) La etapa de diseño detallado del nuevo edificio comenzó el 28 de septiembre de 2015. Estaba por emitirse la autorización para comenzar los trabajos detallados de diseño de los archivos del edificio A y el Edificio B;

e) Las estimaciones detalladas de los costos se basarían en el diseño detallado una vez que este se hubiera terminado, y se incluirían en los documentos que se presentaran en el futuro para que el equipo del plan estratégico las examinara; y

f) La preparación del pliego de condiciones para la construcción del nuevo edificio debía comenzar en mayo de 2016 y terminar en octubre de 2016.

13. La Junta observó lo siguiente:

a) El diseño conceptual presentado por el contratista tenía varias deficiencias; por ejemplo, sus diversos componentes no estaban coordinados internamente de manera apropiada; el formato del informe no estaba en consonancia con el contrato; el contenido no cumplía los requisitos; el alcance del proyecto no estaba en conformidad con el contrato y las limitaciones presupuestarias se habían cumplido como resultado de medidas de control;

b) El formato del informe del plan maestro de diseño presentado por el contratista, incluso después de varias revisiones recomendadas por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, no cumplía todos los criterios establecidos;

c) La empresa proyectista principal y otros consultores del plan estratégico habían hecho varias evaluaciones en profundidad del terreno que se consideraban suficientes para seguir adelante con los trabajos de diseño, pero no se sabía con certeza si se habían realizado todas las evaluaciones previstas.

14. Por lo tanto, el diseño conceptual presentaba importantes lagunas y para la fecha en que se debía autorizar el comienzo de los trabajos detallados de diseño aún faltaban elementos esenciales. La etapa de diseño detallado comenzó el 28 de septiembre de 2015, y se prevé ahora que la preparación del pliego de condiciones comenzaría en mayo de 2016. Es evidente que no se han logrado plenamente todos los resultados previstos en 2015. Como el diseño conceptual es la base de los diseños detallados subsiguientes y de las correspondientes estimaciones de los costos, esos retrasos pueden tener un efecto negativo en lo que respecta al calendario para la ejecución de todos los aspectos del proyecto y la confirmación de las estimaciones de los costos.

15. La Administración informó a la Junta de que el equipo del plan estratégico de conservación del patrimonio seguía muy de cerca los trabajos y estaba tomando activamente medidas para asegurar que se cumplieran los plazos fijados sin menoscabo de la calidad.

2. Lecciones derivadas del plan maestro de mejoras de infraestructura y otros proyectos

16. La Comisión Consultiva y la Quinta Comisión han subrayado repetidamente en distintas ocasiones que es preciso tomar nota de las lecciones derivadas de diversos proyectos de construcción y renovación y tomarlas debidamente en consideración en la planificación, el diseño, la determinación de los costos y la

ejecución de proyectos subsiguientes, incluido el plan estratégico de conservación del patrimonio. Si se tienen en cuenta, esas lecciones mejorarían las posibilidades de éxito porque reducirían los riesgos, promoverían la ampliación de los conocimientos y el establecimiento de normas y permitirían que la Organización adoptara un enfoque moderno de la gestión de activos y reforzara su capacidad para la ejecución de proyectos.

17. El equipo de gestión del plan estratégico de conservación del patrimonio ha tomado nota de la mayoría de las principales cuestiones o “lecciones aprendidas” en proyectos anteriores. Esas cuestiones incluían los estudios exploratorios y los costos asociados, el conocimiento del mercado local, la vida útil de los activos, las consultas con las partes interesadas, la preparación de manuales para el proyecto, la gestión de riesgos, el control de los cambios y la gestión de gastos imprevistos. En lo que respecta al nombramiento de un asesor técnico independiente, la Administración considera que, en conjunto, un consultor sobre gestión de riesgos, la Junta Consultiva y el Comité Directivo proporcionan garantías adecuadas independientes de la calidad técnica.

18. En esta etapa, la Junta no ve ningún motivo para discrepar con la Administración en lo que respecta a incorporar las lecciones derivadas de proyectos anteriores. No obstante, desea destacar lo siguiente:

a) La aplicación de las lecciones aprendidas no es un fin en sí mismo y no debería limitarse a un mero formulismo. La verdadera utilidad de esas lecciones dependería de la eficacia con que se aplicaran en la práctica para vigilar la ejecución del proyecto, y esto solo se pondría de manifiesto a medida que avanzaran las actividades;

b) En algunas esferas que son sumamente importantes desde el punto de vista de los controles internos, como la preparación de manuales para el proyecto, es necesario acelerar los trabajos y terminar esos manuales a la brevedad posible, ya que son indispensables para elaborar la documentación necesaria y asegurar que el proyecto alcance los objetivos previstos, sobre todo en las épocas en que cambien las tasas de ocupación;

c) También es necesario precisar las medidas de control de los cambios, que, según se ha indicado, son parte del manual: se debe definir claramente la delegación de facultades y se debe indicar cuáles son las autoridades encargadas de aprobar cambios;

d) Se ha indicado que el Departamento de Seguridad de la Secretaría está por terminar de formular normas de seguridad para las Naciones Unidas. Es preciso proseguir también esta labor y asegurar que los requisitos adicionales relacionados con problemas de seguridad se incorporen en la etapa de diseño y se cumplan como parte del proyecto; y

e) No se pueden exagerar las dificultades del traslado a los locales provisionales; el equipo del plan estratégico debería seguir manteniendo comunicación con el personal y con las partes interesadas para que la transición se haga sin tropiezos.

19. La Administración señaló que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo tendría la función de asegurar que las lecciones derivadas de otros proyectos de infraestructura se tuvieran en cuenta. El manual del proyecto está básicamente terminado, se han incluido normas de seguridad en el diseño y el presupuesto del proyecto y las consultas amplias con las partes interesadas seguirían su curso.

3. Retrasos en el diseño del proyecto

20. En su resolución 68/247 A, la Asamblea General solicitó al Secretario General que acortara la fase de planificación lo más posible con el fin de iniciar las obras de construcción cuanto antes e instituyera mecanismos internos eficaces para controlar el alcance, los costos, los plazos y la calidad del plan estratégico de conservación del patrimonio. De acuerdo con el primer informe del Secretario General sobre los progresos realizados (A/69/417), estaba previsto que la labor relacionada con el plan maestro de diseño comenzara en octubre de 2014 y quedaría terminada para marzo de 2015, antes de pasar al diseño conceptual/esquemático, que, según estaba programado, comenzaría en abril de 2015. La Administración añadió que para la construcción del nuevo edificio se aplicaría la estrategia de diseño-licitación-construcción² y que para las obras de renovación se concertaría un contrato de diseño-licitación-construcción o de diseño-construcción y se utilizaría a un solo contratista en cada caso.

