



Asamblea General

Distr. general
23 de febrero de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Temas 128 y 132 del programa

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

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

Operaciones de mantenimiento de la paz*

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B (apartado e) del párr. 5), 54/244 (párrs. 4 y 5) y 59/272 (párrs. 1 a 3). Abarca las actividades de supervisión de las operaciones de paz realizadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) durante los 12 meses transcurridos del 1° de enero al 31 de diciembre de 2008.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna publicó 199 informes de supervisión relativos a las operaciones de paz, que contenían el 43% de todas las recomendaciones formuladas durante el período examinado. La labor llevada a cabo puso de relieve la necesidad de que las Naciones Unidas establecieran formalmente un marco de control interno para asegurar que la gestión de los riesgos se realizara de manera coherente y sistemática mediante procedimientos de control específicos en toda la Organización.

* El informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna no relacionadas con la supervisión de las operaciones de mantenimiento de la paz ha sido publicado con la signatura (A/63/302 (Part I) y Add.1 y 2).



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	5
II. Panorama general	5
A. Auditoría interna	5
B. Inspección y evaluación	6
C. Investigaciones	7
D. Obstáculos	9
III. Constataciones hechas en las actividades de supervisión, por tipo de riesgo	10
A. Riesgos estratégicos	10
B. Riesgos relacionados con la gobernanza	12
C. Riesgos relacionados con el cumplimiento	15
D. Riesgos financieros	19
E. Riesgos operacionales	21
F. Riesgos relacionados con los recursos humanos	23
G. Riesgos relacionados con la información	24

Prefacio

Tengo el agrado de presentar a la Asamblea General un informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que contiene las constataciones de la Oficina relativas a las operaciones de mantenimiento de la paz durante el período de 12 meses terminado el 31 de diciembre de 2008.

Debido a las limitaciones impuestas a la extensión de los informes que se presentan a la Asamblea General, en este informe sólo se ha podido incluir una selección de esas constataciones. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 de la resolución 59/272 de la Asamblea, todos los informes de la OSSI están a disposición de los Estados Miembros que los soliciten (la lista completa de esos informes figura en el sitio web de las Naciones Unidas¹). La OSSI señala que esa mayor transparencia facilitará los trabajos de la Asamblea al proporcionar información más precisa sobre las operaciones y la labor de la Secretaría. La transparencia contribuye a mejorar la Organización y a crear una cultura de responsabilidad a la que aspiran tanto el Secretario General como la Asamblea.

En los últimos 12 meses, la OSSI amplió su presencia sobre el terreno estableciendo dos oficinas de auditores residentes en dos misiones de mantenimiento de la paz, a saber, la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) y la Misión de las Naciones Unidas en República Centroafricana y el Chad (MINURCAT); siguió participando en el proceso de reforma emprendido en la División de Investigaciones para potenciar los aumentos de la eficiencia y llevó a cabo su primera evaluación programática de una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Asimismo, en 2008 la Oficina preparó planes de trabajo para las actividades de auditoría, inspección y evaluación basados en la evaluación de los riesgos. La preparación de esos planes de trabajo es el resultado de múltiples evaluaciones de los riesgos realizadas con métodos de la OSSI con objeto de adaptar las prioridades de la Oficina a los riesgos que enfrenta la Organización. Esta labor tiene considerable importancia como incentivo y apoyo para la administración en el cumplimiento de su cometido de asegurar que los programas den resultado. Además, las evaluaciones de los riesgos han permitido a la OSSI comprender mejor cómo funcionan las entidades que son objeto de examen. En particular, la División de Auditoría Interna comprobó que las entidades examinadas tenían sumo interés en la evaluación de los riesgos y reconocieron que ello era pertinente para la labor de auditoría interna y para su propia labor. En la primera parte de este informe se describen otros progresos alcanzados en 2008.

En general, los resultados que se resumen en este informe reflejan en gran medida observaciones que se han formulado repetidamente en años anteriores; las graves deficiencias de los sistemas de control interno han expuesto a la Organización a riesgos innecesarios y en algunos casos han contribuido a la mala gestión y al uso indebido de los recursos. La falta de procedimientos operativos estándar, los defectos de la planificación y las deficiencias de la gestión y el mantenimiento de registros de datos son sólo algunas de las fallas reiteradas que se señalan en el informe. Cabe subrayar que el establecimiento y aplicación de un

¹ http://www.un.org/Depts/oios/pages/rep_and_pub.html.

sistema adecuado de control interno es una responsabilidad primordial de la administración.

Como he señalado en ocasiones anteriores, la adopción y aplicación de un marco formal de control interno ayudarán a crear un entorno que permita a la Organización cumplir debidamente su misión, ya que fortalecerá la rendición de cuentas y aumentará la transparencia. En ese marco, que lamentablemente falta, se han de indicar, entre otras cosas, las responsabilidades de la administración en lo que respecta al establecimiento de mecanismos de supervisión, la evaluación de los riesgos y la adopción de medidas de control.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna sigue plenamente dedicada a ayudar al Secretario General a cumplir sus funciones de supervisión respecto de los recursos y el personal de la Organización. La Oficina expresa su agradecimiento al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, al 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 Servicios de Supervisión Interna
23 de febrero de 2009

I. Introducción

1. Durante el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2008, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) publicó 199 informes de supervisión relativos a las operaciones de mantenimiento de la paz. Las recomendaciones formuladas en esos informes representan el 43% de todas las recomendaciones hechas por la Oficina en ese período. El presente informe da una visión general de la labor realizada por la Oficina en esa esfera.

2. A diferencia de la primera parte, el presente informe se refiere exclusivamente a la supervisión de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización. Abarca las actividades del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, las misiones de mantenimiento de la paz que dependen de esos departamentos y las misiones políticas especiales y de consolidación de la paz que dirige el Departamento de Asuntos Políticos o el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y que reciben apoyo del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.

II. Panorama general

A. Auditoría interna

3. El Servicio de Auditoría de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la División de Auditoría Interna lleva a cabo sus actividades en Nueva York y cuenta con auditores residentes destacados en 11 misiones, a saber: la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK); la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC); la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE); la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL); la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI); la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH); la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS); la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI); la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA); la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID); la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) y la oficina del auditor residente de la OSSI en el Oriente Medio, que se ocupa de cuatro misiones: la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio (OCENU), la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) y la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS). Como se indica en el cuadro 1 *infra*, en 2008 se realizaron 87 de las 162 auditorías previstas en el plan de trabajo en distintas esferas de actividad. Se remitieron a la administración 15 proyectos de informe de auditoría para que formulara sus observaciones. Concluyeron los trabajos sobre el terreno correspondientes a 14 auditorías y estaban en preparación los respectivos proyectos de informe. Se encontraban en una etapa avanzada los trabajos sobre el terreno correspondientes a otras 22 auditorías. Por último, 14 auditorías se encontraban en la etapa de planificación y las 10 restantes eran auditorías comenzadas el año anterior.

Cuadro 1
Auditorías terminadas, por esfera de actividad

<i>Esfera de actividad</i>	<i>Número de auditorías</i>
Gestión financiera	4
Gestión de recursos humanos	6
Gestión de la tecnología de la información	4
Gestión logística	8
Gestión de adquisiciones y contratos	27
Gestión de programas y proyectos	5
Gestión de bienes e instalaciones	9
Protección y seguridad	1
Otras esferas de actividad	18
Gestión estratégica y gobernanza	5
Total	87

4. Además de prestar servicios de auditoría a las misiones de mantenimiento de la paz y a las misiones políticas especiales, los auditores residentes asistieron a reuniones del personal superior de gestión y prestaron asesoramiento en la medida necesaria.

