



Asamblea General

Distr. general
2 de enero de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Temas 128, 132 y 148 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 las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz

Financiación de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

Auditoría de la utilización de medidas extraordinarias para la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

“Las medidas extraordinarias no resultaron eficaces para facilitar el despliegue de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur y expusieron las Naciones Unidas a elevados riesgos desde el punto de vista financiero y de su reputación”

Resumen

De conformidad con la resolución 62/232 A de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una auditoría de la utilización de las medidas extraordinarias excepcionalmente autorizadas por el Secretario General para la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) a fin de permitir un margen de flexibilidad en las políticas y procedimientos administrativos destinados a agilizar y facilitar el despliegue de la misión. El Secretario General aprobó 17 medidas, incluidas seis para atraer a personal civil y agilizar el despliegue de la UNAMID, dos para facilitar el despliegue de personal militar y nueve para permitir la adquisición de bienes y servicios para la infraestructura de apoyo necesaria.



Los objetivos de la auditoría eran: a) revisar las condiciones que exigían la utilización de medidas extraordinarias para la UNAMID y la justificación de tales medidas; b) evaluar la idoneidad y la eficacia de los controles internos para mitigar los riesgos vinculados a la utilización de las medidas extraordinarias y ofrecer garantías razonables de que los recursos se encontraban protegidos frente a las pérdidas, el uso indebido y la mala gestión; y c) determinar si la utilización de las medidas extraordinarias servía para alcanzar los resultados previstos en la UNAMID. La auditoría fue realizada entre febrero y mayo de 2008. Las observaciones formuladas por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Gestión se tuvieron en cuenta en la preparación del presente informe y figuran en cursiva.

En general, la OSSI determinó que las medidas extraordinarias habían tenido un efecto limitado respecto del despliegue de la UNAMID y habían expuesto a las Naciones Unidas a importantes riesgos desde el punto de vista financiero y de su reputación. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno señaló que la utilización limitada de esas medidas extraordinarias obedecía a circunstancias imprevistas. El personal directivo superior tomó la decisión de absorber el riesgo adicional sobre la base de una evaluación cuidadosa de que tal riesgo era menos grave que el de no cumplir el mandato encomendado a las Naciones Unidas por el Consejo de Seguridad.*

Las principales conclusiones son las siguientes:

- En opinión de la OSSI, algunas condiciones de la UNAMID parecían haber justificado la medida del Secretario General de excluir ciertos requisitos administrativos para permitir el rápido despliegue del personal militar y civil y establecer la infraestructura de apoyo de la UNAMID. No obstante, preocupa a la OSSI que el hecho de permitir excepciones a las normas y procedimientos establecidos confiera al personal directivo facultades para decidir si deben aplicarse controles y en qué medida.
- No todas las medidas aprobadas eran necesarias para alcanzar los objetivos operacionales. Por ejemplo, el personal directivo no ha hecho uso del margen de flexibilidad concedido por el Secretario General para incrementar las facultades delegadas en la UNAMID a fin de adquirir suministros básicos y excluir los contratos de adquisiciones propuestos de la revisión del Comité Local de Contratos de la UNAMID.
- Aunque el Secretario General ha aprobado previamente medidas excepcionales para el rápido despliegue del personal y el apoyo durante la ampliación de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano y la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán y el establecimiento de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste, no se evaluó la eficacia de su utilización, lo que podía haber ayudado a la UNAMID en la aplicación de las medidas extraordinarias.
- Aunque se utilizaron las seis medidas extraordinarias relativas a los recursos humanos, tales medidas no contribuyeron de manera significativa a agilizar la contratación de personal ni al despliegue de la UNAMID. El tardío despliegue del personal redujo la eficacia global y el valor práctico de las demás medidas extraordinarias. Por ejemplo, como consecuencia de la falta de personal, se retrasó la ejecución del contrato con un proveedor único de servicios logísticos

multifuncionales y el volumen de actividades de adquisición fue inferior a lo previsto.

- Una medida extraordinaria autorizada por el Secretario General fue la adjudicación de un contrato de 250 millones de dólares sin licitación a Pacific Architects and Engineers (PAE) para el suministro de servicios logísticos multifuncionales a la UNAMID. Aunque la adjudicación de un contrato sin licitación a un proveedor único fue autorizada en octubre de 2007, el Contralor había aprobado en un principio la selección de PAE ya en abril de 2007. En opinión de la OSSI, la autorización *a posteriori* del Secretario General a los efectos de excluir de la licitación al contrato de PAE no elimina la responsabilidad de la Secretaría de rendir cuentas por los elevados riesgos que corrían las Naciones Unidas desde el punto de vista financiero y de su reputación por el hecho de que se hubiese adoptado la decisión de adjudicar a PAE un contrato como único proveedor. *El Departamento de Gestión señaló que el riesgo principal que enfrentaba la Secretaría al cumplir el mandato del Consejo de Seguridad en el caso de la UNAMID era la [incapacidad] de proporcionar amplios servicios sobre el terreno. La elección de un contrato con un único proveedor entrañaba riesgos, aunque éstos se consideraban menores que los que entrañaba el hecho de no proporcionar los servicios necesarios. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que se había considerado que el riesgo que entrañaba para la reputación de las Naciones Unidas el hecho de no desplegar oportunamente unidades de un módulo de apoyo en gran escala era superior al riesgo de elegir a PAE como único proveedor.* La OSSI reconoce que corresponde a la administración determinar el nivel de riesgo aceptable. No obstante, también le corresponde gestionar adecuadamente el riesgo estableciendo controles eficaces. En opinión de la OSSI, habida cuenta de los riesgos vinculados a la adjudicación de un contrato a un único proveedor, no se establecieron mecanismos adecuados para mitigar los riesgos conexos.
- Pese a las prolongadas actividades de planificación para la UNAMID, se produjeron retrasos en la preparación del plan de trabajo de los servicios logísticos multifuncionales. Esta situación afectó al resto del proceso de adquisiciones, especialmente a la evaluación por la División de Adquisiciones de las propuestas de PAE y al examen por el Comité de Contratos de la Sede del contrato propuesto con PAE. En opinión de la OSSI, el Comité de Contratos de la Sede fue presionado para que formulara su recomendación con rapidez, ya que el caso fue objeto de deliberaciones y se llegó a una conclusión al respecto aun cuando el proceso de negociación del costo del contrato con PAE seguía en marcha. *El Departamento de Gestión señaló que la División de Adquisiciones había informado al Comité de Contratos de la Sede de que los precios podían seguir reduciéndose si prosiguieran las negociaciones que estaban a la sazón en curso, lo que eventualmente daría lugar a economías adicionales de 41 millones de dólares.*
- La UNAMID no supervisó adecuadamente el contrato con PAE. Las órdenes de operaciones de PAE incluían 4,3 millones de dólares en concepto de honorarios administrativos relacionados con servicios de construcción correspondientes a períodos en que no se produjo ninguna actividad de construcción. Además, cuando la cuantía del contrato se redujo un 40%, de manera que pasó de los 250 millones de dólares iniciales para seis meses a 150 millones de dólares para

nueve meses debido a la utilización limitada de los servicios de PAE, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la División de Adquisiciones no hicieron ningún esfuerzo para negociar una reducción correspondiente en los gastos generales y administrativos. *El Departamento de Gestión informó a la OSSI de que las negociaciones con PAE habían concluido en septiembre y octubre de 2008, lo que había dado lugar a una reducción de los costos de más de 16 millones de dólares.* Además, se registraron gastos excesivos en concepto de equipo y de servicios de cafetería y de administración que no se prestaron. Por ejemplo, los precios de PAE para equipo comparable a los artículos de los contratos vigentes con los sistemas de las Naciones Unidas eran considerablemente más elevados, lo que dio lugar a costos adicionales de 7 millones de dólares para las Naciones Unidas. La División de Adquisiciones y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno no han impedido que se produzcan tales pérdidas.

