



Asamblea General

Distr. general
25 de febrero de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo segundo período de sesiones

Temas 136 y 140 del programa

Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

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

Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2007*

Resumen

El presente informe ha sido preparado de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B (párr. 5 e)), 54/244, (párrs. 4 y 5) y 59/272, (párrs. 1 a 3). Abarca las actividades de supervisión de las operaciones de mantenimiento de la paz que realizó la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) durante el período de 12 meses comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2007.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna emitió 154 informes de supervisión relativos a las operaciones de mantenimiento de la paz, que contenían el 54% de todas las recomendaciones hechas durante el período. Esas recomendaciones ponían de relieve en particular cuatro cuestiones: los riesgos de gestión, los relacionados con el cumplimiento, los financieros y los operacionales.

Si bien los recursos generales dedicados a las operaciones de mantenimiento de la paz se mantuvieron en 2007 en un nivel similar, se estableció una nueva presencia de la OSSI en la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) y en la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT), pero se puso término gradualmente a su presencia en la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB). La OSSI amplió también su presencia en la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC).

* El informe sobre las actividades distintas de la supervisión de las operaciones de mantenimiento de la paz fue publicado con la signatura A/62/281 (Part I) y Add.1 y Add.2.



Prefacio

Me complace presentar a la Asamblea General un informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que contiene sus principales conclusiones con respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz durante el período de 12 meses que finalizó el 31 de diciembre de 2007.

En general, muchas de las conclusiones indican deficiencias de control interno. Como he señalado anteriormente, el debido control interno constituye una función fundamental de la administración. Se necesita con urgencia un marco formal y estructurado de control interno, que indique la responsabilidad de la administración por el entorno de las actividades de control y la evaluación de los riesgos, entre otras cosas. En la realización de operaciones de la paz el marco de control interno cobra particular importancia. El entorno de una misión plantea problemas excepcionales que pueden exponer en mayor medida a la Organización a riesgos, lo cual hace necesarios controles aun más estrictos. En el presente informe se destacan las cuestiones a que se debe prestar especial atención para corregir las fallas antes de que se materialicen en desmedro de la reputación de la Organización o en la forma de pérdidas financieras para ella. Lamentablemente, en algunos casos ya es demasiado tarde, como se consignó en el informe sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones (A/62/272), que se refería a las actividades de ese Equipo en el primer semestre de 2007, y como se indica en la sección IV del presente informe.

Muchas de las denuncias corroboradas en investigaciones de la OSSI se habían hecho en 2006. Se ha producido sin embargo una considerable disminución del número de denuncias en 2007. Es importante observar que algunas de las actividades de la Oficina en 2007 no se darán a conocer hasta principios de 2008 cuando se publiquen los informes. Por ejemplo, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones ha venido examinando 20 casos relativos a adquisiciones en la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) y la División de Investigaciones está examinando denuncias de grandes irregularidades en las adquisiciones en la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK).

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna sigue estando plenamente empeñada en ayudar al Secretario General a desempeñar sus funciones de supervisión con respecto a los recursos y el personal de la Organización. La Oficina desea expresar su agradecimiento al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Asuntos Políticos y el personal en misión por el apoyo que le prestan en el desempeño de sus funciones.

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

25 de febrero de 2008

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| I. Introducción..... | 1–3 | 4 |
| II. Panorama general..... | 4–20 | 5 |
| A. Auditoría interna..... | 4–6 | 5 |
| B. Inspección y evaluación..... | 7 | 6 |
| C. Investigaciones..... | 8–13 | 6 |
| 1. División de Investigaciones..... | 8–11 | 6 |
| 2. El Equipo de Tareas sobre Adquisiciones..... | 12 | 8 |
| 3. Conclusiones de las investigaciones..... | 13 | 8 |
| D. Cooperación y coordinación..... | 14–16 | 9 |
| E. Obstáculos..... | 17–20 | 9 |
| III. Planteamiento integral de las faltas de conducta..... | 21–22 | 10 |
| IV. Conclusiones relativas a la supervisión por categoría de riesgo..... | 23–65 | 11 |
| A. Riesgos relacionados con la gobernanza..... | 24–31 | 11 |
| B. Riesgos relacionados con el cumplimiento..... | 32–51 | 15 |
| C. Riesgos financieros..... | 52–58 | 20 |
| D. Riesgos operacionales..... | 59–65 | 23 |

I. Introducción

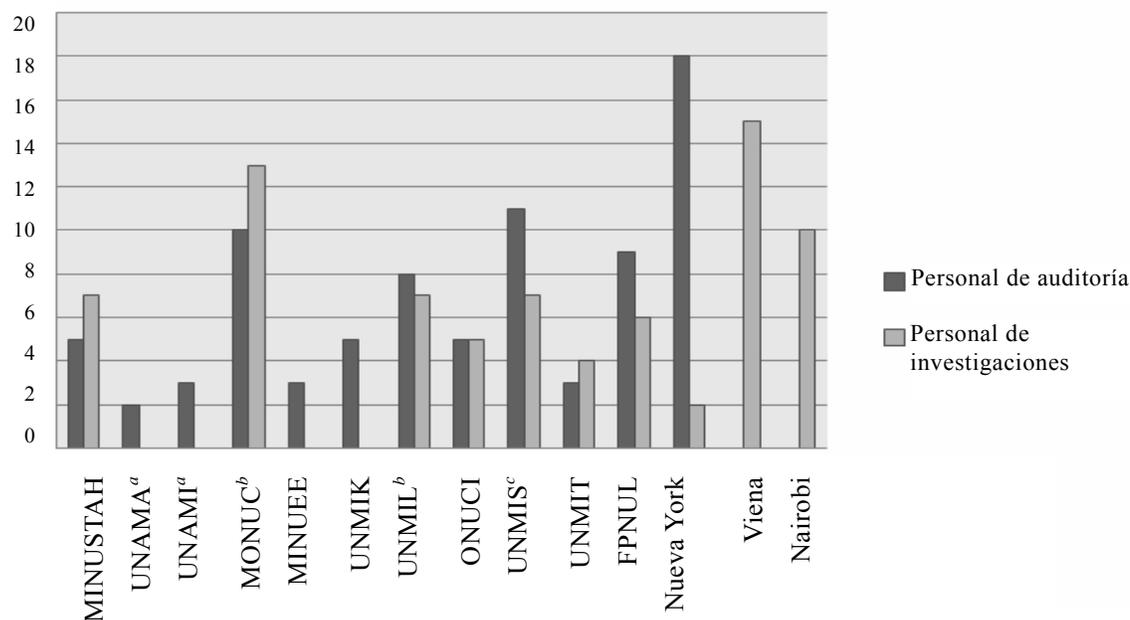
1. Durante el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2007 la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) publicó 154 informes de supervisión relacionados con las operaciones de mantenimiento de la paz. Las recomendaciones formuladas en esos informes representan el 54% de todas las recomendaciones hechas por la Oficina en el período. El presente informe da una visión general de la labor realizada por la Oficina en la materia.

2. A diferencia de la primera parte, el presente informe se refiere exclusivamente a la supervisión de las operaciones de la Organización para el mantenimiento de la paz, que incluyen el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el recientemente creado Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y las 17 misiones de mantenimiento de la paz que dependen de esos departamentos, así como 14 misiones políticas especiales y de consolidación de la paz dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos o el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que reciben apoyo del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. El informe no incluye las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones realizadas en los seis primeros meses de 2007, ya que ellas estaban comprendidas en el informe presentado a la Asamblea General con la signatura A/62/272 y, con arreglo a la resolución 62/234, serán examinadas por la Asamblea General en la primera parte de la continuación de su sexagésimo segundo período de sesiones.

3. La Oficina había señalado que en el período anterior se había registrado un considerable aumento del alcance de sus actividades, así como de sus recursos, para prestar asistencia al Secretario General y a los Estados Miembros en la supervisión de nuevas operaciones de paz. Si bien los recursos generales dedicados a esas operaciones se mantuvo en 2007 en un nivel similar, se estableció una nueva presencia de la OSSI en la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) y en la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT), pero se puso término gradualmente a esa presencia en la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB). La Oficina amplió también su presencia en la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC). En el gráfico 1 se indica el número de puestos de la OSSI dedicados a operaciones de paz al 31 de diciembre de 2007¹ y la distribución por regiones o misiones de esos puestos entre las Divisiones de Auditoría Interna y de Investigaciones.

¹ Los datos utilizados en este gráfico se basan en la fuente de financiación de los puestos. El personal del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones no está incluido en ellos, habida cuenta del sistema especial que rige para su financiación.

Gráfico 1
Personal de la OSSI dedicado a la supervisión de las operaciones de paz
 (Al 31 de diciembre de 2007)



^a Los funcionarios asignados a la UNAMA y la UNAMI no se sufragan con recursos para puestos de la OSSI.