21. Para cumplir esos objetivos, las actividades subsidiarias debían realizarse dentro de determinados plazos. La Junta observó que había habido retrasos en muchas de esas actividades, que se indican en el cuadro 1 más abajo:

Cuadro 1
Retrasos en la ejecución de actividades

<i>Actividad</i>	<i>Fecha establecida inicialmente</i>	<i>Fecha efectiva de ejecución</i>	<i>Retraso (días)</i>
1 Plan maestro de diseño	20 de febrero de 2015	20 de marzo de 2015	28
2 Estudio de viabilidad – provisional	17 de marzo de 2015	20 de marzo de 2015	3
3 Fases finales del diseño conceptual provisional	17 de julio de 2015	20 de julio de 2015	3
4 Costo definitivo del diseño conceptual	30 de julio de 2015	7 de agosto de 2015	8
5 Diseño conceptual definitivo y observaciones	14 de agosto de 2015	18 de agosto de 2015	4
6 Aviso de terminación del diseño conceptual	14 de agosto de 2015	28 de septiembre de 2015	45
7 Inicio del diseño detallado de la fase I del proyecto (edificio nuevo)	17 de agosto de 2015	28 de septiembre de 2015	42
8 Diseño detallado de la fase I del proyecto (edificio nuevo) versión provisional	14 de octubre de 2015	En curso ^a	
9 Comienzo del diseño detallado de la fase I de la renovación	17 de agosto de 2015	12 de octubre de 2015	56
10 Preparación del diseño del edificio B1 – diseño provisional	14 de octubre de 2015	En curso ^b	
11 Estudio de materiales peligrosos	21 de abril de 2015	31 de julio y 31 de agosto de 2015 ^c	

^a Los trabajos detallados de diseño comenzaron el 28 de septiembre de 2015.

^b Los trabajos detallados de diseño comenzaron el 12 de octubre de 2015.

^c Retrasos debidos a la reprogramación de los estudios en lugares inaccesibles.

² Según este procedimiento, los planos detallados de todos los componentes de las obras de construcción deben terminarse antes del llamado a licitación para contratar a la empresa que realizará las obras.

22. Los retrasos se atribuyeron a diversos motivos: hubo demoras para recuperar los documentos archivados necesarios para los estudios estructurales y geotécnicos, demoras en la presentación de la información sobre los lugares precisos para los estudios y su examen por la Administración para realizar las pruebas intrusivas, la reprogramación de los estudios en algunos lugares considerados inaccesibles y demoras en el proceso de revisión del diseño conceptual definitivo.

23. De conformidad con el calendario revisado, los trabajos detallados de diseño debían comenzar el 31 de agosto de 2015 y estaba previsto que terminaran antes del 28 de octubre de 2016. Sin embargo, ese proceso, en relación con la construcción del nuevo edificio y las obras de renovación, en realidad comenzó el 28 de septiembre y el 12 de octubre de 2015, respectivamente. La Administración se propone comenzar las obras de construcción del nuevo edificio el 5 de mayo de 2017 y las obras de renovación el 8 de marzo de 2019.

24. Ha habido demoras para terminar el diseño conceptual y retrasos para comenzar los trabajos detallados de diseño. La Administración también informó a la Junta de que se necesitarían entre 12 y 15 meses para el proceso de adquisición. Además, la solicitud del préstamo del Gobierno del país anfitrión debía presentarse antes del fin de enero de 2016 a fin de que el Parlamento nacional la considerara a tiempo para que los fondos estuvieran disponibles a partir de enero de 2017. Es evidente que los plazos son muy justos y cualquier demora retrasará el proceso de obtener apoyo financiero del país anfitrión, lo cual a su vez demorará el inicio del proyecto. La Administración deberá vigilar constantemente el cumplimiento de los plazos y adoptar medidas correctivas apropiadas a fin de alcanzar los objetivos fijados para las obras de construcción.

25. La Administración dijo que se estaban preparando de estrategias de mitigación para atenerse al calendario establecido.

4. Estimaciones de costos

Estimaciones presupuestarias preliminares

26. Los costos detallados relativos a los edificios que se construirán o renovarán con arreglo al plan estratégico de conservación del patrimonio fueron calculados por el consultor y presentados el 29 de julio de 2015. Las estimaciones de costos estaban basadas en un diseño conceptual general y pueden cambiar a medida que avancen los trabajos de diseño y se disponga de más detalles sobre el proyecto. La Administración informó a la Junta de que las tasas utilizadas para calcular los costos estaban basadas en: a) datos sobre algunos proyectos recientes ejecutados por los consultores en la zona de Ginebra; b) tasas comparativas utilizadas en proyectos similares en otras partes, ajustadas para tener en cuenta la ubicación y la altura, y c) guías de precios que se utilizan corrientemente en el sector de la construcción, como el *Spon's Architects' and Builders' Price Book*, junto con factores relacionados con la ubicación. En lo que respecta a la verificación de las estimaciones de costos, la Administración informó a la Junta de que las estimaciones suministradas por el consultor habían sido validadas en varios niveles.

27. La Junta señaló que las estimaciones relativas a muchos elementos eran sumas globales basadas en datos de años anteriores y en las condiciones del mercado local y no estaban acompañadas de un análisis justificativo pormenorizado. La Junta, por ejemplo, observó lo siguiente:

a) Para calcular los costos del reemplazo de las puertas y ventanas se utilizó en el plan un costo medio de 1.500 francos suizos por metro cuadrado (1.559 dólares EE.UU.). Se utilizó la misma cifra para las puertas y las ventanas. No se pudo determinar cómo se había calculado esa cifra ni por qué se aplicaba tanto a las puertas como a las ventanas. La Administración señaló que el diseño se encontraba todavía en la etapa conceptual y que los cálculos de los materiales y costos de las ventanas estaban basados en un proyecto de reemplazo de ventanas recientemente terminado en el Palacio de las Naciones;

b) Se preveía una suma de 18.460.000 francos suizos (19.189.189 dólares EE.UU.) para la eliminación de materiales peligrosos tóxicos. Se informó a la Junta de que las sumas se habían calculado en consulta con expertos locales en eliminación de esos materiales. Esas cifras, por su propia naturaleza, están basadas en promedios y son examinadas a medida que se realizan estudios más amplios y detallados. El informe del estudio debía presentarse el 21 de abril de 2015, pero la versión definitiva de la evaluación de materiales peligrosos solo se terminó el 31 de agosto de 2015. Ese informe debía haberse utilizado como base para calcular el costo por tonelada o metro cuadrado, de manera que pudiera verificarse y tenerse en cuenta en el análisis de los costos. No basta con depender del criterio y la opinión profesional de los consultores en esta materia;

c) Se informó a la Junta de que en los casos en que se habían utilizado datos de fuentes que no fueran proyectos locales en el emplazamiento, los datos se habían ajustado para reflejar los niveles de precios y las especificaciones de Ginebra, que por lo general son hasta un 20% superiores a los del resto de Europa. La Junta no pudo obtener un cálculo detallado que justificara esa cifra. La Junta señaló que era preciso asegurarse de que el factor del 20% se calculara sobre la base de un análisis comparativo y técnico y se documentara en medida suficiente para que los cálculos se comprendieran mejor y para establecer el itinerario de la auditoría.