- Una de las medidas extraordinarias es la no utilización de la licitación en relación con una carta de asignación a fin de proporcionar servicios de gestión de contratos a la UNAMID para ayudarla a administrar el contrato de apoyo logístico multifuncional. Un importante producto de este contrato es desarrollar la capacidad interna de las Naciones Unidas de gestionar grandes contratos logísticos. El proyecto inicial de carta de asignación preparado por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno se refería a un período de un año con la posibilidad de prorrogarlo a tres, con lo que se rebasaba el período autorizado y la prórroga de un año, tal como inicialmente se habían presentado al Comité de Contratos de la Sede. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno señaló que se intentaba conseguir una carta de asignación para un período de un año y la posibilidad de una prórroga de otro.* Además, sobre la base de los términos propuestos de la carta, la OSSI estimó que se podían obtener economías de más seis millones de dólares anuales si las tasas mensuales se negociaran sobre la base de las horas de trabajo de la UNAMID en lugar de tener en cuenta la jornada laboral de 12 horas y los 26 días laborables del mes, tal como se proponían el proyecto de carta de asignación. *El Departamento de Gestión no estaba de acuerdo con la opinión de la OSSI de renegociar las tasas mensuales correspondientes a un mes de trabajo normal y señaló que, en las etapas iniciales de las misiones, el personal solía trabajar 12 horas al día y los fines de semana.* La OSSI considera que, aunque puede haber algunos períodos en que sea necesario trabajar horas extraordinarias, no resulta práctico ni eficaz en función de los costos dar por sentado que ese elevado número de horas de trabajo ha de mantenerse durante un período de dos años.
- La OSSI formuló varias recomendaciones para abordar las graves deficiencias señaladas en el contrato con PAE y reforzar el sistema de control interno de las operaciones de mantenimiento de la paz. Como se indicaba en las observaciones del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Gestión en relación con este informe, con posterioridad a la auditoría se adoptaron algunas medidas correctivas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....		6
II. Justificación de la utilización de las medidas extraordinarias.....		7
III. Controles establecidos para mitigar la pérdida, el mal uso y la mala gestión de recursos....		9
IV. Eficacia de las medidas extraordinarias.....		9
V. Recomendaciones.....		26

I. Introducción

1. De conformidad con la resolución 62/232 A de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una auditoría sobre la utilización de medidas extraordinarias para la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). El Secretario General informó a la Asamblea General acerca de la aprobación de esas medidas extraordinarias en su carta de fecha 2 de octubre de 2007 dirigida al Presidente de la Asamblea (A/62/379). El objetivo de las medidas era permitir cierto grado de flexibilidad en las políticas y procedimientos administrativos para agilizar el despliegue del personal militar y civil de la UNAMID y establecer la infraestructura de apoyo necesaria para facilitar el despliegue de la misión. El cuadro *infra* muestra las 17 medidas extraordinarias.

Cuadro
Medidas extraordinarias autorizadas por el Secretario General

<i>Medida extraordinaria</i>	<i>Utilizada</i>	<i>Expiración</i>
1. Reasignación de personal civil a puestos administrativos clave	Sí	No indicada
2. Asignación provisional de personal civil y su sustitución	Sí	No indicada
3. Transición acelerada del personal civil de la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) a puestos de la UNAMID	Sí	No indicada
4. Reducción de la cuantía deducida de las dietas por misión por alojamiento en condiciones inferiores a la norma y compartido	Sí	Sin plazo
5. Nueva cuantía de las dietas por misión para Darfur	Sí	Sin plazo
6. Días de viaje adicionales para breves períodos ocasionales de recuperación	Sí	Sin plazo
7. Despliegue de tropas antes de la firma del memorando de entendimiento	Sí	No indicada
8. Pago mensual a los países que aportan contingentes de octubre a diciembre de 2007	No	Diciembre de 2007
9. Incremento en el nivel máximo autorizado de los contratos de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) en apoyo de la UNAMID	No	31 marzo de 2008
10. Prórroga de los contratos marco en vigor	Sí	31 marzo de 2008
11. Incremento en la autorización delegada respecto de la UNAMID	No	31 marzo de 2008

<i>Medida extraordinaria</i>	<i>Utilizada</i>	<i>Expiración</i>
12. Incremento en la autorización delegada para necesidades básicas de la UNAMID	No	31 marzo de 2008
13. Utilización de un contrato con un proveedor único para la prestación de apoyo logístico	Sí	No indicada
14. Convocatoria de licitaciones selectivas para cartas de asignación	Sí	No indicada
15. Suscripción de un contrato con un único proveedor para determinadas necesidades	No	No indicada
16. Exención de los procedimientos del Comité Local de Contratos	No	1º de junio de 2008
17. Redespiegue de aviones arrendados a la UNAMID procedentes de otras misiones	Sí	No indicada

2. En noviembre de 2006, la Unión Africana, las Naciones Unidas y el Gobierno del Sudán aprobaron y acordaron el concepto de un enfoque de tres etapas para el despliegue de la operación de mantenimiento de la paz en Darfur. Esas etapas incluían el módulo de apoyo moderado a la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS), el módulo de apoyo en gran escala y la operación híbrida¹.

3. De conformidad con ese concepto, el Consejo de Seguridad estableció la UNAMID en virtud de su resolución 1769 (2007). De conformidad con la resolución, la UNAMID concluiría los preparativos para asumir la autoridad de mando operacional sobre los módulos de apoyo moderado y en gran escala a más tardar el 31 de diciembre de 2007 y asumiría los poderes traspasados de la AMIS, que había estado realizando actividades en el Sudán desde 2004. El 22 de diciembre de 2007, la Asamblea General aprobó el presupuesto de la UNAMID, cifrado en 1.280 millones de dólares, para el ejercicio económico comprendido entre el 1º de julio de 2007 y el 30 de junio de 2008. La UNAMID estaría integrada por 19.555 miembros del personal militar y un componente apropiado de personal civil que contaría con un máximo de 3.772 agentes de policía y 19 unidades de policía constituidas, cada una de las cuales dispondría de 140 miembros. La Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) proporcionó apoyo administrativo a la UNAMID entre julio y diciembre de 2007. A partir del 1º de enero de 2008, la UNAMID asumió toda la autoridad que tenía la AMIS respecto de la operación híbrida en Darfur y los 6.743 efectivos de la AMIS que ya estaban desplegados pasaron a ser efectivos de las Naciones Unidas en esa fecha.