^b La MONUC y la UNMIL incluyen dos puestos para investigaciones que no son puestos de la OSSI.

^c La UNMIS incluye un puesto para investigaciones que no es un puesto de la OSSI.

II. Panorama general

A. Auditoría interna

4. El personal de auditoría de la OSSI asignado a las operaciones de paz representa casi el 55% de todo el personal de la División de Auditoría Interna. El Servicio de Auditoría de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de esa División funciona en Nueva York y con auditores residentes en 11 misiones. El personal de Nueva York se encarga de las actividades de auditoría en la sede del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Asuntos Políticos, así como de misiones de mantenimiento de la paz más pequeñas y de misiones políticas especiales. Los auditores residentes de la División comprueban las cuentas de diversas actividades en sus respectivas misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales.

5. El alcance de las auditorías varía considerablemente desde las que son relativamente de rutina hasta complejas auditorías globales u horizontales en cuestiones tales como la gestión del combustible, las adquisiciones y la gestión y la

dirección de misiones políticas especiales. En el período a que se refiere el presente informe, los auditores residentes realizaron completas evaluaciones del riesgo de actividades de misiones que servirán de base para el plan de trabajo sobre auditoría de la División para 2008. Como se señalaba en el informe anterior (A/61/264 (Part II)), la OSSI utiliza una fórmula para determinar qué recursos se han de asignar a una misión según el volumen del presupuesto de ésta. Esta fórmula puede ajustarse cuando haya importantes actividades de alto riesgo o se trate de una misión muy compleja, con lo cual el sistema es compatible con la adopción de un método de planificación del trabajo sobre la base del riesgo.

6. También en 2007 la OSSI comenzó los preparativos para asignar personal a dos nuevas misiones de mantenimiento de la paz, la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) y la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT), que habrán de haber entrado plenamente en funciones en enero de 2008.

B. Inspección y evaluación

7. La División de Inspección y Evaluación procedió a reconsiderar su enfoque y su metodología respecto de las evaluaciones e inspecciones de las operaciones de mantenimiento de la paz y decidió centrar su atención en las dimensiones temáticas y transectoriales más amplias de los sistemas de operaciones de paz de las Naciones Unidas. La División, que tiene un solo oficial de programas asignado a la inspección y evaluación de operaciones de paz, dedicó la mayor parte de su actividad en el período a que se refiere el informe, en atención a una solicitud del Contralor al examen de la presupuestación basada en los resultados en el contexto del mantenimiento de la paz. Se trataba de determinar la medida en que el marco presupuestario medía de manera eficaz y eficiente el logro de resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz. El examen de la presupuestación basada en los resultados se ajustaba asimismo al tema de la gestión basada en los resultados de las inspecciones para programas distintos de los de mantenimiento de la paz. Esta acción paralela proporcionó una útil sinergia entre los exámenes de las iniciativas basadas en los resultados de los programas de mantenimiento de la paz y de los programas de otra índole.

C. Investigaciones

1. División de Investigaciones

8. La Oficina realiza investigaciones de las operaciones de paz mediante investigadores con sede en Nueva York, Nairobi y Viena e investigadores residentes en cinco misiones de mantenimiento de la paz. En general, el personal dedicado a investigaciones constituye el 68% de todo el personal de la División de Investigaciones.

9. Entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2007 la División de Investigaciones recibió un total de 469 denuncias² relativas a personal de operaciones de paz. Estas denuncias constituyen casi las dos terceras partes (65%)

² Incluye algunas denuncias hechas a la Oficina por Dependencias de Conducta y Disciplina del Personal.

del total recibido por la División en 2007. La Oficina procedió a evaluar cada una de las denuncias y asignó 134 de ellas (un 29%) a un investigador y 108 (un 23%) a otros departamentos u oficinas para que las investigaran³, archivó 65 (14%) para información y tomó otras decisiones respecto de las 162 restantes (34%)⁴. En 2007 se emitieron total 87 informes de investigación⁵.

10. En el período de 12 meses a que se refiere el informe, en promedio había en la División de Investigaciones 285 casos en curso, de los cuales 206 (73%) correspondían a operaciones de paz. Cabe señalar que en el último trimestre de 2007 ese número bajó a 254 respecto de todos los casos y 174 respecto de los correspondientes a operaciones de paz, lo que representa una disminución del 11% y el 16%, respectivamente.

11. Más del 85% de las denuncias relativas a operaciones de paz recibidas en 2006 y 2007 estaban concentradas en aproximadamente una tercera parte de las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno. En el gráfico 2 se compara el número de denuncias respecto de esas misiones en 2006 y en 2007. En general, la Oficina recibió un 26% menos de denuncias en 2007 que en 2006. En el caso de las denuncias de explotación y abuso sexual, la disminución fue del 64%. Si bien las cifras actuales siguen poniendo de manifiesto la necesidad de redoblar los esfuerzos por prevenir las faltas de conducta, particularmente la explotación y el abuso sexuales, se puede afirmar que la disminución de su número indica cuán positiva ha sido la acción concertada de la Organización tras el informe del Asesor del Secretario General acerca de una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (el informe del Príncipe Zeid) (A/59/710). Cabe señalar que existen muchas variables que contribuyen a un entorno propicio al tipo de comportamiento del que concretamente se trata de disuadir en el Boletín del Secretario General ST/SGB/2003/13 y a cualquier otra forma de falta de conducta; por lo tanto, en razón de la índole compleja y en constante evolución del entorno en que funciona la Organización, no hay garantía alguna de que los avances realizados hasta ahora sean suficientes para que siga disminuyendo el número de faltas de conducta. Hay que destacar por último que una sola denuncia de falta de conducta, cualquiera que sea su índole, puede repercutir negativamente en el crédito y la reputación de la Organización y, de esa manera, en su capacidad para desempeñar su mandato. La OSSI, por su parte, destaca en su informe sobre el fortalecimiento de las investigaciones (A/62/582, anexo) sus propuestas para reestructurar y reforzar su función de investigación a fin de atender mejor a la demanda de investigaciones oportunas y apropiadas.

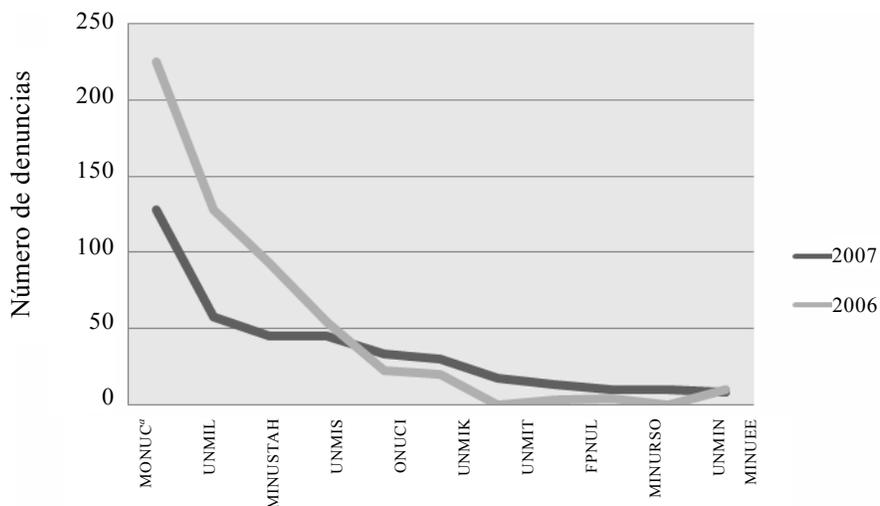
³ Según el párrafo 8 de la resolución 59/287 de la Asamblea General, la Oficina puede encomendar a directores de programas debidamente capacitados la tarea de realizar investigaciones en su nombre.

⁴ De las 162 denuncias, 68 quedaron en suspenso a fin de reunir mayor información o se trataba de cuestiones de adquisiciones que fueron remitidas al Equipo de Tareas sobre Adquisiciones y en el caso de 94 se enviaron notas de advertencia a la Tesorería de las Naciones Unidas o a la Oficina de Planificación de Programas, Presupuestación y Contaduría General.

⁵ Incluye denuncias que se pueden haber hecho en 2006 pero el informe de cuya investigación correspondiente no se haya publicado hasta 2007.

Gráfico 2
**Comparación del número de denuncias en ciertas misiones
 en 2006 y en 2007**

(Al 31 de diciembre de 2007)



^a El marcado aumento en el caso de la MONUC obedece al gran número de denuncias hechas en Bunia.