28. La Junta también señaló que normalmente las estimaciones de costos debían basarse en criterios uniformes basados en datos publicados, ajustados para tener en cuenta el lugar del proyecto, según fuera necesario. Observamos lo siguiente:

a) *Asignaciones para gastos generales y utilidades.* Sobre la base de las estimaciones del consultor, el costo de las obras de construcción había aumentado en el equivalente del 14% del costo del proyecto (trabajos de facilitación más obras de construcción) en el caso del contratista principal, en concepto de trabajos preliminares, y un 5% adicional en concepto de gastos generales y utilidades del contratista. La Junta observó que según las guías de precios que se utilizan comúnmente en el sector, como el *Spon's Architects' and Builders' Price Book*, el porcentaje para trabajos preliminares varía del 10 al 13%, en comparación con el 14% previsto en las estimaciones. De igual modo, un porcentaje típico para gastos generales y utilidades es del 2,5% (trabajos de facilitación más obras de construcción más trabajos preliminares) en lugar del 5% previsto en las estimaciones. Por lo tanto, los incrementos en concepto de gastos preliminares y gastos generales y utilidades parecían ser elevados en comparación con los se aplicaban corrientemente en el sector;

b) *Honorarios de consultores.* Las estimaciones de costos incluían una asignación de 164.306.161 francos suizos (170.796.425 dólares de los EE.UU.) en concepto de honorarios de consultores, equivalente al 16,12% del costo total de las obras de construcción. Según el plan de trabajo del Royal Institute of British

Architects, un modelo definitivo aceptado internacionalmente para el proceso de diseño y construcción de edificios, los porcentajes máximos en concepto de honorarios de consultores para nuevas obras de construcción y para la renovación de edificios existentes son del 7% y el 10,5% respectivamente. La Junta observó que la cuantía de las partidas para honorarios de consultores debía basarse en las directrices establecidas del sector o establecidas por órganos de normalización reconocidos internacionalmente;

c) Asignación para gastos imprevistos: la Administración señaló que la asignación para gastos imprevistos del proyecto se había calculado de acuerdo con las mejores prácticas del sector y tomando como punto de referencia otros proyectos similares de gran envergadura. Esa asignación se basaba en un análisis de los riesgos relacionados con determinados elementos de los costos, según los riesgos existentes. Sobre la base de lo que antecede, la suma global total para gastos imprevistos incluida en el plan estratégico se había estimado, en la etapa de diseño conceptual, en 91,9 millones de francos suizos (95,53 millones de dólares de los EE.UU.), o el 18,11% del costo básico estimado. La Junta reconoce que el método de porcentajes fijos utilizado para calcular esa cantidad ha cambiado, y se basa en un análisis de los riesgos. Sin embargo, la Junta hace notar que la Dependencia Común de Inspección, en su informe sobre proyectos de infraestructura/remodelación/construcción en las organizaciones del sistema de las naciones Unidas (JIU/REP/2014/3), señalaba que la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) recomendaba una asignación para gastos para imprevistos en el plan de adquisiciones que variaba entre el 6% y el 12% de la suma adjudicada, para cubrir el costo de elementos no previstos y no conocidos. El porcentaje global para imprevistos del 18,11% era bastante elevado, según las recomendaciones de la UNOPS. La Administración declaró que si bien la Organización se comparaba periódicamente con otras entidades, esas comparaciones y la aceptación de recomendaciones solo se considerarían cuando fuera aplicable.

29. La Administración señaló que no había en el mercado una escala uniforme o apropiada y que la documentación publicada comercialmente que, por su propia naturaleza, se basaba en promedios, no estaba al día. Añadió que el plan de costos para la etapa de diseño conceptual se había preparado utilizando datos reales y el criterio y las opiniones profesionales del consultor sobre costos.

30. Si bien la Junta reconoce que hay varias guías de precios, modelos y normas relativos a esos proyectos de construcción y renovación de esta índole y que incumbe a la Administración decidir cuál adoptar como punto de referencia para sus estimaciones, teniendo en cuenta la índole y la complejidad del proyecto y cuestiones relacionadas con el emplazamiento, la Junta observa que es importante que esas estimaciones tengan una base clara y objetiva. Por consiguiente, las estimaciones de costos y, concretamente, las asignaciones para gastos generales y utilidades, honorarios de consultores y gastos imprevistos deberían precisarse y preferiblemente basarse en las directrices establecidas en el sector o en las normas de órganos de normalización aceptados internacionalmente, y ajustados de manera transparente para tener en cuenta el lugar de ejecución del proyecto, según fuera necesario. Esta sería una manera más transparente y objetiva de proceder y ofrecería mayores garantías de la solidez financiera de las estimaciones.

5. Autorizaciones y permisos locales

31. La Administración informó a la Junta de que, en conformidad con el precedente establecido en todos los demás proyectos conocidos de organizaciones internacionales en Ginebra y en proyectos anteriores ejecutados en el Palacio de las Naciones, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra se proponía presentar voluntariamente la documentación necesaria para obtener los permisos de edificación a fin de asegurar que se cumplieran las normas y códigos locales de importancia crítica, en particular en lo que respecta a la protección contra incendios, la seguridad y las conexiones a los servicios de agua, electricidad, etc. El procedimiento vigente en el Cantón de Ginebra para la solicitud de permisos exigía la presentación de información técnica detallada al final de la etapa de diseño detallado/diseño técnico. Se ha previsto que la solicitud se presentara a principios de 2016. Se había establecido un grupo operacional del plan estratégico de conservación del patrimonio conjuntamente con la Misión de Suiza y la Fundación de Inmuebles para las Organizaciones Internacionales, una de cuyas principales funciones era la coordinación.

32. La construcción del nuevo edificio requeriría la derogación de algunos códigos de zonificación. Esas derogaciones no pueden aprobarse hasta que se haya presentado el permiso oficial y se haya obtenido la aprobación oficial de las autoridades locales a título preliminar para asegurar que la decisión sea favorable una vez que se solicite el permiso. La obtención de esas autorizaciones puede llevar entre 8 y 12 meses. Según la información más reciente sobre el estado de las actividades, se ha previsto que la etapa de diseño detallado/diseño técnico terminará para octubre de 2016 y que el proceso de preparación del pliego de condiciones solo puede comenzar después de esa fecha. Se propone que las obras de construcción comiencen en mayo de 2017. Por lo tanto, si solo es posible presentar las solicitudes de permisos de edificación a las autoridades locales después de octubre de 2016, e incluso suponiendo que esos permisos se obtengan en un plazo de 60 días, la perspectiva de comenzar el proyecto en mayo de 2017 parece optimista.

33. La Administración estuvo de acuerdo en que los plazos para la ejecución del proyecto eran muy justos pero añadió que se había previsto abordar este aspecto en reuniones oficiosas con funcionarios locales durante el proceso de diseño para asegurar que este estuviera en consonancia con los códigos locales y también para solicitar permisos de edificación voluntarios una vez terminados los trabajos detallados de diseño. El proceso para obtener los permisos de edificación ocurriría en forma paralela al de preparación del pliego de condiciones, a fin de asegurar que ese permiso se obtuviera a tiempo para comenzar las obras de construcción en mayo de 2017.

6. Proceso presupuestario

34. El costo del plan estratégico de conservación del patrimonio se estima actualmente en 836,5 millones de francos suizos (869,5 millones de dólares de los EE.UU.); se propone que la suma de 400 millones de francos suizos (415,8 millones de dólares de los EE.UU.) se cubra con un préstamo sin interés del país anfitrión. El monto del préstamo para las nuevas obras de construcción es de 125 millones de francos suizos (129,9 millones de dólares de los EE.UU.) a amortizar en 50 años, a partir de 2019, y el correspondiente a las obras de renovación es de 275 millones de francos suizos (285,9 millones de dólares de los EE.UU.), a amortizar en 30 años a

partir de 2023. Se propone que el resto del costo del proyecto se cubra con cuotas que se aplicarían a los Estados Miembros sobre la base de tres posibles opciones, a saber: una consignación al comienzo de las obras, consignaciones basadas en los gastos y una combinación de una consignación al comienzo del proyecto y consignaciones basadas en los gastos. Aún no se han determinado las modalidades de cada una de esas opciones. También se están explorando otras fuentes posibles de fondos.