4. La auditoría abarcaba: a) el proceso que culminaba con la autorización de adopción de medidas extraordinarias para la UNAMID; y b) las transacciones relacionadas con la utilización de las medidas extraordinarias durante el período

¹ El módulo de apoyo moderado abarcaba equipo y personal totalmente dedicado a prestar apoyo a la AMIS. El módulo de apoyo en gran escala abarcaba personal y equipo militar, policial y de apoyo a la Misión, así como funcionarios encargados de prestar apoyo a la AMIS (véase el documento A/62/540). La operación híbrida tenía por objeto poner en práctica todos los aspectos del Acuerdo de Paz de Darfur (véase el documento S/2007/307/Rev.1).

comprendido entre octubre de 2007 y abril de 2008. La metodología de la auditoría incluía revisiones en la Sede de la documentación relacionada con la decisión de autorizar la utilización de las medidas extraordinarias y los procesos operacionales y controles internos para mitigar los riesgos conexos. La OSSI llevó a cabo la auditoría en la Sede y en la UNAMID dentro del período comprendido entre febrero y mayo de 2008 y entrevistó a funcionarios encargados de la planificación y de la aplicación de las medidas extraordinarias.

II. Justificación de la utilización de las medidas extraordinarias

5. En su carta de fecha 2 de octubre de 2007 dirigida al Presidente de la Asamblea General, el Secretario General señaló que “pese a los ímprobos esfuerzos realizados para lograr, en el marco de las modalidades existentes, facilitar y apoyar, dentro de los plazos previstos, el rápido despliegue de personal militar y civil y el establecimiento de la infraestructura de apoyo que requiere la UNAMID, es preciso que la Secretaría aplique con cierta flexibilidad los procedimientos y las políticas de carácter administrativo ... para que la Secretaría pueda responder con eficiencia y eficacia a las exigencias que se le planteen en la aplicación de la resolución 1769 (2007) del Consejo de Seguridad” (A/62/379).

6. La aplicación con flexibilidad de los procedimientos administrativos no era una iniciativa nueva. El Secretario General había aprobado previamente medidas excepcionales para el rápido despliegue de personal y la prestación de apoyo durante la ampliación de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano y la UNMIS, así como el establecimiento de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (véanse los documentos A/60/986 y A/61/598). No obstante, no se llevó a cabo una evaluación de la eficacia de la utilización de las medidas extraordinarias en relación con la agilización del despliegue o la ampliación de tales misiones y no se extrajeron lecciones de tales procesos.

7. Habida cuenta del entorno inhóspito e inseguro, la falta de infraestructuras en Darfur y los problemas relacionados con la puesta en marcha de una misión conjunta de las Naciones Unidas y de la Unión Africana, a lo que se suma el breve plazo para el despliegue de la misión establecido por el Consejo de Seguridad, se esperaban mayores problemas para el despliegue del personal y del equipo de la UNAMID. La situación resulta aún más complicada, dado que la ampliación general de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, las crecientes demandas y el ritmo acelerado de las operaciones han afectado a la capacidad de las Naciones Unidas de desplegar apoyo logístico y administrativo de manera oportuna.

8. Así pues, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, en estrecha cooperación con el Departamento de Gestión, formuló una propuesta de medidas extraordinarias o flexibles en ciertos procesos administrativos de la UNAMID a fin de cumplir los objetivos del despliegue. La propuesta fue aprobada por el Secretario General Adjunto de Gestión el 24 de agosto de 2007 y autorizada por el Secretario General el 2 de octubre de ese mismo año. No obstante, el hecho de permitir cierta flexibilidad administrativa incrementa la vulnerabilidad de las Naciones Unidas frente al fraude y al abuso de autoridad, lo que incluye el uso inapropiado e ineficaz de recursos financieros, humanos y de otra índole y, por consiguiente, requiere supervisión y controles compensatorios para hacer frente a

tales riesgos. El 23 de noviembre de 2007, la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna manifestó preocupación al Secretario General por el hecho de que se permitiera cierta flexibilidad en la aplicación de los procedimientos en varias esferas y subrayó la necesidad de contar con controles compensatorios adecuados y de mecanismos para supervisar su aplicación.

9. En opinión de la OSSI, algunas condiciones antes del despliegue y durante el despliegue de la UNAMID parecían haber justificado la medida del Secretario General de excluir ciertos requisitos administrativos para permitir el rápido despliegue del personal militar y civil y establecer la infraestructura de apoyo necesaria para la UNAMID a fin de atender a los requisitos y plazos establecidos por el Consejo de Seguridad en su resolución 1769 (2007). No obstante, como ya se ha indicado en el presente informe, se registraron deficiencias en relación con la delimitación, la autorización y la aplicación de las medidas ordinarias.

10. Como se muestra en el cuadro *supra*, no todas las medidas aprobadas fueron utilizadas. Por ejemplo, en la esfera de la adquisición, el personal directivo no ha hecho uso de la flexibilidad conferida por el Secretario General para incrementar la delegación de autoridad de la UNAMID a fin de adquirir artículos básicos y excluir contratos de adquisición propuestos del examen del Comité Local de Contratos de la UNAMID. Además, la flexibilidad para desplegar tropas antes de la firma de memorandos de entendimiento con los países que aportan contingentes no era excepcional, tal como había sido en otras épocas como práctica de generación de fuerzas. Sin embargo, la OSSI destaca que, cuando el Secretario General confiere al personal directivo la flexibilidad necesaria para no cumplir las normas y los procedimientos establecidos, le confiere asimismo facultades discrecionales para decidir si deberían aplicarse controles normales y en qué medida.

III. Controles establecidos para mitigar la pérdida, el mal uso y la mala gestión de recursos

11. Como señaló la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna en su carta de fecha 23 de noviembre de 2007 dirigida al Secretario General, las Naciones Unidas se enfrentarían a un mayor riesgo de mala gestión y de fraude de resultados de la flexibilidad conferida a la UNAMID. Cuando se hacen excepciones respecto de los procedimientos establecidos, es necesario garantizar que se establecen procedimientos de control compensatorio para proteger la integridad de los procesos operacionales.

12. No se prepararon directrices que abarcaran ciertos controles y mecanismos de supervisión a fin de que las medidas extraordinarias se utilizaran adecuadamente y de manera eficaz. Habida cuenta de que no se habían definido los beneficios tangibles que se esperaba obtener, resultaba difícil evaluar la eficacia de la utilización de las medidas extraordinarias. Además, ello planteaba el riesgo de un compromiso insuficiente respecto de las medidas por parte del personal encargado de aplicarlas y reducía los efectos generales de las medidas. Por otra parte, la duración de algunas medidas no se había establecido, lo que dio lugar a diferentes interpretaciones por parte de los usuarios. Por ejemplo, en tanto que la UNAMID consideraba que la medida extraordinaria sobre la asignación temporal de personal civil era aplicable durante un año, es decir, hasta el 1º de octubre de 2008, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno informó a la misión de

que la medida expiraba el 31 de marzo de 2008. Además, la atención inadecuada prestada al establecimiento de controles de supervisión dio lugar a pérdidas reales o posibles, tal como se examina en los párrafos siguientes.