B. Inspección y evaluación

5. La División de Inspección y Evaluación siguió ampliando su marco de evaluación de las operaciones de mantenimiento de la paz y cambió de enfoque: en lugar de realizar inspecciones limitadas de cuestiones operacionales comenzó a hacer evaluaciones programáticas a fondo, centrándose en los resultados previstos y en el cumplimiento de los mandatos relativos al mantenimiento de la paz. Ese enfoque se ha complementado con evaluaciones temáticas consistentes en un examen pormenorizado de cuestiones funcionales, de organización o de política que conciernen a todas las misiones de mantenimiento de la paz o por lo menos a varias de ellas. La División se encuentra en una situación particularmente apropiada para realizar inspecciones y evaluaciones de las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que la OSSI no depende del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; ello aumenta la utilidad y objetividad de sus inspecciones y evaluaciones. Las constataciones hechas por la División de Inspección y Evaluación al evaluar el programa de la ONUCI —una evaluación sin precedentes por ser la primera evaluación programática de una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas— reflejan la independencia de la División. Los resultados de esa evaluación se pondrán en conocimiento de la Asamblea General en la segunda parte de la continuación de su sexagésimo tercer período de sesiones. Además, de conformidad con el enfoque de la OSSI basado en la evaluación de los riesgos, la División ha ideado y aplicado un sistema específicamente formulado para evaluar las operaciones de mantenimiento de la paz.

C. Investigaciones

1. Informes recibidos

6. Entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2008, la División de Investigaciones recibió un total de 336 denuncias de posibles faltas de conducta relacionadas con las operaciones de paz. Esos informes representan más de la mitad (el 54%) de todas las denuncias recibidas por la OSSI en 2008. Tras evaluar cada denuncia, la División asignó 81 (el 24%) de las 336 denuncias recibidas a investigadores de la OSSI; remitió 112 (el 33%) a otros departamentos y oficinas para que las investigaran², archivó 40 (el 12%) para información y tomó otras medidas respecto de las 103 restantes (el 31%)³. Además, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones existente en ese momento recibió 17 denuncias de faltas de conducta relacionadas con cuestiones de mantenimiento de la paz.

7. Cabe señalar que, en comparación con el período anterior, el número de denuncias de posibles faltas de conducta en actividades relacionadas con operaciones de paz que se recibieron durante el período examinado disminuyó en 133 (el 28%). También hubo una disminución análoga del número de denuncias de explotación y abuso sexuales: hubo 44 (el 35%) menos en 2008. Si bien las cifras actuales siguen poniendo de manifiesto la necesidad de redoblar los esfuerzos por prevenir faltas de conducta, en particular la explotación y el abuso sexuales, se puede afirmar que la disminución del número de denuncias indica cuán positivas han sido las medidas concertadas que adoptó la Organización tras recibir el informe del asesor del Secretario General sobre una estrategia amplia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (“informe Zeid” (A/59/710)). Algunas de esas medidas incluyen, por ejemplo, la creación de distintos mecanismos para denunciar casos de “conducta prohibida”⁴ y el fortalecimiento de los programas locales de divulgación.

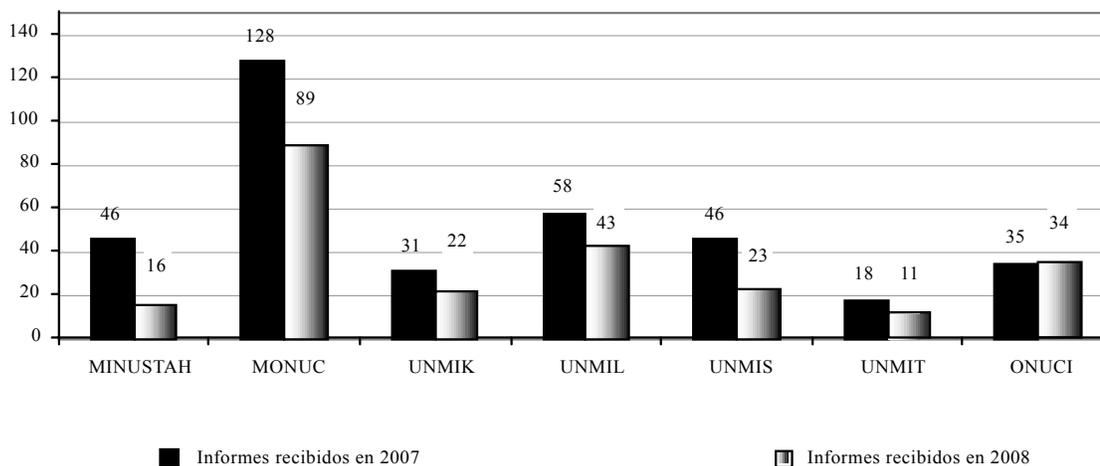
8. En el gráfico I se muestra la disminución del número de denuncias de posibles faltas de conducta en algunas misiones en 2007 y 2008.

² Véase el documento A/58/708 y la resolución 59/287 de la Asamblea General.

³ De esas 103 denuncias, 28 (el 8,3%) quedaron pendientes hasta recibir más información y se enviaron notas de advertencia respecto de 75 (el 22,3%).

⁴ Véase ST/SGB/2008/5.

Gráfico I
Comparación del número de denuncias de posibles faltas de conducta en determinadas misiones en 2007 y 2008 (al 31 de diciembre de 2008)



2. Evolución de la situación

9. En su resolución 61/267B, la Asamblea General hizo suyo el informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/61/19 (Part III)), que contenía el proyecto revisado de memorando de entendimiento con los países que aportan contingentes. En ese memorando se explican claramente las normas de conducta a las que debe atenerse el personal y se asigna a los países que aportan contingentes la responsabilidad primordial de investigar las denuncias de faltas de conducta incluidas las faltas graves cometidas por miembros de sus contingentes nacionales. Ese memorando tiene por lo tanto repercusiones muy considerables en el proceso de investigación, ya que limita el papel de la OSSI en la investigación de denuncias de faltas de conducta formuladas contra el personal militar. Se ha informado a las misiones permanentes de 50 Estados Miembros de que las disposiciones del memorando de entendimiento revisado han pasado a ser parte integral de todos los memorandos de entendimiento firmados. Esas disposiciones también figuran en los memorandos firmados recientemente. La OSSI, en consulta con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, está examinando los procedimientos provisionales establecidos en noviembre de 2005 para realizar investigaciones en las misiones de mantenimiento de la paz.

3. Reestructuración propuesta

10. Actualmente está en marcha un proceso de reforma de la División de Investigaciones. Parte de este proceso consiste en la reestructuración de la División, como proponía el Secretario General en su informe sobre el fortalecimiento de las investigaciones (A/62/582). En relación con esa propuesta, la Comisión Consultiva en Cuestiones Administrativas y de Presupuesto pidió en ese momento que la reestructuración se justificara en más detalle y se incluyera una evaluación del efecto que podía tener el traslado de los puestos de investigador residente de las misiones de mantenimiento de la paz a los centros regionales (A/62/7/Add.35).

Asimismo, el Comité Asesor de Auditoría Independiente señaló que si bien la reestructuración propuesta de la OSSI tenía un sólido fundamento conceptual, habría convenido incluir una explicación más detallada de sus consecuencias financieras en el informe sobre el presupuesto de la cuenta de apoyo (A/62/814, párr. 25; A/63/328, párr. 33).

11. La OSSI ha presentado un análisis más pormenorizado de la propuesta de reestructuración, así como las respectivas consecuencias presupuestarias, como parte de su solicitud presupuestaria relacionada con la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz para 2009-2010. La nueva estructura propuesta por la Oficina está basada en el concepto de concentración y distribución; el componente principal serían tres centros regionales —Nueva York, Nairobi y Viena— y los componentes secundarios, la capacidad de investigación de las tres misiones de mantenimiento de la paz más grandes, a saber, la MONUC, la UNMIL y la UNMIS. Esta estructura permitirá lograr varias mejoras importantes, como la eficiencia financiera a más largo plazo, una capacidad operacional más especializada y flexible y la gestión global de los casos examinados. En particular, cabe señalar que, gracias al aumento de la eficiencia que traería aparejada esa reestructuración, los costos se reducirían aproximadamente en 1 millón de dólares en el primer año de la transición.