Contribuciones voluntarias de los Estados Miembros

35. La Junta observó que la renovación de la sala de conferencias I, financiada por Turkmenistán, se había terminado, y los trabajos de diseño para la renovación de la sala de conferencias XVII, que financiarían los Emiratos Árabes Unidos, habían concluido, las obras estaban en marcha y se prevé que se terminarían en 2016. Estas dos obras se han excluido del alcance del plan estratégico de conservación del patrimonio. Además, el Estado de Qatar se ha hecho cargo del diseño para la renovación de la sala de conferencias XIX, pero las obras aún no han comenzado.

36. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra informó a la Junta de que se habían recibido expresiones de interés de China para la renovación de una sala de conferencias, así como de un donante privado para la construcción de un centro de acogida de visitantes. No obstante, aún no se había contraído ningún compromiso firme. Se añadió que, de acuerdo con la experiencia adquirida, las donaciones se considerarían principalmente como opciones para aumentar la calidad de las salas de conferencias por encima del nivel previsto en el plan estratégico. Al mismo tiempo, podrían ciertamente utilizarse para financiar elementos incluidos actualmente en el diseño conceptual que pudieran suprimirse del proyecto en el futuro.

37. La Junta observó que a medida que avanzara el plan estratégico de conservación del patrimonio, sería cada vez más difícil modificar su alcance, sobre todo una vez que se hubieran adjudicado los contratos de construcción. Por consiguiente, ello plantearía un problema constante de coordinación para el equipo del plan estratégico.

Contribuciones voluntarias del sector privado

38. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra informó a la Junta de que se habían entablado conversaciones al nivel del Director General acerca de las contribuciones del sector privado. Para no limitarse a divulgar información sobre el proyecto en general y promover el interés del sector privado y obtener su apoyo, era necesario formular proyectos concretos que pudieran financiarse con donaciones. Con ese fin se estaba adaptando el compendio existente de posibles proyectos que pudieran utilizarse en apoyo de actividades sustantivas de recaudación de fondos. Una vez que se formularan proyectos concretos y se obtuviera la aprobación de la Asamblea General, se podría pasar a la etapa siguiente de este proceso para alentar la participación del sector privado y movilizar sus recursos.

Valorización de los terrenos de las Naciones Unidas

39. Como parte de los esfuerzos para explorar todos los mecanismos de financiación posibles para reducir la cuota global aplicable a los Estados Miembros para financiar al plan estratégico de conservación del patrimonio, se había analizado

la cartera de terrenos de propiedad de las Naciones Unidas y se habían señalado varios que podían ofrecer oportunidades de generar ingresos según diversas opciones. Esos terrenos incluían uno que actualmente se alquilaba al Club International de Tennis (CIT) y otro alquilado a la Fondation de l'Ecole Internationale de Genève (FEIG), así como tres parcelas fuera del recinto del Palacio de las Naciones. El Secretario General ha solicitado que se hagan estimaciones detalladas para determinar el valor justo de mercado de esos terrenos para su venta, alquiler a largo plazo con derechos de explotación o una combinación de ambas opciones.

Utilización de futuros ingresos en concepto de alquileres

40. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra percibe actualmente ingresos anuales de alrededor de 1,2 millones de dólares de los EE.UU. en concepto de alquiler de locales, que se contabilizan como ingresos diversos y se devuelve a los Estados Miembros al cierre de cada ejercicio bienal. La Administración informó a la Junta de que los futuros ingresos en concepto de alquileres se podrían utilizar para compensar los pagos de amortización del préstamo o asignarse a un fondo para gastos de mantenimiento del Palacio de las Naciones para ayudar a cubrir los gastos de conservación de las instalaciones renovadas. La Secretaría está examinando el asunto.

Reutilización del mobiliario existente

41. Para reducir la necesidad de adquirir nuevo mobiliario, los muebles de oficina existentes se reutilizarán en la mayor medida posible. Por lo tanto, tras un análisis del mobiliario existente, incluidos los muebles de oficina, las sillas de trabajo y para visitantes y los archivadores, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra decidió fijar como objetivo una tasa de reutilización de hasta el 50% del mobiliario y de hasta el 80% de las sillas.

42. En las estimaciones de costos se incluye una asignación para mobiliario de 11,44 millones de francos suizos (11,89 millones de dólares de los EE.UU.). Se pidió a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra que informara a la Junta si las necesidades de nuevo mobiliario, que, según se afirmaba, se habían incluido en las estimaciones de costos, se habían calculado tras un análisis comparativo del costo de la compra de muebles nuevos y el del desmantelamiento/almacenamiento/reinstalación del mobiliario existente, y si se había constituido algún comité para realizar ese estudio. La Oficina informó a la Junta de que las necesidades de mobiliario nuevo se habían calculado durante la preparación del estudio de viabilidad y el diseño conceptual y estaban determinadas por las necesidades funcionales de espacio, así como por la limitación de fondos. Estaba en curso un análisis detallado del mobiliario que podría reutilizarse y dónde. En los edificios existentes se había optado por un diseño híbrido del espacio de oficinas y se había previsto que se reutilizaría la mayor parte de los muebles recientemente adquiridos, las sillas ergonómicas y el mobiliario de valor histórico. Si bien no se había constituido un comité oficial para realizar un análisis comparativo, el equipo del plan estratégico colaboraba estrechamente con los proyectistas para encontrar soluciones óptimas en términos de utilidad funcional y eficacia en función del costo. Los muebles usados que ya no se necesitaran se reutilizarían en otras instalaciones de las Naciones Unidas, o se donarían, subastarían o descartarían según fuera apropiado, de conformidad con las normas de las Naciones Unidas.

43. La Administración añadió que la Asamblea General examinaba actualmente una estrategia de gestión de activos en el contexto del examen estratégico de la infraestructura.

Creación de un fondo de amortización para cubrir los gastos de mantenimiento de los edificios en el futuro

44. Una de las lecciones derivadas del plan maestro de mejoras de infraestructura en relación con la gestión de la vida útil de los activos se refería a la necesidad de establecer una estrategia de gestión de activos que se incorporara en el régimen previsto de mantenimiento continuo. Como las Naciones Unidas no habían establecido un fondo de amortización para cubrir los gastos de mantenimiento y el costo de las mejoras, y el presupuesto para las actividades de gestión de las instalaciones seguía siendo, en cambio, uno de los múltiples componentes del presupuesto del Departamento de Gestión, nunca se disponía de recursos financieros suficientes para cubrir el costo de las medidas de prevención del deterioro de los edificios de un año a otro. Por consiguiente, se había sugerido que se creara un fondo de amortización protegido para organizar la financiación de las actividades de mantenimiento. La Administración informó a la Junta de que estaba explorando esta posibilidad.

Aumento de las estimaciones de costos

45. La estimación inicial del costo de todo el proyecto, preparada en 2011, era de 618 millones de francos suizos, y aumentó a 837 millones de francos suizos en 2014. El aumento de 219 millones de francos suizos se debía principalmente a obras de construcción adicionales para subsanar deficiencias estructurales, sobre todo en la torre del edificio E y en el edificio S, que se habían determinado más tarde. Los componentes del proyecto previstos en el estudio conceptual de 2011 que se actualizaron posteriormente incluían los honorarios de consultores sobre diseño, el costo de los seguros, el control de la calidad del proyecto, los honorarios de consultores sobre gestión, fondos para imprevistos y aumentos anuales normales.