IV. Eficacia de las medidas extraordinarias

A. Adquisiciones

13. La OSSI considera que ocho de las 17 medidas extraordinarias autorizadas corresponden a la función de adquisiciones, es decir, a las medidas No. 9 a No. 16 del cuadro *supra*. De ellas, únicamente se utilizaron tres, a saber, la medida No. 10, prórroga de los contratos marco en vigor; la medida No. 13, utilización de un contrato con un proveedor único para la prestación de apoyo logístico; y la medida No. 14, convocatoria de licitaciones selectivas para cartas de asignación.

1. Planificación inadecuada de las necesidades logísticas

Concertación de un contrato sin un análisis detallado de la relación costo-beneficio

14. El 15 de octubre de 2007, las Naciones Unidas firmaron un contrato de servicios logísticos multifunciones con un único proveedor, Pacific Architects and Engineers (PAE), por valor de 250 millones de dólares durante un período de seis meses. En marzo de 2008, el valor del contrato se redujo a 150 millones de dólares y el contrato se prorrogó hasta el 14 de julio de 2008 a causa del volumen reducido de servicios que había que prestar.

15. Aunque la concertación de un contrato sin licitación con un proveedor único fue autorizada por el Secretario General como medida extraordinaria en octubre de 2007, la decisión de seleccionar a PAE se adoptó mucho tiempo antes. En abril de 2007, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pidió al Contralor que aprobara un contrato con PAE como único proveedor para la construcción de campamentos y la prestación de servicios para el módulo de apoyo en gran escala. La petición se basaba en la evaluación del Departamento, según la cual PAE era el único contratista de Darfur capaz de prestar apoyo al despliegue oportuno de la misión. El 25 de abril de 2007, el Contralor acordó en principio recurrir a un único proveedor para la prestación de servicios logísticos multifuncionales, habida cuenta de las necesidades que había que satisfacer, y señaló que “pese al esfuerzo del equipo de planificación, integrado por 36 funcionarios del cuadro orgánico y siete funcionarios temporarios, equipo que lleva constituido desde marzo de 2006, ... no existe una alternativa a la adquisición en relación con la participación de PAE como contratista único mediante un contrato directo con las Naciones Unidas”. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno no realizó un análisis de la relación costo-beneficio para justificar la utilización de un contrato logístico multifuncional, que la OSSI considera que se enmarca dentro de la contratación externa. En la resolución 55/232 de la Asamblea General, relativa a las prácticas de contratación externa, se dispone, entre otras cosas, que se lleve a cabo un análisis de la relación costo-eficacia y de la eficiencia de las actividades que se propongan como contratación externa.

16. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que el 17 de abril de 2007 se había aprobado finalmente el módulo de apoyo en gran escala en virtud de una carta del Presidente del Consejo de Seguridad. Se preveía a la sazón que las unidades del módulo de apoyo en gran escala comenzarían a desplegarse dentro de unos dos meses (junio de 2007) y el Departamento estaba siendo muy presionado por los Estados Miembros para que estableciese rápidamente los acuerdos de apoyo apropiados sobre el terreno.*

17. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aclaró, además, que, a falta de recursos suficientemente calificados y disponibles o de tiempo necesario para atender a las solicitudes logísticas de la magnitud requerida, no había otra opción que buscar recursos en el marco de un contrato de servicios multifuncionales. Así pues, el Departamento consideró que no podía realizarse un análisis de la relación costo-beneficio, ya que no había otros medios disponibles para que se efectuara tal comparación.*

18. En opinión de la OSSI, con la información de que ya disponían el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Gestión en diciembre de 2006, cuando el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz había solicitado inicialmente la adjudicación del contrato a PAE, había una oportunidad de planificar y evaluar la relación costo-eficacia de firmar un contrato logístico multifuncional con un proveedor único. Ello habría constituido una base segura para la preparación y publicación del plan de trabajo y la solicitud de propuestas, y habría servido en cierta medida de garantía de que la oferta de PAE era razonable. En lugar de ello, las Naciones Unidas se expusieron al riesgo de precios injustificadamente elevados y de gastos generales no justificados.

19. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que, habida cuenta de la incertidumbre existente en relación con la preparación del módulo de apoyo en gran escala y la complejidad de los requisitos, el Departamento no estaba de acuerdo con la opinión de la OSSI de que se disponía de información suficiente en diciembre de 2006 para planificar y evaluar adecuadamente la eficacia en función de los costos de concertar un contrato con un proveedor único ni consideraba que existiese información suficiente en diciembre de 2006 para preparar y publicar un plan de trabajo con un grado suficiente de fidelidad que habría permitido al Departamento de Gestión iniciar un llamado a licitación creíble. Como se ha mencionado anteriormente, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que no podía efectuarse un análisis de la relación costo-beneficio. La OSSI reitera que el equipo de planificación de Darfur estaba constituido desde marzo de 2006 y que el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno era plenamente consciente las condiciones existentes en Darfur mediante las operaciones de la UNMIS. Además, el Departamento no documentó las razones por las que no se había realizado un análisis de la relación costo-beneficio, tal como se disponía en la resolución 55/232 de la Asamblea General. La OSSI sostiene que existía la posibilidad de planificar y efectuar un análisis de la relación costo-beneficios que podría haber sido útil para evaluar si la oferta de PAE era razonable.*

20. La OSSI opina que debe atribuirse responsabilidad por no haber planificado adecuadamente la prestación de servicios logísticos multifuncionales, esfera de preocupación también planteada por el Contralor.

Retrasos en la preparación del plan de trabajo

21. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno tardaron siete meses en preparar y ultimar el plan de trabajo para el contrato de PAE. Ese retraso afectó al proceso de adquisiciones, ya que la División de Adquisiciones no pudo iniciar negociaciones con el proveedor hasta mayo de 2007, después de haber recibido un primer proyecto de plan de trabajo en abril de 2007. El plan de trabajo se perfeccionó más adelante y la versión definitiva se presentó a la División de Adquisiciones el 13 de julio de 2007. El contrato entró en vigor el 1º de septiembre de 2007. Ese breve plazo para un contrato complejo y multifuncional no fue suficiente para establecer un proceso satisfactorio de adquisiciones.

22. Según el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, las necesidades detalladas no se ultimaron hasta abril de 2007 a causa de la complejidad de preparar y consolidar las necesidades detalladas de un único contrato multifuncional. La OSSI reconoce las dificultades, aunque destaca que, con la aprobación de la resolución 1706 (2006)² del Consejo de Seguridad, que establecía que las tropas se desplegaran en Darfur a más tardar el 1º de enero de 2007, se había constituido el equipo de planificación de Darfur, que había estado trabajando desde marzo de 2006. Por consiguiente, en opinión de la OSSI había tiempo suficiente para organizar debidamente el proceso de planificación.

23. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que la planificación detallada del despliegue y del respaldo al módulo de apoyo en gran escala durante ese período se vio amenazada por el retraso y la incertidumbre. El Gobierno del Sudán retiró la autorización a los países que aportaban contingentes respecto del módulo de apoyo en gran escala hasta julio de 2007 y los Estados Miembros no proporcionaron parte de los recursos correspondientes al módulo de apoyo en gran escala. Así pues, resultó sumamente difícil para el Departamento ultimar un plan de trabajo.*

Aprobación de la adjudicación del contrato a Pacific Architects and Engineers

24. El Contralor no firmó las minutas del Comité de Contratos de la Sede hasta el 11 de octubre de 2007, después de que a) el Secretario General hubiese aprobado la concertación de un contrato con un proveedor único el 27 de septiembre de 2007; b) el Secretario General hubiese enviado su carta de fecha 2 de octubre de 2007 al Presidente de la Asamblea General en relación con las medidas extraordinarias, y c) los Estados Miembros hubiesen sido informados acerca de las medidas extraordinarias, incluida la decisión de adjudicar un contrato a PAE como proveedor único. El 11 de octubre de 2007, el Contralor envió un memorando a la Vicesecretaria General informándole de que iba a firmar las minutas del Comité de Contratos de la Sede, por lo que autorizaba la adjudicación de un contrato a PAE como proveedor único, sobre la base de la medida adoptada por el Secretario General indicada *supra*. Esas condiciones ponen de manifiesto que el Secretario

² El 31 de agosto de 2006, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1706 (2006), aprobó la ampliación del mandato de la UNMIS a la región de Darfur, junto con el despliegue de 17.300 efectivos. Sin embargo, la resolución no pudo aplicarse porque en su momento el Gobierno del Sudán no lo autorizó.

General había asumido la responsabilidad de adjudicar el contrato a PAE, que posteriormente quedó incluido dentro de las medidas extraordinarias.

Tiempo insuficiente para que el Comité de Contratos de la Sede evaluara y revisara el expediente de la adquisición en relación con Pacific Architects and Engineers

25. No se dio tiempo suficiente al Comité de Contratos de la Sede para que revisara el expediente de la adquisición en relación con PAE. El 30 de agosto de 2007, la División de Adquisiciones presentó el expediente al Comité, recomendando la adjudicación a PAE de un contrato logístico multifuncional de seis meses por una cuantía máxima de 291 millones de dólares, con efecto a partir del 1º de septiembre de 2007. Llegados a ese punto, el Presidente Adjunto del Comité comunicó a la División de Adquisiciones y al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno que la información facilitada era insuficiente para que el Comité formulase una recomendación fundamentada sobre la adquisición. La División de Adquisiciones explicó que la propuesta del proveedor no era definitiva, dado que continuaban las negociaciones sobre las tarifas y el valor del contrato. Sin embargo, la División destacó que el factor tiempo era crítico y que cualquier retraso en la adopción de una decisión en relación con el expediente podría producir un efecto negativo en las Naciones Unidas. Con carácter excepcional, el Comité de Contratos de la Sede, en la reunión que celebró el 31 de agosto de 2007, revisó el expediente sin contar con información completa, en particular la relativa a la cuantía negociada del contrato, información que normalmente era necesaria para llevar a cabo un examen adecuado.

26. Las minutas de la reunión celebrada por el Comité de Contratos de la Sede el 31 de agosto de 2007 estuvieron ultimadas el 10 de septiembre de 2007 y el Contralor aprobó la adjudicación del contrato el 11 de octubre de 2007. Al examinar las minutas, se puso de manifiesto que, el 9 de septiembre 2007, la División de Adquisiciones había comunicado al Comité que el contrato se seguía negociando y que la suma actualizada máxima se cifraba en 250 millones de dólares para un período de seis meses y 41 millones para cada una de las dos prórrogas facultativas de tres meses. Aunque el Comité señaló que no era una práctica usual aceptar expedientes de adquisición que aún se estuvieran negociando con los proveedores, el Comité, habida cuenta de las exigencias, había acordado hacer una excepción en el sentido de proceder a un examen del expediente, tal como había recomendado la División de Adquisiciones y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. En opinión de la OSSI, esa práctica es inaceptable y el proceso del Comité de Contratos de la Sede no sirvió como control interno eficaz. El Comité no debería ser presionado para que revisara y formulara recomendaciones sobre expedientes de adquisición sin contar con toda la información pertinente necesaria para adoptar una decisión con conocimiento de causa.

27. *El Departamento de Gestión manifestó que la razón de solicitar un examen urgente del expediente de PAE por el Comité de Contratos de la Sede obedecía a que el contrato a la sazón vigente entre PAE y el Departamento de Estado de los Estados Unidos iba a expirar el día después de la presentación al Comité (31 de agosto de 2007). Por consiguiente, si el acuerdo de PAE con las Naciones Unidas no hubiese sido confirmado, PAE habría corrido el riesgo de perder la condición jurídica que tenía en el Sudán y, por consiguiente, habría tenido que desmovilizarse. Esa circunstancia habría incrementado considerablemente los costos de las Naciones Unidas y el período de tiempo para movilizar otros recursos*

de construcción en Darfur. El Comité fue informado de que los precios podían reducirse más si continuaran las negociaciones, lo que finalmente dio lugar a economías adicionales de 41 millones de dólares. La OSSI acepta que los plazos del proceso de adquisiciones eran breves. Ello obedeció principalmente a la deficiente planificación, que produjo como resultado un retraso en la ultimación del plan de trabajo, tal como se ha indicado en los párrafos 21 y 22.

28. Las negociaciones con PAE concluyeron el 12 de septiembre de 2007 mediante el establecimiento de una suma máxima acordada de 250 millones de dólares, y el contrato fue firmado el 15 de octubre de 2007.

29. Habida cuenta de la complejidad y de la magnitud de los contratos logísticos multifuncionales, se fijaron plazos insuficientes para que la División de Adquisiciones y el Comité de Contratos de la Sede pudieran desempeñar eficazmente sus respectivas funciones. Si bien la selección del proveedor sin licitación estaba permitida, habida cuenta de la autorización del Secretario General para que se adoptase la medida extraordinaria pertinente, la adjudicación del contrato sin licitación dio lugar a una publicidad negativa que empañó la reputación de las Naciones Unidas. Tampoco garantizó que las Naciones Unidas obtuviesen el mejor valor posible a cambio de una contraprestación económica en ese caso concreto de adquisición.

2. Inadecuada evaluación de la oferta

30. La División de Adquisiciones formuló una solicitud de propuesta a PAE el 16 de julio de 2007, en la que se fijaba el 15 de agosto de 2007 como fecha límite para la presentación de la respuesta. El 15 de agosto PAE presentó un esbozo de propuesta con un costo estimado inicial para permitir que continuaran las conversaciones y se precisaran las necesidades técnicas de las Naciones Unidas. Después de la celebración de negociaciones en agosto y septiembre de 2007, PAE presentó varias propuestas revisadas, que incluían diferentes estimaciones máximas para un período contractual de un año y cuya cuantía se cifraba entre 333 y 790 millones de dólares.