D. Obstáculos

12. Durante el período examinado, la tasa de movimiento del personal fue muy elevada en la División de Auditoría Interna, que reconoció la necesidad de formular estrategias adecuadas para reducir al mínimo los trastornos que ello causaba en sus actividades de auditoría. Durante ese período, las oficinas de los auditores residentes tuvieron una tasa de vacantes del 35%, que hizo que se perdieran 330 (34%) meses de trabajo planificados para 2008. Para resolver este problema, la División dedicó una cantidad considerable de recursos a la contratación de auditores residentes y realizó varias evaluaciones para llenar vacantes en el cuadro orgánico, el Servicio Móvil y el cuadro de servicios generales. La División también aumentó la visibilidad de su estrategia de contratación y el uso de las listas del sistema Galaxy para la selección de personal.

13. Asimismo, se redujeron las actividades de auditoría planificadas debido a problemas de seguridad. En la UNAMID, los auditores residentes fueron evacuados temporalmente y la asignación de sus reemplazantes se demoró debido al deterioro de las condiciones de seguridad. Para compensar el efecto negativo en la productividad tanto en la UNAMID como en otras misiones, incluidas la UNAMA y la MINUSTAH, la División de Auditoría Interna hizo uso, cuando fue necesario, del personal de la Sede.

14. En la División de Inspección y Evaluación, la capacidad general de realizar evaluaciones de las operaciones de mantenimiento de la paz siguió siendo limitada, ya que sólo hay un puesto (P-4) financiado con cargo al presupuesto de la cuenta de apoyo disponible para esta tarea. Con los recursos de que se dispone actualmente, llevaría hasta 18 años evaluar una sola vez todas las misiones de mantenimiento de la paz en curso. El creciente alcance y complejidad de las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz exigen un ciclo más regular de inspecciones y evaluaciones independientes y más rigurosas desde un punto de vista

metodológico. La OSSI ha incluido más recursos con ese fin en su solicitud presupuestaria para 2009-2010 relacionada con la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz.

15. Tanto la División de Investigaciones como el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones se enfrentó con dificultades debido a que las partes se mostraron renuentes a participar y a colaborar en el proceso de investigación. Además, al concluir el mandato del Equipo de Tareas el 31 de diciembre de 2008, la División de Investigaciones tuvo que incorporar en su programa de trabajo el resto de los casos pendientes del Equipo y asegurar que se preservaran la información y los procedimientos pertinentes y las mejores prácticas.

III. Constataciones hechas en las actividades de supervisión, por tipo de riesgo

16. En esta sección del informe se resumen algunas de las constataciones hechas durante el período examinado, clasificadas en siete categorías de riesgo: riesgos estratégicos, riesgos relacionados con la gobernanza, riesgos relacionados con el cumplimiento, riesgos financieros, riesgos operacionales, riesgos relacionados con los recursos humanos y riesgos relacionados con la información. En opinión de la OSSI, éstas son las categorías que representan con más precisión los distintos riesgos que enfrenta la Organización en el contexto de su labor⁵. Cabe señalar que dos de los informes que se resumen en esta sección, a saber, el Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría de la utilización de medidas extraordinarias en la UNAMID (A/63/668), solicitado por la Asamblea General en su resolución 62/232, y el Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación programática del desempeño y los resultados de la ONUCI (A/63/713), se presentarán a la Asamblea General en la segunda parte de la continuación del sexagésimo tercer período de sesiones. Por consiguiente, en esta sección la Oficina se refiere someramente a esos informes. No se incluye aquí un tercer informe de la OSSI sobre el examen de la estructura de la Secretaría para gestionar y sostener las operaciones de mantenimiento de la paz, solicitado por la Asamblea en su resolución 61/279; ese informe también se presentará en la segunda parte de la continuación del sexagésimo tercer período de sesiones.

A. Riesgos estratégicos

17. De acuerdo con la definición de la OSSI, los riesgos estratégicos en el contexto de las Naciones Unidas son las repercusiones en el mandato, las operaciones o la reputación de la Organización, de:

- a) Una planificación estratégica inadecuada;
- b) Malas decisiones;
- c) La aplicación incorrecta de las decisiones adoptadas;
- d) La falta de adaptación a cambios del entorno externo;

⁵ Las constataciones hechas en una misma evaluación pueden haberse incluido en distintas categorías de riesgo.

e) La vulnerabilidad a factores económicos o de otra índole que afecten a la Organización.

18. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 62/232 de la Asamblea General, la OSSI examinó la utilización de medidas extraordinarias autorizadas por el Secretario General con carácter excepcional en el caso de la UNAMID. Una de esas medidas fue el otorgamiento de un contrato a un solo proveedor, Pacific Architects and Engineers, sin llamar a licitación, para prestar servicios logísticos multifuncionales a la UNAMID. En ese examen se comprobó que la planificación estratégica para obtener los servicios de esa empresa, al igual que el establecimiento de la función de administrar el contrato en la UNAMID, había sido deficiente. En particular, la OSSI observó que el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno no había hecho un análisis de costo-beneficio que justificara otorgar un contrato de servicios logísticos multifuncionales a un proveedor sin llamar a licitación y había demorado la finalización y emisión de una descripción de los trabajos, lo cual había entorpecido el proceso de adquisición. En consecuencia, las Naciones Unidas se habían visto expuestas al riesgo de precios excesivamente altos y gastos generales injustificados. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno afirmó que, el caso de la UNAMID, el riesgo que entrañaba para la reputación de las Naciones Unidas la posibilidad de que no se pudieran desplegar oportunamente módulos de apoyo en gran escala había sido evaluado y era menor que el riesgo de seleccionar a la empresa mencionada sin licitación previa. Si bien la OSSI reconoce que el personal directivo del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno tienen la responsabilidad de determinar qué es un riesgo aceptable, considera que también ese personal es responsable de controlar adecuadamente los riesgos conexos adoptando medidas de control eficaces, sobre todo para la administración del contrato con Pacific Architects and Engineers. Sin embargo, se comprobó al hacer la auditoría que no se cumplía esa función crítica. Las constataciones completas de la auditoría se transmitirán a la Asamblea General en la segunda parte de la continuación de su sexagésimo tercer período de sesiones.

19. La evaluación programática a fondo del desempeño y los resultados de la ONUCI (A/63/713) realizada por la OSSI se basa en un examen de la documentación correspondiente al período 2004-2008, incluidos los informes del Secretario General sobre la ONUCI, los marcos lógicos de la presupuestación basada en los resultados, los informes sobre la ejecución del presupuesto, una encuesta y entrevistas con funcionarios de la Misión y una encuesta de la población local de Côte d'Ivoire. La OSSI observa que la Misión hizo considerables progresos con respecto a los componentes de su mandato relativos a la cesación del fuego, la situación humanitaria y los derechos humanos, en los cuales tiene un control operacional directo. En cambio, el progreso fue lento con respecto a los componentes de desarme, desmovilización y reintegración, proceso de paz y mantenimiento del orden público, en los cuales la responsabilidad incumbe principalmente a las partes de Côte d'Ivoire y la ONUCI desempeña una función de apoyo de conformidad con su mandato.

20. Una constatación del mismo informe que es digna de mención, basada en la encuesta de la población local, fue que la ONUCI en general había logrado establecer un entorno estable y seguro en el país, lo cual, según han señalado el equipo de las Naciones Unidas en el país, las entidades nacionales y las partes externas interesadas, tiene vital importancia para el proceso de paz. Además, la encuesta reveló que la mayoría de la población de Côte d'Ivoire apreciaba la

contribución de la fuerza de mantenimiento de la paz para poner fin al conflicto y asegurar la estabilidad y la seguridad en el país. También se comprobó que, para la población local, la posibilidad de una reanudación del conflicto disminuía más rápida y sustancialmente en las zonas donde estaba presente la fuerza de mantenimiento de la paz, en particular en la antes denominada zona de confianza. La OSSI también constató que era necesario reforzar la planificación estratégica de la Misión. En particular, teniendo en cuenta que el proceso de paz estaba en manos de las partes de Côte d'Ivoire, que lo dirigían, el plan de ejecución de la ONUCI no se actualizaba periódicamente ni contenía directrices adecuadas y pertinentes sobre el orden de prioridades y las estrategias de la Misión. Los resultados completos de la evaluación se comunicarán a la Asamblea General en la segunda parte de la continuación del sexagésimo tercer período de sesiones.