2. El Equipo de Tareas sobre Adquisiciones

12. Aproximadamente la mitad de la labor del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en 2007 tuvo que ver con irregularidades en adquisiciones hechas en misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. En el curso del período se remitieron a ese Equipo 75 denuncias de irregularidades en operaciones de mantenimiento de la paz, todas las cuales han sido asignadas para su investigación. Se cerraron 66 casos relativos a adquisiciones y se emitieron en 2007 13 informes sobre misiones de mantenimiento de la paz, que se referían a proveedores múltiples, intermediarios y agentes, así como a funcionarios de las Naciones Unidas. Las investigaciones del Equipo de Tareas tuvieron como resultado la suspensión o eliminación de la lista de 24 proveedores.

3. Conclusiones de las investigaciones

13. Las investigaciones que realiza la Oficina son de carácter administrativo y obedecen al propósito de servir de orientación al Secretario General a la hora de decidir las medidas de carácter jurisdiccional o disciplinario que se han de tomar. Cabe señalar que varios de los casos consignados en el presente informe se están examinando activamente en el sistema de justicia interna y se sustancian observando estrictamente las normas y los procedimientos aplicables, así como que no es posible llegar a una decisión definitiva acerca de si ha habido falta de conducta hasta que hayan terminado todos los procedimientos en cada caso. Para respetar el derecho de los funcionarios a las debidas garantías procesales, la Oficina ha limitado la información que proporciona acerca de los casos que se están sustanciando actualmente en el sistema de justicia interna. Hay que insistir en que

todos los funcionarios tienen derecho a que se presuma su inocencia hasta el momento en que se corroboren mediante los procedimientos establecidos las denuncias en su contra; por lo tanto, las conclusiones que se enuncian en el presente informe no pueden considerarse una decisión definitiva por parte de la Organización.

D. Cooperación y coordinación

14. Además de la cooperación y coordinación continuas con la Junta de Auditores y la Dependencia Común de Inspección, en el ámbito del mantenimiento de la paz la Oficina colabora también estrechamente con las Dependencias de Conducta y Disciplina del Personal de la División de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. A fines de 2005 se ultimaron y pusieron en práctica procedimientos formales de colaboración entre esas Dependencias, la Oficina y otras entidades competentes. Estos procedimientos se han mantenido en continua evolución a fin de que la cooperación sea óptima. Tal como se solicitaba en el párrafo 6 de la sección XVI de la resolución 61/276, en un informe del Secretario General se presentará a la Asamblea General en su período de sesiones en curso mayor información acerca de la cooperación y la coordinación entre las Dependencias de Conducta y Disciplina del Personal, la Oficina y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como fuera de ella.

15. También en 2007 la División de Investigaciones siguió siendo una de las tres entidades que realizaron investigaciones sobre fraude y corrupción como parte del Grupo de Investigación de Kosovo. Los otros integrantes de ese equipo son la Oficina de la Unión Europea de la lucha contra el fraude y la *Guardia di Finanza*, unidad de la policía italiana encargada de los delitos financieros. El Grupo de Investigación funciona sobre la base del mandato de cada entidad y con apoyo jurídico adicional en virtud de la decisión ejecutiva 2003/16 de la UNMIK. El Grupo de Investigaciones dedicó muy especial atención en 2007 a *Korporata Energjetike E Kosoves*.

16. Hay que insistir en que la Oficina procura promover en todos los ámbitos de su labor las relaciones con otras entidades. A estos efectos, la División de Evaluación e Investigaciones trató de formar asociaciones más amplias con componentes de la oficina y con entidades externas, particularmente el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, para lo cual organizó un foro interno en agosto de 2007 que sirvió de oportunidad para que la Oficina discutiera con el Departamento la evaluación del mantenimiento de la paz y para discutir en qué se centraría esta evaluación en el futuro.

E. Obstáculos

17. La OSSI tropieza con los mismos obstáculos que otros departamentos y oficinas a la hora de contratar y retener personal altamente cualificado y que esté dispuesto a trabajar en una misión de mantenimiento de la paz. De hecho en la mayoría de los casos la falta de personal constituye el obstáculo más grande con que tropieza la Oficina en la realización de auditorías de operaciones de mantenimiento de la paz. La Oficina trata de subsanar este problema mediante un gran esfuerzo de contratación.

18. Si bien los que trabajan en operaciones de paz hacen frente a circunstancias nuevas y difíciles cada día, estas se agravan cuando se hacen excepciones de vasto alcance a las normas y los controles establecidos para salvaguardar los bienes de la Organización. Con respecto a Darfur, por ejemplo, el Secretario General ha comunicado al Presidente de la Asamblea General la decisión de aprobar, bajo su autoridad, una amplia variedad de excepciones al Reglamento Financiero y a las normas y procedimientos administrativos a fin de facilitar el establecimiento de la UNAMID. Entre ellas se encuentra la prórroga de contratos vigentes de sistemas que habían de vencer antes del 31 de diciembre de 2007 y un aumento del límite máximo de los contratos sujetos a revisión por el Comité de Contratos de la Sede, la posibilidad de concertar contratos de corta duración con un solo proveedor y sin concurso, pero con sujeción a la aprobación de ese Comité y la exención de la UNAMID del requisito de que el comité de contratos local examine las adquisiciones durante un período de ocho meses. Las medidas relativas a la gestión de los recursos humanos consisten, entre otras, en la reasignación inmediata de personal civil a puestos administrativos clave sin dar publicidad a esos puestos y la asignación temporal de personal civil de manera que la oficina cedente pueda contratar un sustituto temporal. A solicitud de la Asamblea General, la Oficina ha de hacer una auditoría acerca de la utilización de estas medidas excepcionales para determinar si los controles internos existentes para reducir el riesgo que entraña su utilización son suficientes y eficaces y si se han logrado los resultados esperados.

19. En el caso de la UNAMID, los auditores de la Oficina tendrán que encontrar nuevas formas de proceder a la auditoría de las actividades de adquisiciones y de otra índole, de volumen considerable, sin aplicar normas y principios tradicionales como criterio para determinar el desempeño. La Oficina tendrá que determinar asimismo cómo ha de proceder a la auditoría de una gran variedad de actividades y gastos de manera de salvaguardar los intereses de la Organización sin repercutir negativamente en las gestiones en curso para establecer y financiar la Misión.

20. A este respecto, en una nota de fecha 23 de noviembre de 2007 enviada al Secretario General en relación con las exenciones concedidas a la UNAMID, la Oficina insistió en que los funcionarios delegantes seguirían siendo responsables en caso de irregularidad, utilización de recursos o gasto excesivo. La Oficina expresó también su preocupación, basada en auditorías e investigaciones anteriores, de que la Organización quedara más expuesta al riesgo de mala administración, fraude y corrupción como resultado de las exenciones conferidas a la UNAMID. La nota tiene un anexo en que se indican los grandes riesgos que entraña cada exención.

III. Planteamiento integral de las faltas de conducta

21. La Oficina ha mencionado ya en sus informes la necesidad de un planteamiento integral con respecto a la explotación y el abuso sexuales a fin de reducir aún más los casos de esta grave falta de conducta. En general, un planteamiento integral incluye un programa de formación y toma de conciencia para todos los funcionarios con respecto a la conducta que se prevé en la Carta de las Naciones Unidas y en el Estatuto y el Reglamento del Personal, un sistema que preste especial atención a la rendición de cuentas cuando se corrobore la existencia de una falta de conducta, y un mando y control efectivo por los diversos países que aportan contingentes. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno,

el Departamento de Gestión, los países que aportan contingentes, la OSSI y otras entidades tienen funciones singulares y de importancia crítica en este contexto.

22. En cuanto al mando y control, es común la idea de que, para ser eficaces, los controles y la disciplina deben ser más estrictos; sin embargo, ello es sólo una parte de la ecuación. El mando y control debe comprender otros componentes que no sean de carácter restrictivo, como actividades que permitan a los contingentes hacer ejercicios, y llenar su tiempo y ocupar su mente. Es absolutamente esencial revisar en todo momento las cuestiones de mando y control y hacerlos más estrictos. Con apoyo de los países que aportan contingentes y de los respectivos comandantes de los contingentes, debería ser posible para las Dependencias de Conducta y Disciplina y los países que aportan contingentes identificar y poner en práctica diversas actividades de mando y control que redunden efectivamente en un mayor bienestar.

IV. Conclusiones relativas a la supervisión por categoría de riesgo

23. En la presente sección del informe se resumen algunas conclusiones relativas a la supervisión en el período a que se refiere el informe. Como se señalaba en la primera parte del informe, hay siete categorías que, a juicio de la Oficina, representan adecuadamente los diversos tipos de riesgo que existen en el actual entorno de trabajo en las Naciones Unidas. Estas categorías, que constituyen también un componente central de la metodología de la Oficina para la evaluación del riesgo, son la estrategia, la gestión, la observancia, los recursos financieros, el riesgo operacional, los recursos humanos y los recursos de información. En 2007 la Oficina llegó a la conclusión de que existían en particular los riesgos de gestión, de observancia, financiero y operacional. Hay que poner de relieve que las conclusiones en general suelen constituir una confluencia de muchos factores que pueden dimanar de más de una categoría de riesgo. Por lo tanto, la ausencia de otras categorías de riesgo no significa en modo alguno que ellos no existan.