31. Según la División de Adquisiciones, las propuestas de PAE no eran claras y contenían numerosos errores sustanciales. La División tuvo que destinar un período de tiempo considerable a rectificar los errores de cálculo y las incoherencias que había observado. Además, en opinión de la OSSI, la División no estableció puntos de referencia suficientes para comparar las propuestas de PAE con contratos similares y determinar si el ofrecimiento de PAE era razonable. Por ejemplo:

a) No había ninguna documentación que mostrase que el componente eléctrico, con una suma máxima de 48 millones de dólares, se hubiese comparado con un punto de referencia o patrón para evaluar el precio propuesto del contratista. *El Departamento de Gestión manifestó que la comparación del componente eléctrico del contrato se había efectuado utilizando las tarifas del contratista de servicios eléctricos que a la sazón prestaba servicios a las Naciones Unidas.* Durante la auditoría, no se presentaron pruebas documentales de esa comparación, pese a que las había solicitado la OSSI. *La División de Adquisiciones proporcionó posteriormente documentación adicional en la que señalaba que el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno había establecido puntos de referencia respecto de la propuesta de PAE y el contrato marco de las Naciones Unidas y que resultaba difícil hacer la debida correspondencia entre el costo de los artículos*

comparados, ya que no incluían los mismos componentes. Así pues, la OSSI sostiene que el establecimiento de puntos de referencia fue inadecuado;

b) No se establecieron puntos de referencia para cierto equipo de construcción de elevado valor, como la trituradora de rocas, valorada en 1,1 millones de dólares por unidad. *El Departamento de Gestión señaló que, aunque en el expediente del contrato había pruebas suficientes para demostrar que se habían fijado puntos de referencia en relación con 38 componentes del equipo de construcción de gran valor, no había pruebas directas respecto del ejemplo que la OSSI había dado en el informe, a saber, la trituradora. Es de destacar que las trituradoras de rocas compradas por la misión eran esenciales para garantizar que se disponía de material para la construcción de infraestructuras.* La OSSI acepta que la División de Adquisiciones evaluó ofertas de precios con puntos de referencia comparables correspondientes a alrededor del 80% de los artículos de elevado valor. No obstante, no se evaluaron ciertos artículos de elevado valor que sumaban alrededor de 10 millones de dólares. En opinión de la OSSI, dado que se trataba de un contrato con un único proveedor, todos los artículos de elevado valor deberían haber sido evaluados por comparación con un punto de referencia válido. Además, la OSSI consideró que las tres trituradoras, que el Departamento de Gestión consideraba esenciales para las obras de construcción, no habían sido entregadas a la UNAMID hasta septiembre de 2008 y, al 15 de diciembre de 2008, seguían sin desembalar en Nyala;

c) No se evaluó la estructura de precios de cada artículo, que incluía reservas de gestión, gastos generales, beneficios y otros gastos. Además, los gastos generales relacionados con la oficina del contratista en Washington, D.C., la oficina de gestión del proyecto en El Fasher y la base de operaciones logísticas en Darfur estaban también incluidos en el contrato de gestión y supervisión de los servicios, que formaba parte del contrato principal. *El Departamento de Gestión señaló que, en la etapa final de las negociaciones, el beneficio de PAE se había reducido y éste había accedido a eliminar los honorarios en concepto de reserva de gestión en todos los servicios subcontratados.* La OSSI consideró que, si bien PAE había accedido a reducir su reserva de gestión, ello había sido a cambio de que se excluyera del contrato la cláusula penal. Ello puede exponer también las Naciones Unidas a riesgos financieros, operacionales y de otra índole.

32. *Además, el Departamento de Gestión señaló que se habían realizado intensas negociaciones entre un equipo integrado por miembros de la División de Adquisiciones, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, la Oficina de Asuntos Jurídicos y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, lo que había dado lugar a que la propuesta inicial de PAE de 790 millones de dólares se redujera finalmente en más de 500.000 dólares. Por otra parte, el Departamento de Gestión manifestó que había más de 13.000 artículos dentro de la propuesta de PAE y, si bien habría sido especialmente difícil realizar una comparación respecto de todos los artículos, la División de Adquisiciones había puesto en marcha numerosas medidas a las que podía recurrir para llevar a cabo el establecimiento de puntos de referencia.* Aunque la OSSI reconoce el esfuerzo realizado por el Departamento de Gestión para negociar una reducción del costo, la reducción de unos 270 millones de dólares obedeció a un error de cálculo realizado por PAE en su propuesta.

33. Además, los precios de PAE para el equipo de construcción eran generalmente más elevados y, en algunos casos, representaban más de dos veces el precio ofrecido en los contratos marco de las Naciones Unidas para equipo similar. Durante las deliberaciones del Comité de Contratos de la Sede en relación con el contrato de PAE, la División de Adquisiciones indicó que utilizaría al máximo los contratos marco de las Naciones Unidas para garantizar que se comprase equipo similar, pero de menor precio, en el marco de tales contratos. No obstante, tal como se explica en el párrafo 37, ello no siempre se hizo así y, debido a las deficiencias en la gestión del contrato, se cobraron a las Naciones Unidas precios excesivamente elevados por el equipo. En opinión de la OSSI, deberían haberse depurado responsabilidades por haberse evaluado inadecuadamente las propuestas de PAE.

3. Deficiencias en la gestión de los pedidos

34. PAE ejecutó el contrato con arreglo a los pedidos realizados por la UNAMID. Al 31 de marzo 2008, la UNAMID había realizado pedidos por un total de 127 millones de dólares. Los pedidos correspondientes a la construcción de campamentos (70 millones de dólares), que era un componente principal del contrato, se realizaron casi cinco meses después de la firma del contrato y la construcción no comenzó realmente hasta abril de 2008. De resultas de los retrasos en la realización de los pedidos —el primer pedido relacionado con la construcción se realizó el 13 de febrero 2008— las sumas que había que pagar a PAE incluían honorarios administrativos por un total de 4,3 millones de dólares relacionados con la base de operaciones logísticas durante el período comprendido entre el 22 de diciembre de 2007 y el 12 de febrero de 2008, si bien no había comenzado ninguna obra de construcción hasta abril de 2008.

35. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que, con arreglo al contrato, PAE no tenía que responder a los pedidos de la UNAMID si no se efectuaba el pago de los honorarios administrativos por concepto de los servicios proporcionados por la oficina del contratista en Washington D.C., la oficina de gestión del proyecto en El Fasher y la base de operaciones logísticas en Darfur. Así pues, es incorrecta la conclusión de que PAE recibió pagos durante el período comprendido entre el 22 de diciembre de 2007 y el 12 de febrero de 2008 aparentemente por no hacer nada.* La OSSI reitera que los honorarios administrativos, estimados en 4,3 millones de dólares, únicamente guardan relación con la base de operaciones logísticas de PAE y, dado que no se habían realizado pedidos relacionados con la construcción durante ese período, las Naciones Unidas no obtuvieron ninguna contraprestación a cambio de los gastos efectuados.

36. Según el contrato, PAE había de suministrar servicios en El Obeid, lo que incluía la construcción de un campamento de tránsito para los militares y otras instalaciones, así como la supervisión de tales actividades por parte del personal del proveedor en El Obeid. A tal efecto, la UNAMID realizó pedidos durante el período comprendido entre el 22 de diciembre de 2007 y el 14 de julio de 2008. No obstante, la UNAMID no determinó hasta marzo de 2008 que no se necesitarían servicios en El Obeid. Sobre la base de los cálculos de la OSSI, que fueron facilitados a la UNAMID y al Departamento de Gestión durante la auditoría, los honorarios administrativos correspondientes a los pedidos realizados para El Obeid durante el período comprendido entre el 1º de abril y el 14 de julio de 2008 deberían reducirse en 313.416 dólares. *El Departamento de Gestión manifestó que los honorarios administrativos correspondientes a la base de operaciones logísticas en El Obeid se*

habían eliminado mediante las negociaciones celebradas con PAE en septiembre 2008. Además, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno señaló que la UNAMID había intentado recuperar los sobrepagos mediante deducciones de las facturas no pagadas de PAE.