B. Riesgos relacionados con la gobernanza

21. De acuerdo con 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 procedimientos y estructuras apropiadas para informar, dirigir, administrar y supervisar las actividades de la Organización;
- b) El insuficiente liderazgo del personal directivo superior;
- c) La falta de promoción de una cultura en la Organización basada en los principios de la ética.

22. En la UNMIS, la OSSI confirmó las denuncias de que un funcionario de contratación nacional había secuestrado a una menor local y había abusado de ella sexualmente. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos está investigando el asunto.

23. En la ONUCI, la OSSI confirmó las denuncias de que dos funcionarios habían empleado repetidamente los servicios de prostitutas, algunas de las cuales eran víctimas de la trata de personas y la prostitución forzada. Además, las pruebas obtenidas mostraban que cinco funcionarios habían violado las normas de la ONUCI sobre el transporte de pasajeros no autorizados en vehículos de las Naciones Unidas. De conformidad con la recomendación de la OSSI, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno había remitido el caso a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para que se tomaran las medidas pertinentes contra los funcionarios involucrados.

24. En la MONUC, la OSSI corroboró denuncias de que varios integrantes de un contingente militar habían empleado a menores para tareas ocasionales en el complejo militar del contingente y que también se los había empleado para comprar bebidas alcohólicas, tabaco y marihuana por cuenta de miembros del contingente. Además, la OSSI comprobó que varios miembros del contingente empleaban los servicios de prostitutas, incluso de menores. De acuerdo con las recomendaciones de la OSSI, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha remitido el caso a las autoridades del país que ha aportado el contingente; sin embargo, el Departamento no ha recibido ninguna respuesta hasta la fecha.

25. En la MINUSTAH, la OSSI confirmó las denuncias de que varios integrantes del contingente militar habían intercambiado alimentos por servicios sexuales con dos muchachas locales, una de las cuales era una menor. La OSSI también comprobó que la menor había dado a luz a un niño en un vehículo militar, en presencia de varios miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, en el trayecto del campamento al hospital. Aparentemente, el padre del niño era un miembro de las fuerzas de mantenimiento de la paz. No fue posible corroborar denuncias de que la segunda víctima había sido violada por cinco soldados del mismo contingente. De acuerdo con la recomendación de la OSSI, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha remitido el caso a las autoridades del país que ha aportado el contingente para que tome las medidas del caso; sin embargo, el Departamento no ha recibido ninguna respuesta hasta la fecha.

26. En una auditoría del proceso presupuestario en la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) se comprobó que, en algunos casos, los indicadores de progreso incluidos en el informe sobre la ejecución del presupuesto correspondiente al ejercicio de 2006-2007 no eran cuantificables. De conformidad con las directrices sobre la presupuestación basada en los resultados, formuladas por la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, los indicadores de progreso deben incluir datos cuantitativos sobre los progresos realizados para alcanzar los logros previstos. Ello es necesario para evitar la interpretación subjetiva de los datos. Sin indicadores adecuados, la Misión no puede medir con precisión su desempeño. De acuerdo con las recomendaciones de la OSSI, la UNMIT convino en formular indicadores de progreso que pudieran medirse adecuadamente. Posteriormente, la UNMIT incluyó esos nuevos indicadores en su marco de presupuestación basada en los resultados para 2009-2010.

27. En la UNMIK, la OSSI confirmó las denuncias de que un funcionario de la Dependencia de Viajes había recibido billetes de avión gratis para viajar en una clase superior a la autorizada, suministrados por una empresa local contratada para prestar oficialmente servicios de vuelo a la UNMIK y a su personal. En particular, se comprobó que ese funcionario se había valido de su posición para obtener ventajas personales para sí y para la empresa. La OSSI recomendó que se tomaran las medidas del caso contra ese funcionario; la cuestión sigue pendiente en la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.

28. Un examen de los comprobantes obtenidos en la MINUSTAH reveló que parte de la documentación justificativa de los informes sobre la ejecución del presupuesto era incompleta e inexacta. Ello se debía a que algunos administradores de programas no se habían asegurado de que se obtuviera y se validara debidamente la información requerida. La reunión de datos sobre el desempeño y la documentación justificativa tienen importancia crítica para demostrar los logros y resultados efectivamente obtenidos por la Misión mediante el empleo de indicadores y de una comparación con los resultados previstos en cada actividad sustantiva. De acuerdo con una recomendación de la OSSI, la MINUSTAH convino en mejorar la base de datos para la presupuestación basada en los resultados y examinarla trimestralmente.

29. En una auditoría de la Policía de las Naciones Unidas, la OSSI comprobó que no se había formulado en detalle una doctrina⁶ que sirviera de guía para el marco

⁶ Las constataciones hechas en una misma evaluación pueden haberse incluido en distintas categorías de riesgo. En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la “doctrina” es un componente fundamental para establecer un sistema amplio de orientación

operacional de las actividades en la esfera del mantenimiento de la paz. Es necesario elaborar una doctrina específica sobre las actividades de la Policía de las Naciones Unidas en la que se codifiquen las normas y prácticas internacionales más estrictas, a fin de definir claramente las funciones y regular todos los aspectos de las operaciones policiales. Esa doctrina también permitiría comprender mejor el papel estratégico de la Policía de las Naciones Unidas en las misiones, en particular su función de transferir conocimientos básicos a las instituciones policiales locales. La falta de una doctrina podría reducir la eficacia y eficiencia de las operaciones de la policía en las misiones de mantenimiento de la paz. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha aceptado la recomendación de la OSSI y ha comenzado a tomar medidas para elaborar una doctrina que rijan las operaciones de la Policía de las Naciones Unidas.

30. A petición del Representante Especial del Secretario General para Kosovo, la OSSI hizo un examen pormenorizado de la ejecución de los mandatos de la UNMIK en relación con los servicios de policía y la administración de justicia, la administración civil y la reconstrucción y el desarrollo económicos. En ese examen se señalaban fallas y deficiencias en la ejecución de esos mandatos. Una cuestión que preocupaba a la OSSI en particular era la gestión del traspaso de funciones a los ministerios del gobierno central y a los municipios locales. También se observaron considerables deficiencias en los mecanismos de gobernanza y los procedimientos de control interno del Organismo Fiduciario de Kosovo, que tiene importantes responsabilidades respecto del desarrollo de la economía de Kosovo. La OSSI formuló varias recomendaciones para ayudar a la administración de la UNMIK a extraer enseñanzas de sus experiencias y prepararse para el traspaso de las demás funciones de la administración civil, la policía, la administración de justicia y la reconstrucción y el desarrollo a las organizaciones sucesoras. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no comunicó a la OSSI sus observaciones sobre el informe, pero hizo suya la respuesta de la UNMIK, en la que no se abordaban en detalle las constataciones hechas durante el examen. Los resultados de ese examen se comunicaron a la Asamblea General (A/62/807) en junio de 2008.

31. En la MONUC, la OSSI confirmó las denuncias de que cuatro integrantes de un contingente nacional habían explotado sexualmente a varias menores y mujeres jóvenes locales y habían abusado sexualmente de ellas, y que un miembro del contingente había agredido a un civil. La OSSI constató que el comandante del contingente no había ejercido como debía sus funciones de mando y control, lo cual había contribuido directamente a la explotación y el abuso sexuales. En el curso de la investigación, la OSSI no pudo confirmar las denuncias de faltas de conducta formuladas contra 29 integrantes del contingente, pero recomendó que el país que había aportado el contingente investigara más a fondo las denuncias contra otros 32 soldados. De conformidad con las recomendaciones de la OSSI, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno remitió el caso al país en cuestión para que tomara medidas apropiadas; sin embargo, el Departamento no ha recibido ninguna respuesta hasta la fecha.