A. Riesgos relacionados con la gobernanza

24. Según la definición de la OSSI, los riesgos relacionados con la gobernanza en el contexto de las Naciones Unidas son las repercusiones en el mandato, las operaciones o la reputación de la Organización de:

- a) La falta de procesos o estructuras apropiadas para informar, dirigir, administrar y supervisar las actividades de la Organización;
- b) La falta de liderazgo en el grupo superior de gestión;
- c) La falta de promoción de una cultura en la Organización basada en los principios de la ética.

25. Una auditoría en la UNMIL de la seguridad y salud en el trabajo determinó que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tenía que colaborar con el Departamento de Seguridad a fin de formular directrices para la seguridad y la salud en el trabajo del personal civil de la Misión. Como resultado de la falta de orientación, los programas de seguridad y salud de la Misión estaban fragmentados. En general, los programas de la Misión no cumplían los estándares internacionales

ni reducían en debida forma los riesgos de salud y seguridad en el trabajo. Como resultado, el personal estaba expuesto a un riesgo inaceptablemente alto de accidentes o problemas de salud que se podían haber prevenido si se hubiesen cumplido los estándares mínimos. La Misión aceptó las recomendaciones de la Oficina. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno comentó que la UNMIL había establecido un consejo de seguridad y salud en el trabajo que dependía directamente del Director de Administración. Sin embargo, los reglamentos de seguridad y salud en Liberia no tienen aun el nivel necesario o no se aplican, con lo cual resulta difícil lograr que los contratistas los cumplan.

26. Una auditoría del programa en materia de VIH/SIDA en la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE) indicó que había que redoblar los esfuerzos para que el personal civil y militar cobrara mayor conciencia del VIH/SIDA. La falta de información o programas adecuados sobre el VIH/SIDA pueden aumentar el riesgo de contraerlo y propagarlo o de no tratar de obtener la debida atención médica una vez contraído. Concretamente, un estudio realizado como parte de la auditoría puso de manifiesto que, en promedio, el 72% de los diversos componentes del personal de la Misión tenían conocimientos adecuados acerca del VIH/SIDA⁶ y que el promedio era del 78% en el caso del personal nacional e internacional y sólo del 60% en el del personal militar. La auditoría constató también la necesidad de que el asesor de políticas sobre VIH/SIDA supervisara y evaluara en mayor medida los efectos del programa de VIH/SIDA en la zona de la Misión. El asesor de políticas observó que si bien podían evaluarse algunos aspectos de los resultados positivos del programa, no era posible hacerlo en el caso de algunas cuestiones fundamentales, como la prevención del VIH, porque la Misión no mantenía una base de datos acerca de las actividades realizadas. La Misión aceptó la mayor parte de las recomendaciones de la Oficina.

27. En una auditoría de la FPNUL, la Oficina constató que esa Misión tenía que formular indicadores de resultados y medidas de la ejecución para los componentes de asuntos políticos y civiles de sus operaciones. Los indicadores y las medidas de ejecución revisten importancia crítica para evaluar la eficacia de las operaciones. La Misión aceptó formular esos indicadores. La OSSI constató también que las funciones y obligaciones de las dependencias ampliadas de organización de la FPNUL no estaban oficialmente descritas en una circular de información que definiera concretamente la organización jerárquica y la rendición de cuentas. Sobre la base de una recomendación de la Oficina, la Misión aceptó publicar circulares de información en que se describieran las funciones y obligaciones concretas.

28. Una auditoría de los mecanismos de seguridad en la FPNUL constató que no había funcionarios nacionales incluidos en el sistema de encargados de seguridad del personal ni en otros mecanismos de seguridad, como se dispone en el Manual del Departamento de Seguridad de seguridad sobre el terreno. Ello había repercutido directamente en la seguridad del personal nacional de la FPNUL durante la crisis de seguridad que había tenido en el Líbano en julio y agosto de 2006. Los funcionarios locales no sabían si la FPNUL había tratado de ponerse en contacto con ellos o sus familias durante la crisis. La Oficina recomendó que la FPNUL cumpliera las

⁶ El cálculo se basa en las respuestas a las preguntas siguientes: a) ¿Asistió usted en su país de origen a un seminario de información sobre VIH/SIDA?, b) ¿Asistió a una reunión sobre VIH/SIDA en la MINUEE?, c) ¿Conoce los procedimientos de consulta y análisis voluntarios? y d) ¿Sabe que en la UNMEE existen servicios de consulta y análisis voluntario?

normas del Departamento de Seguridad acerca de la inclusión de personal nacional en el sistema de encargados de seguridad de zona de la misión y otros mecanismos de seguridad para asegurarse de que todo el personal estuviese al tanto de la información más reciente en caso de emergencia. La Misión ha puesto en práctica las recomendaciones de la OSSI. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha observado que, antes de la crisis que tuvo lugar en el Líbano en julio y agosto de 2006, no se había encomendado al Departamento de Seguridad un papel rector en cuanto a la seguridad del personal de la Misión. Sin embargo, las fallas antes indicadas, sumadas a la intensidad de las hostilidades subsiguientes, de resultas de las cuales hubo una interrupción total de los medios de comunicación y una restricción total de los desplazamientos, no sólo afectaron a la seguridad de todo el personal de la FPNUL sino que en última instancia cobraron la vida de un funcionario internacional y una persona a su cargo. Habida cuenta de que todo el personal internacional en la zona de operaciones tiene que establecer su residencia en el mismo pueblo, situado en el borde de la zona de operaciones, es posible ponerse en contacto con él con mayor facilidad que en el caso del personal nacional y sus familias que, naturalmente, están dispersos en todo el país.

29. Como se señalaba en un informe anterior A/61/264 (Part II), por solicitud del Contralor la División de Inspección y Evaluación realizó en 2007 un examen de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz a fin de determinar hasta qué punto el marco presupuestario era eficaz y eficiente para apoyar el logro de resultados en esas operaciones. El examen se centró en determinar si el marco de esa presupuestación era compatible con el mandato de las misiones y se ajustaba a él, y cuáles eran los procesos aplicables, las directrices de política y los procedimientos operacionales normalizados para las operaciones de mantenimiento de la paz. Se prestó especial importancia a la aplicación práctica de esa presupuestación, incluida la existencia de metas y líneas de base para los indicadores de resultados, la documentación de las metodologías relativas a los indicadores de resultados, los cambios observados en los indicadores de logros y la determinación de si los elementos del marco medían debidamente los resultados alcanzados. El examen se hizo también sobre el terreno en cuatro operaciones de mantenimiento de la paz, la UNMIK, la UNMIL, la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) y la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) y se prepararon informes acerca de cada una de ellas. La Oficina hará un informe recapitulativo sobre la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz, que contendrá una evaluación general de las tendencias y destacará los elementos de esa presupuestación a los que es preciso prestar mayor atención.

30. En general, el examen de las cuatro misiones indicó que, si bien la práctica de la presupuestación basada en los resultados seguía evolucionando, había que mejorar varios aspectos a fin de hacerla más útil para las misiones de mantenimiento de la paz. En cuanto a la preparación de los marcos de esa presupuestación, se pusieron de relieve tres cuestiones principales: en primer lugar, las instrucciones que imparte el Contralor y las instrucciones sobre orientación estratégica que imparte el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz serían más útiles como orientación para las misiones si las dos series se consolidaran en una sola. Ello las haría aun más pertinentes y útiles y, al mismo tiempo, aclararía el contexto de la orientación a los efectos de la preparación de los respectivos marcos para la presupuestación basada en los resultados (la Oficina mantiene esta recomendación,

si bien toma nota de que la Oficina de Planificación de Programas, Presupuestación y Contaduría General ha señalado que los dos tipos de instrucciones cumplen fines distintos en el proceso de presupuestación en el mantenimiento de la paz); en segundo lugar las misiones no ven con certeza cómo encarar los ajustes necesarios en razón del hecho de que las propuestas presupuestarias se preparan mucho tiempo antes del período de ejecución y, en tercer lugar, los marcos de la presupuestación basada en los resultados en las misiones objeto del examen adolecían de fallas de medición en el sentido de que no había líneas de base ni metas para sus respectivos indicadores de logros. La Oficina tomó nota de la solicitud del Departamento de Gestión de que se suprimiera la referencia a las cuestiones de cuantificabilidad, pero se niega a hacerlo por varias razones: a) la Oficina de Planificación de Programas, Presupuestación y Contaduría General destaca la importancia de la cuantificabilidad en la orientación que imparte respecto de los marcos de la presupuestación basada en los resultados y señala, por ejemplo, que todos los elementos de los marcos lógicos se formulan según los llamados principios SMART (los resultados deben ser específicos, cuantificables, viables, realistas y con plazos prefijados); b) la Oficina considera que las líneas de base y las metas constituyen una parte importante del marco de la presupuestación basada en los resultados y sientan las bases para evaluar los progresos en un determinado ámbito en el curso del tiempo y c) también la Junta de Auditores ha destacado recientemente⁷ la importancia de las líneas de base y las metas observando que, de no haber datos sobre éstos, así como productos específicos, cuantificables y de duración determinada, no es posible determinar debidamente si los logros son mayores o menores.