37. La UNAMID realizó pedidos a PAE para la adquisición de equipo a precios superiores a los de los contratos marco vigentes, lo que dio lugar a gastos adicionales para las Naciones Unidas por valor de 7 millones de dólares. Incluso teniendo en cuenta los gastos adicionales por concepto del flete, no resulta aceptable la gran diferencia que existe entre el costo de adquisición del equipo, a los precios fijados por PAE, y el costo de equipo similar con arreglo a los contratos marco vigentes. Por ejemplo, la UNAMID pidió 18 grupos electrógenos de 500 kva a PAE a un costo 2,7 veces superior al precio de los contratos marco por una unidad similar. Esa compra representó 3 millones de dólares del total de gastos adicionales de 7 millones de dólares (véase el anexo, en el que figura un resumen de las consecuencias financieras estimadas).

38. *El Departamento de Gestión señaló que los precios de los contratos marco se referían a bienes que habían de ser entregados en Brindisi, en tanto que los precios de PAE se referían a la entrega in situ. Además, el Departamento manifestó que los plazos en los contratos marco era prolongados. Cualquier retraso en relación con la entrega de los grupos electrógenos pedidos con arreglo a los contratos marco habría tenido un efecto perjudicial para el oportuno despliegue general ordenado por el Consejo de Seguridad. Por otra parte, era necesario mitigar el elemento de riesgo dimanante de pedir artículos a un tercero e integrarlos en las actividades de otro contratista. Así pues, la solución elegida tenía en cuenta tanto el precio como los métodos de entrega más eficaces en función del tiempo.*

39. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó asimismo que, si bien los contratos marco podían haber permitido la adquisición de equipo a precios más bajos, las deficiencias resultantes en relación con la ejecución del proyecto habrían entrañado posibles costos para la Organización considerablemente mayores y ciertamente habrían hecho peligrar el plan de ejecución del proyecto. En consecuencia, dicha adquisición no representaba la mejor contraprestación posible por el dinero desembolsado.*

40. La OSSI no puede aceptar tales afirmaciones porque las diferencias de precios entre los contratos marco y el contrato con PAE eran excesivas. Como se indicaba en el párrafo 37, el precio de PAE para un grupo electrógeno de 500 kva era 2,7 veces superior al precio con arreglo a los contratos marco de las Naciones Unidas. Además, la División de Adquisiciones había asegurado al Comité de Contratos de la Sede que se utilizarían al máximo posible los contratos marco, lo cual no había sido así. Además, según los contratos marco, el proveedor había de realizar la entrega dentro de los 60 días siguientes a la emisión de la orden de compra. El pedido, que no se había realizado a PAE hasta enero de 2008, tenía como plazo de entrega de marzo a mediados de julio de 2008. La División de Adquisiciones podía haber comprado grupos electrógenos con arreglo a los contratos marco dentro de los plazos previstos y haber evitado así un costo excesivo.

41. Dado que no existía ninguna función de gestión de contratos totalmente operacional en la UNAMID entre diciembre de 2007 y abril de 2008, en opinión de la OSSI, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debería haber llevado a cabo la supervisión necesaria para gestionar los pedidos. Sin esa

supervisión, las Naciones Unidas siguieron estando expuestas a pérdidas financieras como consecuencia de la mala gestión de los pedidos. El Departamento debería haber rectificado las deficiencias de la gestión de los pedidos y haber abordado la cuestión de la responsabilidad por las pérdidas sufridas.

4. Gastos generales y administrativos no adecuados al valor contractual ajustado

42. El contrato con PAE se refería a ocho servicios relacionados con la ingeniería y a 23 categorías de servicios de otra índole. Habida cuenta de la inactividad de la UNAMID, el número y el valor de los pedidos fueron bajos. Solamente se utilizó uno de los 23 servicios de otra índole. Como consecuencia de ello, en abril de 2008 la suma límite se redujo de 250 millones de dólares para un período de seis meses a 150 millones de dólares para un período de nueve meses. No obstante, si bien el valor del contrato se había reducido en un 40%, no se modificó la dotación de personal propuesta para las oficinas del contratista, a saber, la oficina de gestión del proyecto África en Washington, D.C., la oficina de gestión del proyecto en El Fasher y la base de operaciones logísticas en Darfur, cuyo costo total era de 35 millones de dólares.

43. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno indicó que los gastos de plantilla constituían un gasto fijo y, aunque no se hubiese realizado ningún trabajo, tales gastos eran admisibles.* Habida cuenta de esa importante reducción del volumen del trabajo y del valor en dólares del contrato, la OSSI no acepta el argumento de que los gastos generales relacionados con el personal administrativo y con las actividades de apoyo del contratista no pueden ajustarse a un nivel adecuado. La OSSI toma nota de que la División de Adquisiciones negoció con PAE una reducción de los gastos generales.

5. Gastos por concepto de servicios no prestados de cafetería y de gestión

44. En enero de 2008, la UNAMID realizó dos pedidos a PAE en concepto de servicios de cafetería en El Fasher y en Nyala con efecto a partir del 1º de abril de 2008. Los honorarios fijos mensuales abarcaban el gasto de los servicios de gestión y el mantenimiento del equipo de cafetería. Aunque no se prestaron servicios de cafetería a la UNAMID de enero a marzo de 2008, el pedido incluía gastos por valor de 248.166 dólares por concepto de mantenimiento del equipo de cafetería durante el período.

45. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno señaló que se había efectuado un ajuste en las cantidades que había que abonar por concepto de servicios de gestión y de mantenimiento del equipo de cafetería, con lo que la suma que había de pagarse por tales servicios se había reducido en 100.758 dólares.*

46. El contrato incluía el costo de cada servicio prestado por PAE, más una cantidad adicional en concepto de servicios de gestión. El precio de los servicios de gestión guardaba relación con los gastos de personal que PAE tenía que efectuar para gestionar los servicios de limpieza, lavandería, lucha contra las plagas, mantenimiento de los recintos y eliminación de desechos. La OSSI consideró que PAE no había prestado ninguno de esos servicios. Sin embargo, en los pedidos figuraban 475.926 dólares en concepto de servicios de gestión durante seis meses a partir de febrero de 2008.

47. En opinión de la OSSI, la misión no debería pagar tales cantidades, dado que no se prestó ninguno de los servicios correspondientes.

6. Retrasos en el establecimiento de la función de gestión del contrato

48. El elevado valor y la complejidad del contrato logístico multifuncional requería que se estableciera debidamente una función de gestión del contrato. En diciembre de 2006, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, cuando solicitó al Contralor que aprobara un contrato con PAE como único proveedor, planteó la necesidad de recurrir a la contratación externa en relación con la función de gestión del contrato con el fin de supervisar todos los aspectos del contrato con PAE. El Departamento explicó que las Naciones Unidas no podrían contratar ni formar dentro del plazo establecido a un equipo técnicamente calificado para proceder a la supervisión del contrato y a la gestión de su calidad.