32. En la UNMIL, la OSSI confirmó las denuncias formuladas contra cuatro soldados de un contingente militar que habían explotado sexualmente a 17 mujeres de la localidad, de las cuales seis eran menores. No fue posible corroborar denuncias

sobre las actividades de mantenimiento de la paz que refleje las prácticas óptimas y sirva para describir la política y establecer procedimientos operativos estándar (A/61/743, párr. 19).

análogas formuladas contra dos supervisores. No obstante, la OSSI constató que esos supervisores no habían ejercido debidamente sus funciones de mando y control respecto de sus subordinados, lo cual había contribuido en forma directa a la explotación sexual de las mujeres. De acuerdo con las recomendaciones de la OSSI, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno remitió el caso al país que había aportado el contingente, que confirmó que se habían tomado medidas disciplinarias contra los soldados involucrados, a los que se había impuesto la pena de encarcelamiento y se había dado de baja en el servicio militar.

C. Riesgos relacionados con el cumplimiento

33. 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 derivadas de la contravención de leyes, reglas, reglamentos, prácticas establecidas, políticas y procedimientos y normas de ética, o de la incapacidad de cumplirlos.

34. En la MONUC, la OSSI corroboró las denuncias de que un observador militar superior había prestado indebidamente asistencia a un civil, poseedor de una licencia para prospección de diamantes, y a otras personas que se dedicaban a esa actividad. Un miembro de alto rango del contingente militar nacional también estaba involucrado, pero fue repatriado antes de que comenzara la investigación. De acuerdo con las recomendaciones de la OSSI, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno remitió el caso al Estado Miembro correspondiente para que tomara las medidas pertinentes; sin embargo, el Departamento no ha recibido ninguna respuesta hasta la fecha.

35. En la MINUSTAH, la OSSI no pudo corroborar las denuncias de que un funcionario superior había abusado de su autoridad e influido indebidamente en la contratación de un miembro de su personal. La OSSI envió una nota de advertencia al funcionario y dio por cerrado el caso.

36. En la UNMIK, los elementos de prueba obtenidos por la OSSI no permitieron corroborar las denuncias de que varios funcionarios de categoría superior habían cometido faltas de conducta al contravenir leyes y reglamentaciones locales. En su investigación, la OSSI determinó que si bien cabía la posibilidad de que ciertos actos se consideraran improcedentes, esos funcionarios habían actuado de conformidad con sus atribuciones a fin de subsanar deficiencias de infraestructura en Kosovo antes de que vencieran ciertos plazos fijados por razones políticas y económicas.

37. En una investigación de los contratos de fletamento de aeronaves, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones corroboró las denuncias de que ciertos agentes y representantes habían intentado defraudar a la Organización presentando facturas fraudulentas, aparentemente a nombre de un proveedor fidedigno, a fin de obtener 10 contratos importantes de servicios aéreos en varias misiones de mantenimiento de la paz. Aunque el plan fraguado se había puesto en práctica durante un largo período, la Organización no sufrió ninguna pérdida financiera porque los conspiradores no tuvieron éxito. No obstante, la ejecución de ese plan expuso a la Organización al riesgo de sufrir pérdidas pecuniarias. La OSSI recomendó que se interpusiera una querrela penal y se tomaran medidas apropiadas contra la empresa de fletamento aéreo, sus agentes y sus representantes, y se establecieran nuevas

normas y procedimientos para proteger a la Organización en casos similares de corrupción.

38. En una investigación de la adquisición de servicios de fletamento de aeronaves para la MONUC, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones corroboró las denuncias relativas a un plan para conseguir que se adjudicaran a un proveedor favorecido varios contratos de las Naciones Unidas por valor de 13 millones de dólares. Ciertos funcionarios de las Naciones Unidas habían suministrado al proveedor documentos e información confidencial de las Naciones Unidas. La OSSI recomendó que se tomaran las medidas del caso contra los funcionarios involucrados y que la Organización excluyera al proveedor de su base de datos. El asunto sigue pendiente en el Departamento de Gestión.

39. En una investigación de varias denuncias de fraude, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones obtuvo pruebas de que se había cometido fraude en relación con un contrato. Sin embargo, debido a que el proveedor y contratista inscrito en la base de datos de las Naciones Unidas se negó a colaborar, los investigadores no pudieron determinar los detalles con precisión. El Equipo de Tareas sobre Adquisiciones constató que la conducta del proveedor era contraria a sus obligaciones como contratista de las Naciones Unidas, con arreglo a las condiciones generales de los contratos de la Organización. La OSSI recomendó que se tomaran medidas apropiadas contra ese proveedor.

40. En una auditoría de las actividades de los comités locales de contratos de 11 misiones de mantenimiento de la paz⁷, la OSSI comprobó que no todos los miembros de los comités y sus suplentes —que por la índole de sus funciones tenían acceso directo a información de carácter confidencial sobre adquisiciones— habían presentado a la Oficina de Ética de las Naciones Unidas una declaración de su situación financiera, como se exigía en el boletín del Secretario General sobre las declaraciones de la situación financiera y de los intereses financieros (ST/SGB/2006/6). El examen reveló que en algunas misiones, los funcionarios no sabían de que tenían que presentar esa declaración. La falta de la declaración requerida podía obstaculizar la detección y solución oportunas de cualquier conflicto de interés financiero que se planteara o pudiera plantearse. La OSSI recomendó al personal directivo de la Misión que hiciera cumplir las disposiciones del boletín ST/SGB/2006/6. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aceptó la recomendación e indicó que en los procedimientos operativos estándar relativos a la contratación de personal para las operaciones de paz de las Naciones Unidas, publicadas en abril de 2008 y distribuidas a las misiones, figuran directrices sobre la presentación de la declaración de la situación financiera.

41. En esa auditoría también se determinó que, contrariamente a lo dispuesto en el Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas y a las buenas prácticas en la materia: a) tres misiones no habían comunicado prontamente los nombres de los miembros del comité local de contratos a los funcionarios de la Sede; b) los miembros de los comités locales de contratos no eran siempre independientes, ya que ocasionalmente esas personas también habían hecho adquisiciones importantes y sus casos habían sido examinados por los comités; c) la información y la documentación contenidas en los expedientes de las adquisiciones no eran suficientes para que los comités locales de contratos examinaran debidamente los

⁷ MINUSTAH, MONUC, UNAMA, UNAMI, FPNUL, MINUEE, UNMIK, UNMIL, UNMIS, UNMIT y ONUCI.

asuntos sometidos a su consideración y tomaran decisiones bien fundadas, y d) siete de las misiones examinadas por la OSSI no habían establecido sistemas para supervisar las medidas que debían tomar esos comités y sus recomendaciones. Se formularon recomendaciones sobre la base de esas constataciones.

42. En una auditoría horizontal de la adquisición de bienes y servicios básicos⁸ en diez misiones de mantenimiento de la paz⁹, la OSSI señaló varias esferas en las que era necesario mejorar la fiscalización interna de las adquisiciones de esos bienes y servicios y la presentación de la información pertinente. Por ejemplo, la MONUC, la UNMIT, la MINUSTAH, la UNMIK y la FPNUL no se habían atenido estrictamente a una disposición sobre delegación de facultades según la cual las misiones debían presentar un informe al Departamento de Apoyo a las Actividades de sobre el Terreno y al Departamento de Gestión, dentro de un plazo especificado, cuando el valor de los bienes o servicios básicos que hubiera que adquirir fuera de más de 200.000 dólares. El incumplimiento de los requisitos sobre la presentación de información puede hacer que no se supervise debidamente la delegación de facultades y crea el riesgo de abuso de autoridad. Las misiones y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aceptaron la recomendación de la OSSI de que se mejorara la presentación de información sobre las compras de bienes o servicios básicos cuyo valor excediera de 200.000 dólares, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre delegación de facultades. Además, el Departamento ha recordado a todas las misiones que deben presentar al Secretario General Adjunto de Apoyo sobre el Terreno, al Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo y al Jefe del Servicio de Adquisiciones sobre el Terreno, en el plazo de 30 días, un informe en el que se detallen las adquisiciones de bienes o servicios básicos.