31. Con respecto a la plena utilización de la presupuestación basada en los resultados en las misiones, había dos problemas principales en el proceso: a) la mayoría de las misiones no utilizaban plenamente esa presupuestación como instrumento de gestión porque no estaba vinculada ni integrada con los planes de ejecución. Se observó además que en las misiones en que la integración y el nexo eran suficientes, como la UNMIL, la presupuestación basada en los resultados se utilizaba mejor como instrumento de gestión y planificación y que b) faltaba en las misiones capacidad para la presupuestación basada en los resultados en razón de la rotación de personal y de la falta de una orientación útil en la materia. Si bien el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno sostiene que el material actual de capacitación es suficiente, la Oficina reitera que la orientación y el material no han sido actualizados y revisados recientemente e insta a ese Departamento a que, sobre la base del material disponible prepare material normalizado y actualizado de capacitación sobre presupuestación basada en los resultados para su utilización en los centros integrados de capacitación para las misiones. Con respecto a la supervisión y evaluación de los marcos de la presupuestación basada en los resultados, se observó que la mejor manera de proceder a la supervisión consistía en utilizar un programa informático basado en el programa Lotus, como hacía la UNMIS, pero que ese programa no estaba disponible ni era utilizado aún en todas las misiones. La Oficina formuló en total 33 recomendaciones al Contralor, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la División de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para mejorar la utilización de la presupuestación basada en los resultados en las misiones de mantenimiento de la paz.

⁷ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/62/5)*, vol. II, párr. 76.

B. Riesgos relacionados con el cumplimiento

32. De acuerdo con la definición de la OSSI, los riesgos relacionados con el cumplimiento en el contexto de las Naciones Unidas son las repercusiones en el mandato, las operaciones o la reputación de la Organización por la contravención de leyes, reglas, reglamentos, prácticas establecidas, políticas y procedimientos y normas de ética, o de la incapacidad de cumplirlos.

33. Sobre la base de su detallada auditoría de la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN), la OSSI llegó a la conclusión de que era necesario formular políticas y procedimientos en materia de recursos humanos, adquisición y apoyo logístico que se aplicaran específicamente para la puesta en marcha de misiones políticas de corta duración, teniendo en cuenta la limitada duración de los mandatos de ese tipo de misiones y los riesgos políticos y de reputación que entrañan para la Organización. La falta de este tipo de procedimientos y políticas incide negativamente en el despliegue de misiones políticas y en la aplicación de sus mandatos. También se apreciaron graves deficiencias de control interno en las áreas operacionales de la Misión, especialmente en las de la planificación administrativa y logística, las adquisiciones y la gestión del activo. Por ejemplo, se entregaron bienes y se prestaron servicios valorados en más de 500.000 dólares de los Estados Unidos sin orden de compra u otro tipo de documento contractual. Además, funcionarios administrativos de la UNMIN se pusieron en contacto directamente con proveedores para hacer pedidos, contraviniendo los procedimientos de adquisición establecidos. Según la UNMIN, estos casos fueron sometidos posteriormente al comité local de contratos, que los examinó y determinó que la actuación de esos funcionarios no suponía un incumplimiento intencional y deliberado de las normas establecidas y que la Organización no había sufrido una pérdida económica. La OSSI considera, no obstante, que, teniendo en cuenta el elevado valor de las operaciones de adquisición, los citados casos plantearon importantes riesgos operacionales y que deberían haberse evitado con medidas adecuadas de control interno al inicio de la Misión. La auditoría también detectó deficiencias de control interno en la gestión del activo: los inventarios de mercancías no eran fiables y no reflejaban la cantidad real de artículos en los depósitos o entregados a los usuarios. Ese incumplimiento de las políticas establecidas podría reportar pérdidas para la Organización. La UNMIN aceptó la mayoría de las recomendaciones de la OSSI respecto de estas cuestiones, pero señaló que durante su fase inicial había tenido una grave escasez de personal.

34. En la UNMIL, la OSSI corroboró la denuncia de que un miembro de un contingente militar había agredido sexualmente a tres mujeres. En el curso de la investigación, la OSSI entrevistó a varios oficiales y clases de ese contingente y descubrió que habían tergiversado deliberadamente los hechos para tratar de proteger a su compañero. La OSSI recomendó al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno que pusiera el caso en manos de las autoridades del país que hubiera aportado ese contingente para que éstas tomaran las medidas que correspondieran en su contra. El Departamento así lo hizo. Sin embargo, de momento no se ha recibido respuesta alguna del país.

35. En la MINUEE, la OSSI corroboró las denuncias de que dos Voluntarios de las Naciones Unidas habían introducido en Etiopía, de contrabando, a nacionales de Eritrea con ánimo de lucro personal. La OSSI constató que, en diciembre de 2005 y enero de 2006, un Voluntario de las Naciones Unidas había introducido de contrabando en Etiopía a seis nacionales de Eritrea y a otros 25 entre abril y agosto

de 2006. De junio a agosto de 2006, ese y otros Voluntarios participaron además en el contrabando de alimentos y enseres domésticos suntuarios de Eritrea a Etiopía y viceversa. La OSSI constató también que un funcionario de contratación nacional había tomado parte en un plan para introducir de contrabando en Etiopía a nacionales de Eritrea. La OSSI recomendó que la Organización tomara las medidas que correspondieran contra esos dos Voluntarios y contra el funcionario de contratación nacional implicados en el plan. Todas las recomendaciones formuladas en este informe se han llevado a la práctica.

36. En la ex ONUB, la OSSI corroboró las denuncias de que miembros de un contingente militar habían abusado sexualmente de mujeres de la comunidad local. La conducta de los soldados se vio facilitada por la escasa seguridad existente en el cuartel, que permitía que miembros de la población local entraran y salieran de él sin autorización alguna. La OSSI constató también que, si bien las denuncias se habían puesto en conocimiento del comandante del contingente y se tenía conciencia de los problemas de seguridad, el comandante prácticamente no había hecho nada para rectificar la situación. La OSSI recomendó al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno que pusiera el caso en manos de las autoridades del país que hubiera aportado el contingente para que éstas tomaran las medidas que correspondieran contra ellos. El Departamento así lo hizo. Sin embargo, de momento no se ha recibido respuesta alguna del país.

37. En la UNMIL, la OSSI corroboró las denuncias de que hasta cinco empleados de un contratista de las Naciones Unidas habían violado a dos mujeres de la comunidad local y posteriormente atacado a los oficiales de la policía del lugar que investigaban las denuncias. La policía trató de incoar un proceso penal contra varios de los empleados del contratista; sin embargo, en el curso del proceso los sujetos huyeron del país en medio de acusaciones de soborno y tentativa de soborno de funcionarios locales. La OSSI recomendó, entre otras cosas, que el caso fuera puesto en conocimiento del país de origen del contratista para que éste estudiara qué medidas tomar contra esos empleados y que las Naciones Unidas consideraran la posibilidad de introducir en los contratos de servicios cláusulas que establecieran sanciones pecuniarias en casos probados de explotación y abuso sexuales por parte de empleados de contratistas.

38. En la MONUC, la OSSI corroboró la denuncia de que un miembro de un contingente militar había abusado sexualmente de un niño de nueve años. La OSSI también constató que los comandantes de ese contingente habían obligado al hechor a efectuar pagos a la madre del niño, a las autoridades locales y a otras personas, que no habían comunicado el incidente al Jefe de la Misión, como era su obligación, y que había tratado de encubrir el abuso mediante pagos a la madre del niño, a un testigo y a autoridades locales. La OSSI recomendó, por medio del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, que el país que hubiera aportado el contingente estudiara qué medidas procedía tomar contra ese individuo y contra los comandantes del contingente. El Departamento ha seguido esa recomendación.

39. En la UNMIL, la OSSI corroboró las denuncias de que un funcionario había distribuido cartas y carteles por la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y el cuartel general de la UNMIL en que amenazaba y difamaba a otro funcionario. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha seguido la recomendación de que se tomen las medidas del caso contra el funcionario en

cuestión. Sin embargo, no se aceptó la recomendación de poner el caso en manos de las autoridades judiciales de Nueva York para el procesamiento penal.