46. Se solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra que indicara a la Junta si se había asegurado de que todos los costos asociados se hubieran incluido adecuadamente en el aumento y de que no había ninguna probabilidad de nuevos aumentos significativos de las estimaciones de costos del proyecto.

47. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra señaló que los costos asociados se habían analizado como parte del estudio de viabilidad/evaluación del diseño y el estudio conceptual. Se había determinado que en el período de 2016 a 2023 se necesitaría una suma de 52.998.300 francos suizos (55.091.788 dólares de los EE.UU.), sin incluir gastos imprevistos ni aumentos anuales normales, para cubrir el costo de las obras conexas. Ello incluía actividades relacionadas directamente con el proyecto, a saber, el costo del mobiliario de oficinas, las mudanzas a los locales provisionales y de esos locales a las oficinas permanentes, la limpieza después de las mudanzas, la reconfiguración del espacio y el equipo conexo. Se añadió que las obras de renovación de la sala de conferencias que financiaría Qatar se habían excluido del alcance y el presupuesto del plan estratégico de conservación del patrimonio en 2014 pero habían vuelto a incluirse en el presupuesto, ya que no se sabía con certeza si Qatar se haría cargo del proyecto. Consideradas en conjunto, las inclusiones y exclusiones indicadas más arriba aumentaban ligeramente el costo

global del plan estratégico. Las donaciones que se recibieran en el futuro para las instalaciones incluidas en el diseño conceptual se suprimirían del alcance y el presupuesto del plan estratégico.

48. La Junta observó que, si bien se había elaborado una política de donaciones para el plan estratégico a efectos de la presupuestación y contabilización de las obras que se llevarían a cabo con ayuda de donaciones y contribuciones voluntarias, seguía siendo necesario formular una política más precisa para determinar la forma en que la inclusión y exclusión de proyectos financiados con donaciones o contribuciones voluntarias se contabilizarían en el presupuesto y en las estimaciones de costos del plan estratégico. La Administración estuvo de acuerdo con la Junta en que durante la fase de construcción no debían considerarse cambios discrecionales.

49. La Junta reconoce los esfuerzos desplegados por la Administración para obtener fuentes alternativas de financiación y las seguridades generales dadas por el equipo del plan estratégico que los costos asociados incluían todas las actividades directamente relacionadas con el proyecto, lo cual estaba en consonancia con las lecciones derivadas del plan maestro de mejoras de infraestructura en la medida en que eran aplicables al plan estratégico. No obstante, la Junta desea destacar la importancia crítica de seguir explorando otras fuentes de financiación que podrían reforzar los recursos disponibles y de seguir vigilando el aumento progresivo del alcance del proyecto, que podría desestabilizar el presupuesto.

50. La Administración señaló que en el informe más reciente del Secretario General sobre los progresos realizados (A/70/394 y Corr.1), se proponía una política de donaciones, que, si era aprobada por la Asamblea General, se utilizaría como marco para gestionar las donaciones que se recibieran en el futuro y que podían ayudar a sufragar los costos del plan estratégico. Con el tiempo se orientaría a los posibles donantes hacia proyectos de construcción que aún no estuvieran en marcha para evitar demoras en las obras en general o crear confusión para el contratista encargado de la construcción. Como parte de la política de donaciones también se había propuesto la creación de un fondo para gastos de mantenimiento.

7. Gobernanza del proyecto

Marco de gobernanza

51. Los principales componentes del marco de gobernanza propuesto son el Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, en su calidad de responsable del proyecto, el Director de Administración de la Oficina, el Director del Proyecto, una Junta Consultiva, un Comité Directivo y una empresa independiente de gestión de riesgos.

52. Se ha establecido una Junta Consultiva provisional y se ha nombrado a un presidente provisional para que preste asesoramiento independiente e imparcial al Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra sobre las cuestiones que se planteen en el transcurso del proyecto, asegurando, en particular, que el proyecto alcance sus objetivos aprobados. También se ha establecido un Comité Directivo que se ocupará de la supervisión del proyecto y su ejecución y prestará apoyo al Director General proporcionándole asesoramiento y orientación sobre las decisiones que sea necesario adoptar acerca del diseño del proyecto, las obras de construcción, el presupuesto y cambios en el alcance del proyecto.

53. La Junta observó lo siguiente:

a) Los mandatos de la Junta Consultiva y el Comité Directivo contenían información muy preliminar sobre las funciones y responsabilidades de cada uno de esos órganos rectores. La finalidad de esos órganos es prestar asesoramiento y encargarse a la vez de la supervisión general del proyecto. Sin embargo, sus mandatos, funciones y responsabilidades no están claramente definidas y deben articularse con más precisión. En la actualidad, los mandatos dan la impresión de que los ámbitos de competencia, las funciones y las responsabilidades de esos órganos se superponen. Tampoco están claras las funciones que han de desempeñar esos dos órganos con respecto a los cambios en el alcance del proyecto, las órdenes de cambios y los gastos imprevistos;

b) La Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría en Nueva York proporciona apoyo jurídico. La Administración informó a la Junta de que estaba tratando de obtener servicios jurídicos especializados locales en el contexto del plan estratégico de conservación del patrimonio. Es preciso acelerar la actividad para evitar retrasos en el proyecto debido a la falta de conocimiento de los requisitos locales y para cumplir los estrictos plazos que el proyecto se ha fijado para las actividades de adquisición y contratación.

54. La Administración señaló que los mandatos de la Junta Consultiva y el Comité Directivo se habían formulado de modo de establecer una estructura de gobernanza complementaria que pudiera prestar asesoramiento apropiado al responsable del proyecto. El Comité Directivo incluía expertos en determinadas especialidades técnicas, en particular de la Sede.

55. La Junta señala que, siempre que se definan claramente las funciones y las responsabilidades de la Junta Consultiva y el Comité Directivo y se asegure la disponibilidad de orientación técnica, la estructura de gobernanza establecida era suficiente para gestionar el proyecto con eficacia. No obstante, la prueba de esa eficacia radicarán en la forma en que esas estructuras funcionen en la práctica, lo cual solo se sabrá a su debido momento.

Controles internos

56. Los mecanismos internos de control del proyecto son indispensables para asegurar que el proyecto se ejecute de acuerdo con el calendario establecido y dentro de los límites del presupuesto. También constituye un mecanismo para la validación de los cambios que puedan considerarse necesarios en las fases de diseño y construcción del proyecto antes de que se sometan a la consideración del Comité Directivo.

57. Ya ha habido retrasos en actividades de importancia crítica, como la finalización del plan maestro de diseño (28 días), la finalización del diseño conceptual (45 días), la iniciación de los trabajos detallados de diseño para la fase I de la construcción del nuevo edificio (42 días) y la iniciación de los trabajos detallados de diseño para la fase I de las obras de renovación (56 días). Asimismo, un análisis de los resultados previstos en materia de gestión de programas revela que hubo demoras de 8 a 30 días en la realización de las tareas asignadas y que fue necesario prorrogar los plazos. No se puede descartar la posibilidad de que en el futuro haya cambios en el alcance del proyecto, ya que el período de ejecución abarca varios años, durante los cuales las necesidades y el orden de prioridades

pueden cambiar. Esto pone de relieve la necesidad imperiosa de contar con un mecanismo eficaz de control interno para reducir la repercusión general el costo y el calendario del proyecto.