43. Esa misma auditoría reveló que la UNMIL, la MONUC y la UNMIT no habían determinado si era posible obtener los bienes y servicios básicos necesarios con arreglo a los contratos de sistemas existentes. Según una versión revisada de 2007 de las disposiciones sobre la delegación de facultades para la adquisición de bienes o servicios básicos, se debía recurrir a los contratos de sistemas ya concertados en la Sede de las Naciones Unidas cuando esos bienes o servicios pudieran obtenerse de ese modo. No había ningún elemento de prueba que indicara que antes de sus deliberaciones, los comités locales de contratos se habían asegurado de que se cumpliera este requisito. Si no se determinaba previamente si los bienes o servicios básicos podían obtenerse con arreglo a dichos contratos, las ineficiencias podían ser considerables y los gastos sobrepasar la cuantía prevista. La OSSI recomendó que se pidiera a las misiones que se aseguraran de que los comités locales de contratos, antes de aprobar el otorgamiento de contratos para la adquisición de bienes o servicios básicos, confirmaran que no podían obtenerse con arreglo a un contrato de sistemas. Las misiones aceptaron esa recomendación, y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha recordado a todas las misiones que tomen las medidas necesarias para determinar, antes de iniciar un trámite de adquisición, si los bienes o servicios básicos pueden obtenerse con arreglo a contratos de sistemas existentes en la Sede.

⁸ Bienes y servicios imprescindibles que pueden adquirirse localmente (alimentos frescos, servicios de eliminación de desechos, agua potable, etc.). Los demás bienes y servicios se consideran bienes y servicios no básicos.

⁹ MINUSTAH, MONUC, UNAMA, UNAMI, FPNUL, UNMIK, UNMIL, UNMIS, UNMIT y ONUCI.

44. Un examen de la disponibilidad de raciones en la MONUC, incluidas las raciones de combate reveló que no se llevaba una contabilidad adecuada de las raciones secas y congeladas. La OSSI comprobó que la mayoría de los oficiales de raciones de los contingentes no tenían una idea clara o no estaban enterados de los requisitos en materia de presentación de información y que sólo se había asignado a un funcionario de la Dependencia de Raciones para visitar los 66 contingentes desplegados en todo el país a fin de asegurar que las raciones estuvieran debidamente almacenadas. El mantenimiento de inventarios precisos de las existencias es fundamental para una gestión eficiente y eficaz de las raciones, incluidas las raciones de combate. La MONUC aceptó las recomendaciones de la OSSI sobre el mejoramiento de los inventarios y las visitas periódicas a los almacenes de los contingentes para dar orientaciones a los funcionarios responsables. En consecuencia, la MONUC ha asignado a un funcionario para que supervise la presentación de información sobre las raciones.

45. En ese mismo examen, la OSSI observó que si bien se seguían formulando denuncias de la venta de raciones de las Naciones Unidas en el mercado local, incluidas las raciones de combate, la Oficina del Comandante de la Fuerza, la Oficina del Jefe de Policía y la Dependencia Especial de Investigaciones no habían coordinado esfuerzos para investigar esas ventas. Las directrices de las Naciones Unidas estipulan que las raciones están destinadas a ser consumidas únicamente por el personal de la Organización. No está permitido distribuir las raciones o suministrarlas a personas no autorizadas, como la población civil. La OSSI recomendó que la MONUC se asegurara de que se investigaran las denuncias de la venta de raciones en el mercado local y se tomaran medidas correctivas o disciplinarias contra los responsables. La Misión indicó que estaba investigando todos los casos pendientes con objeto de adoptar medidas correctivas.

46. En un examen de las operaciones de transporte de la MONUC se comprobó que la Misión no llevaba cuenta de las piezas de repuesto procedentes de los 97 vehículos desmontados, como se estipulaba en el Manual de Transporte de Superficie, lo cual entrañaba el riesgo de pérdidas financieras para la Organización. La Misión explicó que las piezas de repuesto recuperadas de los vehículos desmontados se utilizaban para reparar otros vehículos. La MONUC aceptó las recomendaciones de la OSSI sobre el mantenimiento de inventarios de las existencias y la divulgación de los procedimientos pertinentes. Al mes de marzo de 2008, la Misión había publicado instrucciones sobre el aprovechamiento de piezas de repuesto recuperadas de los vehículos dañados.

47. En un examen de la gestión de los bienes no fungibles en la UNMIS, la OSSI observó que no se podía dar cuenta de cierta cantidad de bienes no fungibles de considerable valor. Por ejemplo, no se habían podido localizar 304 artículos no fungibles pertenecientes a la Sección de Comunicaciones y Tecnología de la Información, cuyo valor era de 1.230.000 dólares. Aunque finalmente se localizaron 161 de esos artículos, por valor de 900.000 dólares, la dificultad de dar cuenta de esos bienes se debió principalmente al deficiente mantenimiento de los registros de bienes. La UNMIS aceptó la recomendación de la OSSI de que mejorara la gestión de bienes e informó de que para el 30 de junio de 2009 se había localizado el 100% de esos artículos.

D. Riesgos financieros

48. De acuerdo con la definición de la OSSI, los riesgos financieros en el contexto de las Naciones Unidas son 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 de lo previsto;
- d) Deficiencias en la presentación de informes y la divulgación de información sobre los resultados financieros.

49. Una auditoría de la gestión financiera de los proyectos de la MINUSTAH reveló que, si bien la Misión había redactado proyectos de procedimiento para el desembolso de fondos destinados a proyectos de desarme, desmovilización, reintegración y reducción de la violencia a nivel de la comunidad, esos procedimientos aún no habían sido aprobados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. Debido a esa demora, la Misión había procedido a entregar una suma de aproximadamente 440.000 dólares a funcionarios encargados de diversos proyectos para que pudieran adquirir bienes y servicios por cuenta de las Naciones Unidas, sin la debida autorización del Departamento de Gestión. Ello entrañaba el riesgo de pérdidas financieras para la Organización. La MINUSTAH ha aceptado la recomendación de la OSSI de que, en consulta con los departamentos arriba mencionados, establezca mecanismos y procedimientos apropiados para la gestión financiera de los proyectos, de conformidad con el Reglamento y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aclaró que los proyectos de directrices para la gestión y administración de proyectos de efecto rápido que se habían distribuido a todas las misiones eran bien detalladas. La versión final de las directrices se ha presentado al personal directivo superior del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para su aprobación.

50. En una auditoría de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG) se comprobó que los vuelos bimensuales de la Misión a Turquía no se aprovechaban eficientemente. Aunque esos vuelos se habían organizado para que el personal viajara en comisión de servicio, la mayoría de los pasajeros viajaban por otros motivos (por ejemplo, licencias de recuperación, tiempo libre compensatorio, vacaciones, etc.). La OSSI verificó que en los casos en que los vuelos de la Misión no se justificaban debido al escaso número de pasajeros autorizados, el empleo de vuelos comerciales en lugar de vuelos de las Naciones Unidas habrían permitido ahorrar más de 200.000 dólares por año. La UNOMIG ha aceptado la recomendación de la OSSI y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno confirmó que se habían vuelto a evaluar las operaciones aéreas de la UNOMIG y que el último vuelo a Istanbul había tenido lugar en septiembre de 2008.

51. Las auditorías de los proyectos de gestión financiera de la UNMIS y la MINUSTAH revelaron que la ejecución de los proyectos se había delegado en

organismos asociados que no poseían la capacidad o la experiencia necesaria para realizar adecuadamente esa labor. En consecuencia, se había demorado mucho la ejecución de gran número de proyectos. Por ejemplo, más del 70% de los proyectos de desarme, desmovilización y reintegración y de reducción de la violencia a nivel de la comunidad ejecutados por la MINUSTAH habían requerido ocho meses o más en lugar de tres según las normas vigentes. En la UNMIS, el 90% y el 80% de los proyectos iniciados en los ejercicios económicos de 2005/2006 y 2006/2007, respectivamente, no se habían terminado de ejecutar dentro de los plazos estipulados. Las demoras se debían principalmente a que las misiones no habían evaluado debidamente la capacidad de esos organismos de ejecución para hacerse cargo de la gestión sustantiva y financiera de los proyectos. La OSSI recomendó que las misiones establecieran mecanismos y procedimientos apropiados de gestión financiera que incluyeran exámenes detallados de los proyectos que se propusieran. Las misiones aceptaron esa recomendación y suministraron un calendario para ponerla en práctica.