40. En la MONUC, la OSSI investigó las denuncias de que miembros de un contingente nacional explotaban recursos naturales y suministraban armas y munición al Frente de Nacionalistas e Integristas. La OSSI no pudo probar la acusación de contrabando de armas, pero determinó que, del 12 al 17 de noviembre de 2005 y el 1° de diciembre de ese mismo año, algunos miembros del contingente nacional habían prestado apoyo logístico a varios empresarios que habían adquirido una cantidad considerable de oro en bruto sin la debida autorización del Gobierno. La OSSI no consiguió identificar a los miembros del contingente militar implicados, pero determinó que era imposible que hubieran prestado apoyo logístico a los empresarios sin que su comandante estuviera al tanto de ello. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha seguido la recomendación de la OSSI de que se ponga el caso en manos del país que aportó el contingente para que éste tomara las medidas del caso contra ese comandante.

41. En la UNMIL, la OSSI recibió denuncias de que mujeres de la comunidad local habían sido explotadas sexualmente por miembros de un contingente nacional. Algunas de las denuncias ya habían sido investigadas por la OSSI y otras se remontaban a la época del despliegue del contingente nacional en la región, en octubre de 2004. La OSSI constató que algunos de los miembros del contingente habían mostrado conductas expresamente desaconsejadas por el Boletín del Secretario General ST/SGB/2003/13. En concreto, la OSSI descubrió que miembros del contingente en cuestión habían desobedecido de forma sistemática la retreta y permanecido fuera de las bases militares con mujeres de la zona en localidades próximas a dichas bases. Aunque la OSSI no encontró pruebas de que los miembros del contingente nacional hubieran mantenido relaciones sexuales con niños, los indicios apuntaban con bastante claridad a que tal era el caso. La OSSI consideró que esa conducta podía atribuirse a errores de mando y falta de control. Por tanto, recomendó, por conducto del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, que el país que hubiera aportado el contingente remediara los errores de mando y aumentara el control. El Departamento ha seguido esa recomendación.

42. En la UNMIS, la OSSI corroboró una denuncia de que un observador militar había tratado de violar a una mujer de la comunidad local. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha puesto en práctica la recomendación de la OSSI de que el caso se ponga en manos del país que aportó el contingente para que éste tomara las medidas que procedan.

43. En la UNMIL, la OSSI corroboró las denuncias de que un alto funcionario y su asistente habían tenido un comportamiento impropio de funcionarios de las Naciones Unidas. Conforme a las recomendaciones de la OSSI, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno puso el caso en manos de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para que ésta adoptara medidas disciplinarias contra ellos por no actuar con el más alto grado de eficiencia y competencia en el ejercicio de sus funciones como exige el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas. El asunto está pendiente de los resultados del proceso disciplinario interno.

44. En la UNMIS, la OSSI corroboró la acusación de que un observador militar había agredido sexualmente a una integrante de una ONG internacional. La OSSI determinó que, dado el carácter y la naturaleza de la agresión, parecía razonable deducir que la intención del observador militar al agredir a la mujer había sido

mantener relaciones sexuales con ella, con o sin su consentimiento. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha puesto en práctica la recomendación de la OSSI de que se ponga el caso en manos del país que aportó el contingente para que éste tomara las medidas que procedan.

45. En la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la OSSI recibió denuncias de que miembros de un contingente nacional estaban explotando sexualmente a niñas y mujeres de la comunidad local. La OSSI y la Dependencia de Conducta y Disciplina de la ONUCI llevaron a cabo una investigación inicial de las acusaciones, durante la cual la OSSI entrevistó a 12 presuntas víctimas, al personal civil y militar pertinente de la ONUCI, a representantes del UNICEF, a miembros de la comunidad local y a representantes de organizaciones no gubernamentales locales y realizó visitas sobre el terreno. En el transcurso de la investigación, la OSSI encontró fundamentos suficientes para determinar que miembros del contingente nacional habían sometido a menores y adultos de la zona a abusos y explotación sexuales. Tras esa determinación, la OSSI se reunió con funcionarios del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y del país que había aportado el contingente y aceptó prestar a éste apoyo de investigación. Sin embargo, en un principio la investigación no pudo llevarse a cabo como consecuencia de restricciones impuestas por las autoridades nacionales. Transcurridos unos dos meses se consiguió salir del punto muerto y un equipo conjunto de investigación integrado por personal de la OSSI y del país que había aportado el contingente comenzó a realizar investigaciones sobre el terreno. El asunto se sigue investigando todavía.

46. En la UNMIL, la OSSI corroboró las denuncias de que un funcionario había mantenido varias relaciones sexuales del tipo que enérgicamente se desaconseja en el Boletín del Secretario General ST/SGB/2003/13 y el código de conducta de la UNMIL sobre la explotación y el abuso sexuales. Además, el funcionario en cuestión no fue franco ni sincero con los investigadores y no demostró el alto grado de profesionalidad y ética que su cargo le exige. Por ese motivo, la OSSI ha remitido el caso a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para que ésta tome las medidas que procedan por la infracción de las cláusulas pertinentes del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas. El asunto está pendiente de los resultados del proceso disciplinario interno.

47. En la UNMIL, la OSSI corroboró las acusaciones de que un funcionario había abusado sexualmente de una niña de 12 años de la comunidad local. Durante la investigación se constató además que, para cometer el abuso, el funcionario había encargado a un guardia de seguridad local que atrajera a la niña mediante engaños hasta su residencia privada, donde se la encerró y no se le permitió salir. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha seguido la recomendación de la OSSI de que se ponga el caso en manos del país que aportó la fuerza de policía en cuestión, para que éste tome las medidas oportunas, y de las autoridades judiciales de Liberia para que ese país tal vez interponga una acción penal contra el guardia de seguridad implicado.

48. En la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), la OSSI investigó denuncias de irregularidades y corrupción. Constató graves problemas de gestión que reflejaban faltas de conducta y prácticas corruptas de determinados funcionarios y contratistas de servicios de ingeniería de la FNUOS, entre ellas el pago de sobornos a personal civil de la Fuerza a cambio de

concesiones de contratos de ingeniería. La OSSI también descubrió graves problemas de gestión que suponían para la Organización pérdidas calculadas en 463.000 dólares (equivalentes al 40% del volumen total de contratos). La OSSI recomendó que se tomaran las medidas del caso contra los cinco miembros del personal civil y los tres contratistas implicados y que se reclamase a uno de los funcionarios el pago de 143.629 dólares. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha pedido ayuda a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para las cuestiones que requieran la adopción de medidas disciplinarias contra el personal implicado. También ha pedido información sobre las autoridades nacionales que están realizando un examen judicial de las actividades llevadas a cabo por varios proveedores locales identificados en el informe.

49. En la UNMIK, la OSSI investigó la denuncia de un posible conflicto de intereses entre personal de la Misión y una empresa por el acondicionamiento, el uso y el alquiler de una instalación de almacenamiento de combustible en Kosovo. La OSSI descubrió signos de corrupción en los procedimientos para obtener las licencias necesarias en el Ministerio de Comercio e Industria (instituciones provisionales de autogobierno). Las licencias se emitían a cambio de sobornos, sin respetar los procesos establecidos. Dado que la denuncia tiene que ver con la comisión de posibles actos delictivos por el personal de las instituciones provisionales de autogobierno y otras entidades, la cuestión se remitió al Representante Especial del Secretario General para la UNMIK, recomendándole que la remitiera a su vez al Departamento de Justicia de la UNMIK para que éste llevara a cabo una investigación de carácter penal. De momento la OSSI no ha recibido respuesta alguna del Representante Especial del Secretario General para la UNMIK sobre cómo se está resolviendo el asunto.

50. En la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), la OSSI investigó denuncias de explotación y abuso sexuales de niños a manos de militares de varios contingentes aportados a la Misión por un país. La OSSI constató que los casos de explotación y abuso sexuales eran frecuentes y que solían producirse por la noche y prácticamente en todos aquellos lugares en que se encontraba desplegado el personal de los contingentes. Los niños recibían pequeñas sumas de dinero, alimentos y, en ocasiones, teléfonos móviles, a cambio de sexo. Se envió al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno un informe sobre la investigación realizada y se recomendó que se tomaran las medidas que procedieran. En total fueron repatriados por motivos disciplinarios 114 miembros del actual contingente, entre ellos un teniente coronel y dos comandantes, en estrecha colaboración con las autoridades del país que lo había aportado. La OSSI está prestando ayuda en los procesos judiciales en curso incoados por ese país, a fin de que todos los militares declarados culpables de acuerdo con la legislación aplicable de ese país tengan que rendir cuenta de sus actos.