58. La Junta observó que estaba en marcha la preparación de un manual del proyecto. Un manual actualizado es una herramienta muy útil de control interno y tiene importancia primordial para la preparación de la documentación sobre cuestiones críticas como la justificación, los procedimientos y los mecanismos para introducir cambios en el alcance, el costo y el calendario del proyecto.

59. La Administración señaló que se estaban tomando medidas para establecer sistemas eficaces de control del proyecto por medio del manual, el sistema de información sobre la gestión del proyecto, la presentación de informes mensuales, la conclusión del proceso de contratación de los miembros del equipo del proyecto, los mandatos de la estructura de gobernanza, la gestión activa del contrato de trabajos de diseño y el mejoramiento de la calidad del plan de gestión.

8. Contactos con las partes interesadas

Uso flexible del lugar de trabajo

60. Como parte del diseño conceptual, el equipo encargado del plan estratégico de conservación del patrimonio había analizado la aplicabilidad física y la viabilidad de una estrategia de uso flexible del lugar de trabajo en el edificio nuevo y en los edificios existentes. En abril de 2015, el Consejo del Personal realizó una encuesta de los funcionarios de Ginebra sobre sus modalidades de trabajo y sus experiencias en cuanto al espacio de oficinas. Respondieron a la encuesta 991 funcionarios de un total de aproximadamente 3.500. Con respecto al espacio de oficinas abierto y el uso de escritorios de libre disposición, los resultados indicaban que la experiencia del personal era decididamente negativa en lo que se refería a trabajar en estrecha colaboración con otros colegas, comunicarse fácilmente con ellos y trabajar sin interrupciones innecesarias. El Consejo del Personal llegó a la conclusión de que era muy probable que esa estrategia condujera a un aumento del estrés, un mayor uso de licencias de enfermedad, más tensiones y conflictos en el lugar de trabajo y una disminución de la productividad. Los aspectos negativos del espacio de oficinas abierto eran las distracciones, el ruido y la falta de barreras visuales. Además, las constataciones parecían indicar que existía la necesidad de personalizar los espacios de trabajo. El Consejo del Personal estima que la solución más eficaz en función del costo y más productiva para la labor de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra a mediano y a largo plazo sería la construcción de oficinas individuales y compartidas.

61. La Junta también observó que en los edificios existentes el enfoque híbrido estaba limitado por la necesidad de sistemas de aire acondicionado y ventilación forzada que surgiría cuando se eliminaran paredes y los espacios compartidos ocuparan una superficie mayor que la de las cuatro clases de oficinas existentes en la actualidad. En el presupuesto inicial no se previó la instalación de un sistema central de aire acondicionado en los edificios existentes y no es posible contemplarla en el diseño conceptual actual. Por lo tanto, dado que en los edificios existentes el espacio no será tan abierto ni flexible como en el nuevo edificio, no será fácil adoptar en el futuro estrategias más flexibles de uso del lugar de trabajo.

62. La Administración dijo que en la actualidad se estaba considerando la viabilidad de la estrategia de uso flexible del lugar de trabajo y que la actual estrategia de planificación del espacio que formaba parte del plan estratégico incluía opciones para suministrar “kits de partes” para facilitar el uso de escritorios compartidos en las secciones en que las necesidades funcionales lo permitieran. La Administración añadió que el equipo encargado del plan estratégico seguiría adelante con la práctica establecida de celebrar amplias consultas con todas las partes interesadas para encontrar soluciones óptimas con respecto al espacio de oficinas dadas las limitaciones del proyecto y en el marco de los objetivos establecidos para aumentar la eficiencia del uso del espacio.

63. La Junta observa que para que la estrategia de uso flexible del lugar de trabajo flexible se aplique satisfactoriamente se requieren importantes iniciativas de gestión del cambio y un compromiso visible del personal directivo superior. Con tal fin, esa estrategia, y parte de la iniciativa de gestión del cambio, deberían consistir en colaborar con el personal e introducir las modificaciones que sugiera en la medida en que sea posible y práctico. Cuando esos cambios no sean posibles, se debe mantener plenamente informado al personal para que participe y apoye el proceso de cambio.

Continuidad de las actividades

64. Uno de los objetivos más importantes del plan estratégico de conservación del patrimonio es proporcionar instalaciones de conferencias funcionales y modernas que permitan atender las necesidades actuales y futuras de las Naciones Unidas y al mismo tiempo ofrezcan un entorno seguro, saludable y funcional, tanto a los delegados como al personal. La renovación de las instalaciones de conferencias tenía básicamente dos objetivos principales, a saber: garantizar y asegurar la continuidad de las actividades y las operaciones en el Palacio de las Naciones manteniendo la actividad diaria y mejorar las redes de tecnología de la información, las instalaciones de radio y televisión y los sistemas de conferencias existentes de acuerdo con las normas prevalecientes en el sector.

65. Entre los principales clientes de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra se cuentan la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a cuya Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebra anualmente, asisten unos 5.000 delegados, y la Organización Mundial de la Salud (OMS), a cuya Asamblea General de la Salud, que también se celebra anualmente, concurren unos 3.000 delegados en el Palacio de las Naciones. Tanto la OIT como la OMS están preocupadas por la disponibilidad de salas durante las obras de renovación, ya que les es difícil encontrar otras soluciones en Ginebra. Si tuvieran que celebrar esas conferencias fuera de Ginebra, necesitarían saberlo con dos o tres años de anticipación.

66. La Junta observó que aún no se habían ultimado los detalles con respecto a la disponibilidad de instalaciones de conferencias. Esto debe hacerse con prontitud, ya sea para asegurar la disponibilidad de las instalaciones necesarias en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra para dar a las organizaciones tiempo suficiente para hacer otros arreglos.

67. La Administración estuvo de acuerdo en que era importante contar con una estrategia para asegurar la continuidad de las actividades y que esa estrategia se elaboraría a su debido momento.

9. Adquisiciones y contratación

Estrategia de adquisición

68. El plan estratégico de conservación del patrimonio se encuentra en una fase en que está por comenzar la preparación del pliego de condiciones para las obras de construcción. En el curso de la auditoría se solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra que informara a la Junta cómo se proponía la Administración abordar las cuestiones relacionadas con las adquisiciones para lograr una relación óptima costo-calidad.

69. La Administración informó a la Junta de que en ese momento estaba considerando cuál sería la estrategia más apropiada de contratación y adquisición para todo el proyecto, incluida la construcción del nuevo edificio. Para asegurar que los contratos de construcción reflejaran las normas vigentes en el sector y permitieran la libre competencia y la transparencia a nivel internacional, se proponía adaptar los modelos de contratos de construcción de la Federación Internacional de Ingenieros Constructores, que gozan de amplio reconocimiento y se utilizan en todo el mundo, con las modificaciones apropiadas para adaptarlo a los requisitos jurídicos y en materia de adquisición de las Naciones Unidas. Las órdenes de cambios se mantendrían al nivel mínimo absoluto, para lo cual la información sobre el diseño y el pliego de condiciones debían ser precisos y de alta calidad y estar bien coordinados, los interesados debían poder participar activamente y las expectativas debían ser realistas. El diseño del nuevo edificio se terminaría antes de la adjudicación del contrato de construcción. Si bien se necesitaría más tiempo para terminar los trabajos de diseño, ello permitiría, en comparación con el criterio adoptado en el plan maestro de mejoras de infraestructura, un mayor control inicial de los precios. En cuanto a las obras de renovación, se ha emprendido una evaluación para determinar si se aplicará el método de “diseño-licitación-construcción” o de “diseño-construcción”. En comparación con el plan maestro de mejoras de infraestructura, el número de órdenes de cambios se reduciría con cualquiera de esos dos métodos.