52. En una auditoría de las operaciones de transporte de la MONUC se comprobó que al mes de junio de 2007 la Misión había acumulado una cantidad de piezas de repuesto cuyo valor estimado era de 6,7 millones de dólares. La planificación de la Misión se basaba en estimaciones arbitrarias de las cantidades de piezas de repuesto necesarias que no reflejaban el consumo de años anteriores. Por lo tanto, la Misión utilizaba sus fondos de manera indebida, lo cual entrañaba el riesgo de que se desaprovecharan los fondos y se perdieran artículos. Por ejemplo, en 2004 2005 se habían utilizado piezas de repuesto por valor de 1,9 millones de dólares, en tanto que posteriormente se habían adquirido piezas adicionales por valor de 3,4 millones de dólares. La Misión aceptó la recomendación de la OSSI de que mejorara sus métodos de planificación, presupuestación y adquisición y se asegurara de que se cumplieran las directrices vigentes.

53. En una auditoría de la construcción y el uso de unidades de alojamiento para el personal de la UNAMA se comprobó que la Misión no se había ocupado de lograr una relación óptima costo-calidad al adquirir servicios para la construcción de esas unidades y para la adecuada gestión de los contratos. En particular, la Misión: a) no había preparado estimaciones de los costos y por lo tanto carecía de una base para negociar los precios de diversos materiales y trabajos de construcción; b) había hecho evaluaciones de las ofertas que en ciertos casos eran deficientes y no proporcionaban una justificación suficiente de la selección del proveedor; c) había adquirido e instalado aparatos de aire acondicionado de calidad inferior que era peligroso usar en algunas unidades, y d) había efectuado pagos por materiales de construcción basados a veces en una cantidad insuficiente de documentos justificativos. Estas deficiencias entrañaban el riesgo de pérdidas financieras para la Organización. La Misión ha convenido en mejorar la gestión de sus proyectos de construcción.

54. En una auditoría de los contratos de servicios de recolección y eliminación de residuos en la FPNUL se comprobó que la gestión de esos contratos en la Misión era inadecuada. Por ejemplo, debido a la falta de planificación apropiada, la Misión había modificado los contratos tres veces y aumentado la cuantía máxima de 0,5 a más de 2,1 millones de dólares. Debido a que la Misión no gestionaba debidamente esos contratos, la Organización no había podido obtener precios competitivos. La Misión ha aceptado la recomendación de la OSSI de que mejore su planificación, en particular cuando se trate de contratos de servicios temporales.

55. Una auditoría de la gestión de las existencias de bienes fungibles en la UNMIL reveló que la Misión no había establecido un sistema adecuado de control de esas existencias, valoradas en 60 millones de dólares, al 30 de junio de 2008. En particular, la OSSI observó que no se habían establecido procedimientos operativos estándar para la gestión de esas existencias. Por lo tanto, era elevado el riesgo de que la Organización sufriera pérdidas financieras como resultado de hurtos, despilfarro y uso indebido de esos bienes. Si bien las dependencias de contabilidad autónoma en general basaban sus procedimientos de control y verificación de bienes fungibles en las directrices sobre gestión de bienes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, esos procedimientos en general eran deficientes. La UNMIL estuvo de acuerdo con las recomendaciones de la OSSI y ha publicado directrices sobre la gestión de las existencias que se han puesto en práctica a partir de diciembre de 2008.

56. En una investigación realizada en la ONUCI, la OSSI documentó las denuncias de que siete funcionarios estaban involucrados en transacciones fraudulentas de venta de combustible, que representaban una pérdida financiera de unos 70.000 dólares. Otros tres funcionarios habían contribuido a esta acción fraudulenta al no denunciar las infracciones del Reglamento y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. De acuerdo con las recomendaciones de la OSSI, está pendiente la decisión de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos sobre el caso, incluida la recuperación de los fondos y la interposición de una querrela penal.

57. Una investigación realizada en la MINUEE permitió corroborar las denuncias de que seis integrantes del contingente militar habían presentado solicitudes fraudulentas de reembolso de gastos de viaje. Si bien no se dio curso a esas solicitudes debido a que las actividades fraudulentas se detectaron rápidamente, no se recuperó una suma de 380 dólares. De conformidad con la recomendación de la OSSI, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno remitió el caso al comité local de contratos en cuestión y le pidió que continuara la investigación y tomara las medidas apropiadas. Sin embargo, hasta la fecha el Departamento no ha recibido ninguna respuesta.

E. Riesgos operacionales

58. 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;
- b) La incapacidad de realizar operaciones en forma económica, eficiente o eficaz.

59. En una auditoría del suministro de raciones en la MONUC, incluidas las raciones de combate, la OSSI comprobó que el contratista no mantenía existencias suficientes de determinados artículos de importancia crítica de acuerdo con lo estipulado en el contrato. Por ejemplo, las existencias de diez de esos artículos que mantenía el contratista en los almacenes de Kinshasa, Goma y Uvira eran insuficientes; en el caso de siete de esos artículos, el déficit era de más del 93%. También se constató que en los almacenes de Bukavu, Goma y Entebbe las cantidades en depósito de raciones de combate para 14 días eran muy insuficientes

(variaban del 25 al 91% de las necesidades). Estas deficiencias tenían un efecto directo en la capacidad de la Misión de suministrar regularmente a los soldados raciones de la calidad requerida. La MONUC ha planteado el asunto al contratista. Sin embargo, a pesar de repetidos recordatorios, el proveedor no ha mantenido el nivel de existencias necesario. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno afirmó que se había sancionado de manera proporcional al contratista por la falta de entrega de existencias de reserva y la falta de espacio de almacenamiento adecuado.

60. En una auditoría del suministro y gestión de las raciones en la UNMIL, la OSSI constató que los procedimientos operativos estándar no estaban actualizados y por lo tanto no servían de guía para los usuarios. Por lo tanto, era elevado el riesgo de pérdidas financieras resultantes de hurtos, desperdicio, uso indebido e incumplimiento de los contratos. La OSSI recomendó que la UNMIL acelerara la revisión de esos procedimientos para reflejar las circunstancias actuales y armonizarlos con el contrato de suministro de raciones actualmente en vigor. La UNMIL confirmó que en septiembre de 2008 había distribuido una versión actualizada de los procedimientos operativos estándar para el suministro y la gestión de raciones. Además, el Oficial Jefe de Administración del Personal Militar de la UNMIL había dado instrucciones a todos los contingentes para que presentaran informes semanales y mensuales precisos sobre el número de efectivos.

61. En una auditoría de la MONUC, la OSSI constató que el Jefe de Estado Mayor, el Jefe de Operaciones y el Jefe Adjunto de Policía no habían realizado suficientes visitas al personal sobre el terreno para evaluar sus actividades y proporcionarles la orientación necesaria, como exigían los procedimientos operativos estándar relativos a las operaciones policiales. Además, los oficiales que habían hecho visitas sobre el terreno no presentaron formalmente ningún informe a sus superiores. Las visitas sobre el terreno eran importantísimas para detectar y resolver oportunamente problemas operacionales. La Misión aceptó la recomendación de la OSSI de que se asegurara de que el personal superior del cuerpo de policía realizaran regularmente y con frecuencia visitas sobre el terreno y presentaran informes con miras al seguimiento de los problemas observados.

62. En una auditoría de las prestaciones y subsidios del personal militar de la UNMIS, la OSSI constató que en muchos casos el contingente desplegado en Ed Damazin no mantenía el número de efectivos al nivel de 75%, como exigían los procedimientos operativos estándar de la Misión, lo cual afectaba la capacidad del contingente de cumplir sus funciones. En algunos meses, el número de efectivos bajaba al 64% debido al número excesivo de oficiales con licencia. Como resultado de la auditoría, la UNMIS estableció un sistema para vigilar diariamente el número de efectivos.