51. En la MINUSTAH, la OSSI investigó denuncias relativas a presuntas faltas de conducta y presuntos casos de corrupción y mala gestión. Descubrió que un funcionario había colaborado indebidamente con dos miembros de la unidad de policía constituida para falsificar el contrato de empleo de dos jornaleros ocasionales. Otros dos miembros de la unidad de policía habían extorsionado a jornaleros para obtener dinero, por medio de amenazas y maltratos físicos, y posteriormente habían sobornado a un funcionario para poder seguir delinquiendo. La OSSI recomendó reclamar a los dos funcionarios responsables el reembolso de todas las pérdidas económicas sufridas por la Organización como consecuencia de

sus actos. El asunto está pendiente de los resultados del proceso disciplinario interno.

C. Riesgos financieros

52. La OSSI define los riesgos financieros en el contexto de las Naciones Unidas como las repercusiones en el mandato, las operaciones o la reputación de la Organización de:

- a) La insuficiencia de fondos;
- b) El uso indebido de los fondos disponibles;
- c) Una gestión financiera deficiente cuyos resultados sean menos satisfactorios que lo previsto;
- d) Deficiencias en la presentación de informes y la divulgación de información sobre los resultados financieros.

53. Durante el período a que se refiere el informe, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones de la OSSI examinó aproximadamente 40 denuncias y casos de corrupción e irregularidades relativos a adquisiciones en la MONUC. En muchos de los casos examinados por el Equipo de Tareas, algunos funcionarios exigían a los proveedores y las empresas que comerciaban con la Misión el pago de sumas de dinero como requisito para adjudicarles contratos de la Organización o bien los propios proveedores o empresas se ofrecían a pagar una suma a cambio de recibir asistencia en el proceso de adquisiciones. El Equipo de Tareas descubrió que, durante mucho tiempo, varios funcionarios de adquisiciones habían exigido pagos y sobornos a varios proveedores a cambio de un trato preferencial y beneficios de diversa índole. El Equipo de Tareas observó que la corrupción había arraigado en las actividades de adquisición de la Misión y que había habido un derrumbe generalizado de los principios éticos; a su juicio, la falta de continuidad a nivel directivo, sumada a la inadecuada formación ética y en materia de adquisiciones y la escasa rotación del personal del cuadro orgánico y de servicios generales, había contribuido a esa situación. Así pues, el Equipo de Tareas llegó a la conclusión de que la Misión debía reorganizar sus operaciones de adquisición, impartir amplia formación ética o delegar la responsabilidad de las adquisiciones en la Sede o en un tercero independiente. La Misión está poniendo en práctica las recomendaciones de la OSSI. A raíz de la investigación del Grupo de Trabajo, cinco funcionarios fueron acusados de faltas de conducta y los casos aún están pendientes en espera de los resultados de los procesos disciplinarios.

54. El Equipo de Tareas examinó también la contratación por la MINUSTAH del suministro a largo plazo del combustible para vehículos terrestres por más de 27 millones de dólares y descubrió una trama de corrupción en que estaban implicados cinco funcionarios de la Misión, que habían puesto en grave peligro la integridad del proceso de adquisiciones y cometido actos de corrupción durante todo el proceso. El Equipo de Tareas descubrió también que una de esas personas había exigido el pago de un soborno a uno de los licitadores y había prometido a cambio ayudarle en el proceso de selección. En relación con la investigación de este asunto, algunos de los funcionarios de categoría superior hicieron declaraciones falsas al Equipo de Tareas, el Comité Local de Contratos y el Comité de Contratos de la Sede para ocultar su manipulación del proceso de adquisiciones. El Equipo de Tareas

recomendó que se adoptaran las medidas del caso contra esos cinco funcionarios y que el asunto fuese sometido a proceso disciplinario interno. A raíz de la investigación del Equipo de Tareas, los cinco funcionarios fueron acusados de faltas de conducta y los casos están pendientes en espera de los resultados del proceso disciplinario interno.

55. Una auditoría de la gestión de los contratos marco⁸ para las operaciones de mantenimiento de la paz reveló varias deficiencias de control interno en el proceso de adquisiciones, desde la fase de planificación hasta la evaluación de la actuación de los proveedores y los pagos, lo que entrañaba un alto riesgo de que las operaciones perdieran eficiencia y eficacia. En un contrato, la cantidad máxima fijada inicialmente aumentó de 32 a 95 millones de dólares en un período de cinco años mediante diversas enmiendas sin que se publicara un nuevo llamado a licitación, lo que incrementó el riesgo de que la Organización no obtuviera las condiciones contractuales más favorables ni la mejor relación costo-calidad. El caso ha sido presentado al Equipo de Tareas sobre Adquisiciones para que lo investigue. En otro caso, el proveedor aumentó los precios antes de que expirase el contrato, lo que causó a la Organización unos gastos adicionales de 1,4 millones de dólares. Las frecuentes demoras en la entrega de bienes en el marco de ambos contratos se atribuyeron a que la Misión no había evaluado la capacidad de producción de los proveedores. No se encontraron informes sobre la actuación de los proveedores en ninguno de los expedientes examinados en el Servicio de Adquisiciones. También se registraron demoras en los pagos de facturas, lo que redundó en perjuicio de la reputación de la Organización. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Gestión aceptaron en general las recomendaciones de la OSSI para mejorar la gestión de los contratos marco. En atención a las inquietudes expresadas por la OSSI en relación con los contratos marco, el Departamento de Gestión señaló que la División de Adquisiciones había publicado un recordatorio oficial dirigido a todo el personal de adquisiciones de la Sede, las misiones sobre el terreno y las oficinas situadas fuera de la Sede en que señalaba a su atención la necesidad de: a) preparar y presentar puntualmente los informes sobre la actuación de los proveedores; b) llevar a cabo una planificación adecuada, a fin de limitar el número y la frecuencia de las enmiendas a los contratos marco; y c) realizar investigaciones exhaustivas de mercado con la diligencia debida, a fin de que el proceso de adquisiciones fuese justo y competitivo.

56. Al auditar la construcción del complejo del cuartel general de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), la OSSI observó que se habían registrado demoras considerables en el proceso de licitación y adjudicación de contratos por valor de 2,9 millones de dólares para la construcción de siete edificios de oficinas de dos plantas. Cuando se adjudicó el contrato en enero de 2007, los gastos superaban en 138.136 dólares la suma recomendada originalmente debido a la depreciación del dólar de los EE.UU. La demora en la finalización del proyecto también generó gastos imprevistos, como gastos de alquiler. La Misión atribuyó la demora en el proceso de licitación a la escasez de personal de la Sección de Adquisiciones. La OSSI considera que las demoras obedecieron también a la falta de un documento de proyecto detallado en que constara un cálculo de los gastos y plazos previstos para cada fase de las obras. No obstante, la Misión señaló que, habida cuenta del aumento de las amenazas contra la seguridad de los antiguos

⁸ Contratos utilizados para adquirir bienes y servicios de forma periódica durante un período prolongado a fin de satisfacer con prontitud las necesidades de adquisiciones.

edificios, se imponía la necesidad de finalizar cuanto antes el nuevo complejo de la Sede y se concentró en finalizar las obras de construcción. El hecho de que hubiera cuatro directores de proyecto en un período de nueve meses también contribuyó a las demoras. La OSSI recomendó, entre otras cosas, que la Misión se asegurara de que: a) todos los contratos se adjudicaran dentro del plazo original de validez de la licitación, para lo que sería preciso proceder al debido seguimiento de los casos presentados al Comité de Contratos de la Sede para evitar prórrogas o la renegociación de precios con los licitadores; b) los futuros proyectos de construcción se planearan adecuadamente a fin de garantizar un seguimiento efectivo y la adopción de medidas para completarlos sin demora. La Misión aceptó las recomendaciones de la OSSI y ha adoptado medidas para aplicarlas.

57. En una auditoría de la gestión de las adquisiciones en la UNAMI, la OSSI constató que algunos funcionarios de la Misión habían adquirido sin autorización bienes y servicios, lo que para la Misión había generado obligaciones financieras por un importe de 60.034 dólares, en contravención de la regla 101.2 de la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y la sección 12.1.8 (4) del Manual de Adquisiciones. La OSSI recomendó que se investigaran las circunstancias que condujeron a los casos de adquisiciones ex post facto y se determinaran las responsabilidades. La UNAMI dirigió una carta de admonición a un funcionario en uno de los casos de adquisiciones no autorizadas. Se están investigando las circunstancias que condujeron a los casos de adquisiciones ex post facto.