70. La Administración también aseguró a la Junta que aplicaría el párrafo 5.12 del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, en el que se establecen los principios generales que deben tenerse debidamente en cuenta al realizar funciones de adquisición, a saber: a) una relación óptima costo-calidad, b) la equidad, la integridad y la transparencia, c) la competencia internacional efectiva, y d) el interés de las Naciones Unidas. También se atendería a lo dispuesto en el capítulo 4 del Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas, relativo a las normas de ética y las responsabilidades en materia de adquisiciones. La Administración añadió que las disposiciones del Manual de Adquisiciones relativas a los instrumentos de garantía, incluidas las fianzas de cumplimiento y las garantías de pago, y a la protección financiera en caso de incumplimiento, como la indemnización por daños y perjuicios, se incorporarían en los contratos. Como recomendaba la Dependencia Común de Inspección, otra buena práctica sería incluir como anexos a los contratos notas sobre prácticas y cronogramas de flujo para describir los procesos del proyecto. Hasta ahora, todos los documentos contractuales han sido aprobados por la Oficina de Asuntos Jurídicos.

71. La Junta toma nota de las medidas adoptadas y las seguridades dadas por la Administración con respecto a su estrategia de adquisición.

Examen de los contratos en curso

72. En la actualidad, el plan estratégico de conservación del patrimonio se encuentra en la etapa de planificación y las obras de construcción y renovación aún no han comenzado. Los contratos en curso se indican en el cuadro 2 *infra*.

Cuadro 2

Contratos en curso en el marco del plan estratégico de conservación del patrimonio

<i>Número del contrato y fecha de entrada en vigor</i>	<i>Servicio contratado</i>
UNOG-25/2012 12 de noviembre de 2012	Servicios de gestión de programas
UNOG-24/2013 11 de noviembre de 2013	Servicios independientes de gestión de riesgos
UNOG-62/2014 4 de agosto de 2014	Servicios de ingeniería civil y estructural
UNOG-75/2014 3 de febrero de 2015	Estudio intrusivo de materiales peligrosos
UNOG-54/2014 15 de octubre de 2014	Servicios de proyectistas principales y de diseño

73. La Junta observó lo siguiente:

a) Había habido demoras de 8 a 46 días en la entrega de los productos previstos en el contrato para la prestación de servicios de gestión de programas. El contrato no incluía ninguna cláusula de indemnización por daños y perjuicios. El contratista atribuyó las demoras al nuevo calendario convenido con el equipo del plan estratégico en el que se prorrogaban las fechas de entrega. La Administración informó a la Junta de que se había retenido la factura y se estaba investigando el motivo de las demoras;

b) Se había presentado una propuesta al Comité de Contratos de la Sede para adjudicar el contrato de consultoría de servicios de gestión de programas a una empresa conjunta constituida por dos empresas de consultores. El Comité expresó dudas acerca de la adjudicación de un contrato a una empresa conjunta que no existía en ese momento y que no estaba registrada como proveedor de las Naciones Unidas. La nueva empresa no tenía un historial de desempeño y las Naciones Unidas no disponían de información financiera; por lo tanto, se corrían riesgos si la empresa no cumplía las expectativas o fracasaba. En consecuencia, el Comité recomendó, entre otras cosas, que el capital de la empresa conjunta se fijara a un nivel por lo menos equivalente al mínimo del 50% del monto máximo (698.981 euros) para la fase I. El proveedor no estuvo de acuerdo y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra solicitó autorización para no aplicar ese requisito. La solicitud de la Oficina fue aprobada por el Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo el 10 de octubre de 2012, quien adujo que los riesgos eran limitados por tratarse de un contrato de consultoría y no de construcción, se habían

tomado medidas para reducir los riesgos y era necesario iniciar las obras lo antes posible para cumplir los plazos establecidos;

c) Hubo demoras de 7 a 205 días en la entrega de los productos previstos en el contrato para la prestación de servicios de ingeniería civil y estructural. El contrato no incluía una cláusula de indemnización por daños y perjuicios. El contratista atribuyó las demoras a la decisión de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra de esperar las recomendaciones de la empresa proyectista acerca de lugar físico exacto en que sería necesario realizar las pruebas;

d) Hubo una demora de más de cuatro meses en la presentación del informe definitivo del consultor con arreglo al contrato para el estudio de materiales peligrosos. También en este caso el contrato no incluía ninguna cláusula de indemnización por daños y perjuicios. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra explicó que el plazo para la presentación de los informes se había prorrogado debido a la necesidad de realizar estudios y pruebas adicionales;

e) Hubo demoras de 3 a 56 días en relación con el contrato para la prestación de servicios de proyectistas principales y de diseño. El contratista las atribuyó a la necesidad de tener en cuenta información más sustantiva que fue facilitada posteriormente. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra señaló que los productos previstos eran documentos que debían actualizarse periódicamente hasta que se terminara de ejecutar el proyecto;

f) El contrato para la prestación de servicios de proyectistas principales y de diseño también incluía una disposición que limitaba a 20 millones de francos suizos la responsabilidad total agregada del consultor ante las Naciones Unidas en relación con el proyecto. Esa estipulación no figura en las condiciones generales de los contratos de las Naciones Unidas. La Administración informó a la Junta de que el proveedor había solicitado la limitación de responsabilidad. Añadió que esa limitación de responsabilidad había sido objeto de extensas conversaciones entre la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de Asuntos Jurídicos y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General.

74. La Administración señaló que el Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas no exigía la inclusión obligatoria de una cláusula de indemnización por daños y perjuicios en los contratos. Añadió que la ejecución tardía de los trabajos previstos en los contratos para la realización de estudios no incidía en el calendario general y que no habría sido posible calcular las pérdidas causadas por las demoras. En lo que respecta a la limitación de responsabilidad, la Administración señaló que los proveedores podían no aceptar las condiciones generales de los contratos de las Naciones Unidas y que la Organización tenía que sopesar los riesgos y la responsabilidad y los costos para decidir si las condiciones eran aceptables.

75. La Junta observa que la regla 105.18 del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas estipula, entre otras cosas, que los contratos escritos de las adquisiciones especificarán en detalle, según corresponda, las “condiciones que han de cumplirse, con inclusión de las condiciones generales de los contratos de las Naciones Unidas y las consecuencias en caso de falta de entrega”. En el párrafo 13.8.3 del Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas se indica que las cláusulas de indemnización por daños y perjuicios y las fianzas de cumplimiento son elementos que en la mayoría de los casos deben incluirse en los contratos. El párrafo 9.35 del Manual de Adquisiciones

dispone que se incluirá una cláusula de indemnización por daños y perjuicios “para garantizar el adecuado cumplimiento ... por parte del proveedor” y “evitar conflictos prolongados acerca de la cuantía de la indemnización propiamente dicha una vez que la parte agraviada pueda probar que se ha incumplido el contrato”. Como se indica en el párrafo 9.35.2 del Manual, la indemnización por daños y perjuicios es por lo general un porcentaje fijo del valor del contrato por cada día o cada semana (u otro período) de atraso de las obras o del suministro de los bienes o los servicios, hasta un porcentaje máximo razonable de ese valor, que normalmente no será superior al 10%. En la medida de lo posible, la cláusula de indemnización por daños y perjuicios se complementará con otras, por ejemplo, relativas a la fianza de cumplimiento, para proteger los intereses económicos de las Naciones Unidas.