63. En una auditoría de los proyectos de reparación y mantenimiento de caminos de la UNMIS, la OSSI constató que la Misión no había alcanzado los objetivos fijados en 2005/2006. Esos proyectos se referían al mejoramiento y la conservación de la infraestructura de caminos para promover el empleo de transporte terrestre y reducir los costos del transporte aéreo entre la parte meridional y la parte septentrional del Sudán. No se había hecho ningún progreso en lo que respecta al mantenimiento previsto de los caminos salvo la instalación de dos puentes que se habían construido en un período anterior. No se había utilizado un crédito total de aproximadamente 40 millones de dólares en el curso de dos años, que

posteriormente se había destinado a la construcción de unidades de alojamiento prefabricadas en los campamentos y locales de oficinas. Ello era consecuencia, por un lado, de la falta de planes definitivos en los que se describieran detalladamente las obras y se incluyeran estimaciones de los costos y calendarios para la ejecución de los proyectos, y, por otro, la falta de directrices operacionales. La OSSI recomendó que la UNMIS elaborara planes y directrices operacionales y de mantenimiento de caminos para asegurar la pronta ejecución de dichos proyectos. La UNMIS estuvo de acuerdo y procedió a formular procedimientos operativos estándar.

64. En una auditoría de los servicios médicos de la MONUC, la OSSI constató que la Misión no contaba con planes detallados de apoyo sanitario ni planes para hacer frente a situaciones imprevistas, como exigía el Manual de apoyo sanitario para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En consecuencia, cabía la posibilidad de que los servicios de apoyo sanitario en casos de emergencia médica no fueran ni eficientes ni eficaces. La Misión indicó que no contaba con personal suficiente para cumplir estos requisitos, pero, conforme a una recomendación de la OSSI, formuló un plan de apoyo sanitario para prestar asistencia médica al personal de la Misión. Además, la Misión también se estaba ocupando de la dotación adecuada de personal médico para atender las necesidades de apoyo sanitario en todos los lugares de despliegue.

65. En una auditoría de la gestión del equipo de propiedad de los contingentes en la UNMIS, la OSSI constató que la Misión no había realizado inspecciones de la disponibilidad operacional en 2007, como exigía el Manual de gestión del equipo de propiedad de los contingentes. Además, no se había asignado debidamente la responsabilidad de evaluar la disponibilidad operacional del equipo, lo cual había causado confusión entre los distintos participantes. En consecuencia, la Misión carecía de la información necesaria para gestionar el equipo de propiedad de los contingentes y asegurar la eficacia de sus operaciones. Si bien la UNMIS explicó que las instrucciones para realizar estas inspecciones contenidas en el Manual de gestión del equipo de propiedad de los contingentes no eran claras, la OSSI observó que esas inspecciones no se habían llevado a cabo debido principalmente a que la Misión no había preparado un plan de inspecciones que pudiera ponerse en práctica. La UNMIS aceptó la recomendación de la OSSI de que estableciera los mecanismos pertinentes para asegurar la gestión eficaz y eficiente del equipo y pusiera en práctica un plan de inspecciones de la disponibilidad operacional para todas las unidades militares constituidas, de conformidad con los requisitos del Manual. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha recordado a todas las misiones que cuentan con unidades militares o de policía constituidas los requisitos en materia de inspección del equipo de propiedad de los contingentes contenidos en los memorandos de entendimiento. La UNMIS indicó que había preparado un plan para realizar esas inspecciones.

F. Riesgos relacionados con los recursos humanos

66. De acuerdo con la definición de la OSSI, los riesgos relacionados con los recursos humanos en el contexto de las Naciones Unidas son las repercusiones en el mandato, las operaciones o la reputación de la Organización de la falta de formulación y aplicación de políticas, prácticas y procedimientos apropiados en materia de recursos humanos.

67. En una auditoría de la gestión de los bienes no fungibles en la UNMIS se comprobó que el préstamo, por los administradores de programas pertinentes, de personal a la Sección de Gestión de Bienes se había demorado a pesar de que, según la instrucción administrativa 16/2007 de la UNMIS, ello debía ocurrir antes del fin de noviembre de 2007. Como resultado de esas demoras, la tasa de vacantes en la Sección al 31 de diciembre de 2008 era del 20%, razón por la cual la Sección no podía desempeñar eficaz y plenamente sus funciones críticas en relación con la gestión de los bienes no fungibles. Por ejemplo, al mes de mayo de 2008, la Dependencia de Gestión de Bienes, encargada de la verificación física de los bienes en uso, sólo contaba con 12 funcionarios, cuando el número de puestos autorizados era de 21. De igual modo, no había ningún funcionario encargado de la gestión del equipo de ingeniería en los distintos sectores o en el lugar de despliegue del equipo. La UNMIS ha aceptado las recomendaciones de la OSSI de que se cediera prontamente personal en préstamo a la Sección de Gestión de Bienes.

68. En una auditoría de la Policía de las Naciones Unidas en la MONUC, la OSSI constató que se había demorado el reemplazo de los agentes de policía repatriados. Esos atrasos habían reducido la capacidad operacional de la policía y entrañaban el riesgo de que las actividades programadas no se ejecutaran debidamente. Las demoras se atribuyeron a la lentitud del proceso de contratación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. La Misión aceptó las recomendaciones de la OSSI de que se coordinara con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para asegurar el pronto reemplazo del personal.

G. Riesgos relacionados con la información

69. De acuerdo con la definición de la OSSI, los riesgos relacionados con la información en el contexto de las Naciones Unidas son las repercusiones en el mandato, las operaciones o la reputación de la Organización de la falta de una infraestructura y de sistemas apropiados de tecnología de la información y las comunicaciones.

70. En una auditoría del régimen de gobernanza de los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones, la gestión estratégica y la seguridad en la MONUC, la OSSI constató que los procedimientos operativos estándar, las instrucciones administrativas y otras normas y procedimientos de la Misión no estaban debidamente documentados; en general estaban incompletos o no estaban actualizados. Por esa razón, los sectores funcionales había establecido sus propios procedimientos sin la aprobación previa del personal directivo de la Misión. La falta de documentación de las normas y procedimientos, o la documentación incompleta, podía crear el riesgo de que esas normas y procedimientos no se interpretaran correctamente o no se cumplieran, y también podía afectar adversamente la vigilancia y supervisión del cumplimiento, en la Misión, de dichas normas y procedimientos. Ello, a su vez, podía obstaculizar la ejecución eficiente y eficaz de los programas y tener un efecto negativo en las operaciones de contabilidad y presentación de información, con lo cual aumentaba el riesgo de pérdidas resultantes de irregularidades. La MONUC aceptó la recomendación de la OSSI de que examinara y actualizara el conjunto actual de normas y procedimientos sobre la tecnología de la información y las comunicaciones y estableciera formalmente un procedimiento para actualizarlas de manera ininterrumpida.

71. En la misma auditoría, se constató que se utilizaban en la Misión 43 aplicaciones internas, algunas de las cuales parecían ser indispensables para asegurar la eficacia de los procedimientos administrativos de la MONUC. Una de ellas era un sistema de facturación en línea que se empleaba para vigilar y administrar el uso del servicio telefónico en toda la Misión. Sin embargo, no fue posible confirmar que se hubiera hecho una evaluación para determinar si esas aplicaciones serían reemplazadas por otras o se integrarían en nuevas iniciativas de las Naciones Unidas, como la planificación de los recursos institucionales, la gestión de las relaciones con los clientes y la gestión de los contenidos institucionales. Las consecuencias de la falta de seguimiento de esas aplicaciones internas eran la duplicación de esfuerzos y problemas de interoperabilidad e integración. La Misión aceptó la recomendación de la OSSI de que hiciera un examen de todos los sistemas desarrollados internamente y que estuvieran en uso para determinar si se incorporarían en las nuevas iniciativas sobre la tecnología de la información y las comunicaciones.