58. En la misma auditoría mencionada en el párrafo precedente, la OSSI constató que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz había adquirido cinco vehículos blindados de transporte de tropas para la UNAMI mediante un contrato marco, que fueron enviados junto con cinco remolques (caravanas Safari/Oryx) y equipo adicional que la UNAMI no había solicitado, lo que generó gastos adicionales por valor de 234.790 dólares. Se desconocen los motivos por los que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pasó por alto la petición específica de la UNAMI de vehículos blindados a prueba de minas y encargó remolques que la Misión no necesitaba. Cuando los remolques llegaron a Kuwait, donde permanecieron inactivos, la OSSI recomendó que la Misión hiciera lo posible por reenviarlos a la Base Logística de las Naciones Unidas (BLNU) o a otras misiones que pudieran necesitarlos. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno refutó las conclusiones de la evaluación de la adquisición de los vehículos blindados de transporte de tropas realizada por la OSSI y adujo que los cinco vehículos blindados y los remolques-caravana habían sido adquiridos como parte de las existencias para el despliegue estratégico. No obstante, en vista de que las condiciones de seguridad en la UNAMI habían empeorado y de que la Misión necesitaba inmediatamente los vehículos y remolques, habían sido enviados directamente a la Misión y no a la BLNU. Si bien el empeoramiento de las condiciones de seguridad podría haber obstado a la utilización inmediata de los remolques-caravana, no habría sido aconsejable ni económico separar las caravanas de los vehículos tractores. Dado que el ciclo de vida útil de las caravanas era largo y la Misión disponía de infraestructuras adecuadas y medios técnicos para almacenarlas y prestarles servicios de mantenimiento, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno recomendó que la Misión conservara los artículos hasta que el entorno operacional le permitiera utilizarlos con eficacia del modo previsto. A diciembre de 2007, ya habían transcurrido dos de los ocho años de vida

útil prevista de las caravanas, que permanecen inactivas en Kuwait, sin perspectivas de que en un futuro próximo vayan a utilizarse en el Iraq ya que las condiciones de seguridad no permiten su despliegue. Además, la UNAMI nunca tuvo intención de utilizar las caravanas en el Iraq, ya que en el pedido de la Misión se solicitaban específicamente vehículos blindados de transporte de personal. La OSSI sigue considerando que las caravanas Safari/Oryx podrían utilizarse en otras misiones cuyas condiciones de seguridad permitan su despliegue.

D. Riesgos operacionales

59. De acuerdo con la definición de la OSSI, los riesgos operacionales en el contexto de las Naciones Unidas son las repercusiones en el mandato, las operaciones o la reputación de la Organización de a) la existencia de procesos internos inadecuados, ineficientes o inútiles, y b) la incapacidad de realizar operaciones en forma económica, eficiente o eficaz.

60. Al auditar las adquisiciones de la FNUOS, la OSSI observó que el personal de la Sección de Adquisiciones apenas rotaba, por lo que el 69% de los funcionarios permanecían en la Sección al menos tres años. Según dictan las buenas prácticas de gestión, los funcionarios de adquisiciones deberían rotar periódicamente para reducir al mínimo el riesgo de que se confabulen con los proveedores. La FNUOS aceptó todas las recomendaciones de la OSSI para solventar el problema y ha adoptado medidas para ponerlas en práctica. El Departamento de Gestión afirmó que la División de Adquisiciones había puesto en marcha un programa de rotación del personal.

61. En una auditoría del despliegue de la policía de las Naciones Unidas y los observadores militares en la UNMIS, la OSSI observó que el número autorizado de observadores militares superaba las necesidades operacionales de la Misión. Por ejemplo, la OSSI y la Misión coincidían en que 640 observadores bastaban para cumplir el mandato de la Misión y, sin embargo, el nivel máximo autorizado era de 750. La OSSI recomendó que el personal directivo de la Misión pidiera al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que redujera el número autorizado de observadores militares de 750 a 640. La Misión aceptó esa recomendación y señaló que, de hecho, había solicitado que se redujera a 625. El recorte en el número de observadores militares permitirá a la Misión ahorrar unos 5 millones de dólares anuales en concepto de pagos de dietas por misión al reducir la capacidad no utilizada, con el consiguiente, aumento de la eficacia operacional de la Misión.

62. Al auditar las operaciones aéreas de la UNMIS, la OSSI observó que los recursos de transporte aéreo de la Misión, que comprendían 42 aeronaves, estaban considerablemente infrautilizados. El 58% del tiempo, las aeronaves permanecían inactivas. Un análisis de la tasa de ocupación de las aeronaves reveló que el porcentaje de plazas vacías en una aeronave fletada en determinados días de 2006 oscilaba entre el 42% y 94%. Durante el mes de enero de 2006, 44 vuelos transportaron un único pasajero, 32 vuelos sólo dos pasajeros y 37 vuelos sólo tres. La Misión aclaró que, en muchos vuelos, el número de pasajeros era reducido porque se trataba de personalidades o de técnicos que debían ocuparse de situaciones de emergencia o porque se trataba de llevar a cabo evacuaciones médicas o efectuar entregas de efectivo a los sectores. La OSSI recomendó que la

Misión examinara detenidamente sus necesidades en materia de medios de transporte aéreo y el uso efectivo que hacía de ellos y ajustara el tamaño de su flota aérea para poder realizar las operaciones aéreas con eficacia en función del costo y en condiciones óptimas. La UNMIS aceptó la recomendación, pero señaló que el jefe de la Sección de Aviación de la Misión había hecho en mayo de 2006 un minucioso estudio de la combinación adecuada de tipos de aeronaves. La Misión afirmó también que la combinación de medios de transporte aéreo seguiría evolucionando para adaptarse a las necesidades y que en ese momento el número de aeronaves de que disponía era el más indicado. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno afirmó que su examen continuo de la utilización de la flota aérea de la UNMIS se había traducido en varias medidas que incidieron en la composición de los recursos de transporte aéreo. En primer lugar, dos aeronaves fueron retiradas de servicio y otras cuatro entregadas a la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). Además, cuatro aeronaves y dos helicópteros fueron objeto de acuerdos de propiedad compartida y participación en la financiación de los gastos entre la UNMIS y la UNAMID.

63. Con arreglo a la resolución 60/259 de la Asamblea General, la OSSI llevó a cabo una auditoría integral de la gestión del combustible en diez misiones de mantenimiento de la paz. Como señaló en su informe conexo a la Asamblea General (A/61/760 y Corr.1), era necesario realizar mejoras significativas en los controles internos de la gestión del combustible. En concreto, la auditoría puso de manifiesto, entre otras cosas, que: a) en todas las misiones auditadas, no había mecanismos de control del consumo de combustible o los que había eran deficientes; y b) cinco de las 10 misiones auditadas no tenían planes de emergencia para garantizar la continuidad del suministro de combustible. Estas deficiencias eran fruto principalmente de una aplicación poco sistemática y limitada del Manual de Operaciones relativas al Combustible del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La OSSI formuló un total de 182 recomendaciones, incluidas 83 que consideraba de importancia crítica, en los informes de auditoría dirigidos a los directivos de las diez misiones auditadas. De las 182 recomendaciones formuladas, 174 fueron aceptadas; 87 de ellas ya se han puesto en práctica y 76 estaban en proceso de serlo a diciembre de 2007. Las recomendaciones formuladas por la OSSI tenían como fin aminorar los riesgos derivados de: a) los cuantiosos gastos en combustible necesarios para apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz y la facilidad con que esos productos podían convertirse en efectivo; y b) la falta de planes de emergencia para garantizar un suministro adecuado de combustible.

64. En una auditoría de fiscalización de bienes y gestión de inventarios llevada a cabo en la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), la OSSI detectó deficiencias en varios ámbitos como el mantenimiento de almacenes, el registro de inventarios y la asignación y transferencia de bienes. En lo que respecta al mantenimiento de los almacenes, por ejemplo, la OSSI señaló que las existencias de algunos estaban expuestas a daños y robos. La OSSI recomendó que las existencias se trasladaran a almacenes de estructura rígida. La Misión ha adoptado medidas para solventar las deficiencias detectadas en la auditoría.

65. Una auditoría del suministro de agua potable en la MONUC puso de manifiesto que no existían directrices o políticas administrativas en materia de suministro de agua potable al personal militar y que, por consiguiente, las prácticas de distribución eran dispares. Por ejemplo, en algunos lugares los contingentes

militares recibían una botella de agua y tres litros a granel, mientras que en otros sólo recibían la ración de agua a granel. La distribución de agua a los jornaleros ocasionales que trabajaban en las instalaciones de la Misión tampoco era uniforme. Por ejemplo, los jornaleros que trabajaban al aire libre o en aeropuertos recibían agua pero otros no. La MONUC ha elaborado un proyecto de directrices relativas al suministro de agua pero aún no lo había ultimado cuando se llevó a cabo la auditoría de la OSSI. Dado que dichas directrices son indispensables para aclarar los derechos del personal, la OSSI recomendó que la MONUC las finalizara y publicara cuanto antes. La Misión convino en publicar las directrices.