76. Estas disposiciones, consideradas en conjunto, indican claramente que es necesario incluirlas en los contratos, en particular en los proyectos de alto valor, para salvaguardar los intereses de las Naciones Unidas cuando los proveedores no cumplan sus obligaciones contractuales y para desalentar el incumplimiento en primer lugar. El método para calcular la indemnización por daños y perjuicios está relacionada con la duración del retraso atribuible al contratista y no con su efecto en el calendario del proyecto en su conjunto. Además, dado el valor de los contratos en cuestión, las Naciones Unidas debían estar en condiciones de ejercer su influencia para asegurar que los proveedores acepten las condiciones generales de sus contratos, que están basadas en buenas prácticas aceptadas internacionalmente. Por lo tanto, si bien la inclusión de esas cláusulas no es obligatoria, su no inclusión debería ser una excepción, en particular en vista de que los retrasos, como los que ya han ocurrido, en último término pueden causar pérdidas de tiempo y aumentar los costos, dado que los plazos fijados para la ejecución del proyecto son muy justos. Hasta ahora solo se han suscrito contratos de servicios de consultoría; el riesgo es mucho mayor cuando se trate de los contratos de obras de construcción y renovación propiamente dichos. Por lo tanto, la Junta señala que había considerables divergencias entre la estrategia de adquisición y las seguridades dadas de que se cumplirían las disposiciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y el Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas y su aplicación en la práctica, lo cual menoscaba la capacidad de la organización de proteger sus intereses en casos de incumplimiento contractual.

77. La Administración dijo que el equipo del plan estratégico estaba formulando la estrategia global de adquisiciones y que las excepciones a lo dispuesto en el Manual de Adquisiciones y el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, cuando pudieran ser necesarias, solo se considerarían cuando fuera absolutamente indispensable para alcanzar los objetivos del proyecto.

10. Gestión de riesgos

78. El plan estratégico de conservación del patrimonio entraña una gran variedad de riesgos, dado que se trata de un proyecto de construcción/renovación de gran envergadura. Por lo tanto, la evaluación y la mitigación de los riesgos pasan a ser cuestiones prioritarias en el proyecto. A partir de 2013 se ha contratado a una empresa de gestión de riesgos para evaluar, analizar y proponer medidas con ese fin. La empresa de gestión de programas y la empresa de gestión de riesgos participan constantemente en el proceso de determinar y cuantificar riesgos específicos y asegurar que se adopten las medidas apropiadas para mitigar sus consecuencias.

79. Los principales riesgos determinados hasta ahora se plantean en las esferas siguientes : a) la gestión del riesgo cambiario, ya que se utilizan dos monedas —el franco suizo y el dólar de los Estados Unidos— en la financiación y ejecución del proyecto; b) la estrategia para el mantenimiento de los activos creados, c) la brevedad de los plazos, que exige la coordinación de actividades de diversas partes relacionadas entre sí; d) el control del alcance del proyecto, los gastos imprevistos y la gestión de las órdenes de cambios, y e) la protección y conservación de las obras de arte.

80. Si bien reconoció que podían surgir esos riesgos, la Administración señaló que era prematuro formular una estrategia definitiva de mitigación, ya que esa estrategia dependería de varios factores desconocidos por el momento, como la moneda de consignación y prorrateo de cuotas que los Estados Miembros decidieran adoptar para el proyecto. Dijo que no se considerarían cambios discrecionales durante la etapa de construcción y que la conservación y protección de las obras de arte se integraría debidamente en los trabajos detallados de diseño. La Administración añadió que se estaban elaborando planes concretos de mitigación de todos los riesgos indicados en el registro de riesgos del proyecto.

D. Recomendaciones

81. La Junta observa que el plan estratégico de conservación del patrimonio se encuentra todavía en la etapa de aprobación. Sobre la base de su examen de las actividades realizadas hasta ahora, la Junta recomienda que la Administración adopte las medidas siguientes para reforzar el proceso de ejecución en el futuro y mitigar los riesgos:

a) Vigilar la realización de diversas actividades para reducir al mínimo los retrasos y adoptar activamente medidas correctivas a fin de cumplir los plazos fijados para la ejecución del proyecto sin diluir en modo alguno la calidad y el alcance de los productos entregables previstos en el proyecto;

b) Acelerar determinadas actividades, como la preparación de los manuales del proyecto, incluidas las medidas de control de los cambios; velar por la inclusión de normas de seguridad en la etapa de diseño propiamente dicha y mantener consultas con todas las partes interesadas para asegurar una transición sin tropiezos;

c) Formular planes concretos de mitigación de los riesgos para cada esfera de riesgo que se haya definido, a fin de evitar obstáculos durante la ejecución del proyecto que afecten negativamente el costo estipulado o los plazos fijados;

d) Precisar y actualizar las estimaciones presupuestarias preliminares sobre la base de una lista normalizada y un análisis adecuado de los costos tomando como punto de referencia las guías de precios uniformes y las directrices establecidas para el sector por órganos de normalización reconocidos internacionalmente, con los ajustes necesarios para tener en cuenta las condiciones locales;

e) Establecer una política más precisa para incorporar en el presupuesto y las estimaciones de costos del plan estratégico de conservación del patrimonio las inclusiones y exclusiones de proyectos financiados con

donaciones o contribuciones voluntarias, en particular a medida que el proyecto pase a la fase de construcción, y adoptar medidas para determinar cómo se financiarán las necesidades de mantenimiento una vez terminado el proyecto;

f) Precisar los mandatos de la Junta Consultiva y del Comité Directivo para definir claramente las funciones y el ámbito de competencia de cada órgano;

g) Mantenerse en comunicación tanto con el personal como con los clientes para asegurar que el proyecto avance sin tropiezos y afecte mínimamente a los servicios esenciales;

h) Asegurar que se cumplan las disposiciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y el Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas para proteger los intereses de la Organización y reducir al mínimo los casos en que haya que apartarse de ellas. En los casos en que esto sea necesario se deben presentar justificaciones claras y transparentes y se debe obtener la aprobación de las autoridades competentes.

82. La Administración informó a la Junta de que estaba de acuerdo con las recomendaciones formuladas y había iniciado las actividades recomendadas, como indican sus respuestas a las observaciones incluidas en el cuerpo del informe.

E. Agradecimientos

83. La Junta desea expresar su reconocimiento por la cooperación y la asistencia brindadas a su personal por el Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y los funcionarios de su Oficina.

(Firmado) Mussa Juma **Assad**
Contralor y Auditor General de la República Unida de Tanzania
Presidente de la Junta de Auditores

(Firmado) Shashi **Kant Sharma**
Contralor y Auditor General de la India
(Auditor Principal)

(Firmado) Sir Amyas C. E. **Morse**
Contralor y Auditor General del Reino Unido de Gran Bretaña
e Irlanda del Norte