49. Preocupa a la OSSI el hecho de que, en abril de 2008, aún no estaban plenamente un funcionamiento los mecanismos internos o en régimen de contratación externa destinados a gestionar el contrato con PAE. El presupuesto aprobado de la UNAMID para el ejercicio económico de 2007/2008 preveía 31 puestos para la Sección de Gestión de Contratos; no obstante, la UNAMID únicamente había llenado tres de los puestos para finales de abril de 2008. Además, aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ya había señalado en diciembre de 2006 la necesidad de recurrir a la contratación externa para la función de gestión del contrato y en mayo de 2007 habían comenzado a adoptarse las correspondientes medidas en relación con las adquisiciones, en septiembre de 2008 aún no se había ultimado la carta asignación. El retraso en el establecimiento de una función de gestión del contrato plenamente operacional no es justificable.

50. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno señaló que el presupuesto de la UNAMID no había sido aprobado hasta el 22 de diciembre de 2007 y que las actividades de contratación se habían visto obstaculizadas de diversas formas: el personal preseleccionado se había negado a ser entrevistado; algunos funcionarios habían renunciado al nombramiento; y se habían producido grandes retrasos en los desplazamientos del personal designado para la misión. Además, el Departamento manifestó que, al 31 de octubre 2008, los mecanismos internos de la UNAMID encargados de la gestión del contrato estaban integrados por 16 funcionarios.* La OSSI reitera que no deben concertarse contratos multifuncionales de alto valor sin asegurarse de que existe una adecuada función de gestión de contratos.

7. Envío de una carta de asignación en la que se superan la cuantía autorizada y el período de renovación del contrato

51. En abril de 2008, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno envió un proyecto de carta de asignación al Gobierno de España para la prestación de servicios de gestión del contrato, particularmente a los efectos de proporcionar asistencia a la UNAMID en la gestión del apoyo logístico multifuncional, las raciones y los contratos de suministro de combustible. Los servicios debían ser prestados por Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE), empresa pública de España.

52. La carta de asignación se envió como medida extraordinaria después de haberse visto frustradas dos licitaciones comerciales organizadas por la División de Adquisiciones en 2007. En mayo de 2007, la División solicitó el envío de propuestas para los servicios de gestión de contratos y de construcción correspondientes a cuatro misiones de mantenimiento de la paz, incluida la UNAMID. La División recibió una propuesta que se consideró que no se ajustaba al pliego de condiciones desde el punto de vista técnico. La División hizo entonces otro llamado a presentación de propuestas en agosto de 2007, que se refería únicamente a la UNAMID, y recibió dos propuestas. Una se consideró que se ajustaba al pliego de condiciones desde el punto de vista técnico, pero el proveedor había constituido una empresa conjunta con PAE, lo que habría generado un conflicto de intereses.

53. En octubre de 2007, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno se puso en contacto con el Gobierno de España en relación con la prestación de esos servicios y tras ello se celebraron negociaciones. En febrero de 2008, el Departamento de Gestión y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno sometieron el asunto de la carta de asignación al Comité de Contratos de la Sede, recomendando que se adjudicara el contrato al Gobierno de España durante un año con la opción de prorrogarlo durante otro y que la suma total máxima sería de 27,4 millones de euros (equivalente a 40,5 millones de dólares). El Comité manifestó preocupación porque no consideraba apropiado someter a contratación externa una función básica de las Naciones Unidas y porque el plan de trabajo no era claro. Por consiguiente, el Comité recomendó por unanimidad que no se firmara la carta de asignación y que la División de Adquisiciones y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno buscasen una solución comercial. No obstante, el Contralor, después de observar las preocupaciones del Comité, no aceptó su recomendación. Habida cuenta de los riesgos financieros que entrañaba la falta de una adecuada gestión del contrato en la UNAMID y, dado que los contratos de apoyo logístico multifuncional, raciones y suministro de combustible tenían un valor conjunto de alrededor de 1.000 millones de dólares, el Contralor autorizó que el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno prosiguiera sus consultas con el Gobierno de España con miras a garantizar mediante la carta de asignación los servicios necesarios según los términos recomendados en la exposición hecha al Comité de Contratos de la Sede.

54. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno preparó el proyecto de carta de asignación para un período de un año, con una opción de prórroga de hasta tres años, por una cuantía máxima de 85 millones de dólares. Esa suma rebasaba el límite autorizado de 40,5 millones de dólares para un año y el período de prórroga opcional de otro año, tal como inicialmente se había expuesto al Comité de Contratos de la Sede. Posteriormente a la auditoría, *el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno señaló que lo que se pretendía conseguir a la sazón era una carta de asignación de un año con una opción de prórroga de otro*. La OSSI reconoce que el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno efectuó rectificaciones en el proyecto de carta de asignación en el sentido de establecer como tope de la cuantía máxima 40,5 millones de dólares.

8. Costo excesivo de los servicios de gestión del contrato

55. Cuando se examinaron los términos y condiciones de la carta de asignación, se puso de manifiesto que el costo del despliegue del personal de ISDEFE durante el

primer año ascendería a 10 millones de euros (equivalentes a 14,8 millones de dólares). ISDEFE desplegará 24 consultores en Darfur, 3 empleados en su oficina de gestión de proyectos en Madrid y 2 empleados en su oficina de gestión en el país, ubicada en Darfur. No obstante, el costo promedio mensual de 57.000 dólares respecto de cada uno de los 24 consultores con arreglo a la carta de asignación se basaba en una remuneración horaria correspondiente a una jornada laboral de 12 horas y a 26 días mensuales de trabajo respecto de cada consultor. Los cálculos efectuados por la OSSI muestran que las Naciones Unidas podían haber ahorrado más de 4 millones de euros al año (equivalentes a 6,2 millones de dólares) si la remuneración se hubiese negociado sobre la base de las horas de trabajo de la UNAMID, es decir, una jornada laboral de ocho horas y 22 días de trabajo al mes.

56. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno señaló que estaba firmemente convencido de que la reducción del volumen de trabajo de los consultores a los niveles sugeridos por la OSSI no estaba en consonancia con la práctica comercial normalmente aceptada. El Departamento señaló asimismo que, en las etapas iniciales de las misiones, no era inusual que los empleados de las Naciones Unidas trabajasen 12 horas al día y los fines de semana. La OSSI mantiene la opinión de que, aunque puede haber algunos períodos en que sea necesario trabajar horas extraordinarias, no resulta práctico ni eficaz en función de los costos dar por sentado que ese número de horas de trabajo ha de mantenerse durante un período de dos años.*

57. En septiembre de 2008, aún no se había ultimado el acuerdo relacionado con la contratación externa. *El Departamento de Gestión informó a la OSSI de que en diciembre de 2008 se firmaría la carta de asignación con el Gobierno de España.*

9. Prórroga de los contratos marco vigentes

58. La División de Adquisiciones prorrogó un contrato marco recurriendo a la correspondiente medida excepcional dentro de la fecha límite del 31 de marzo de 2008. La OSSI no tiene ninguna observación más que hacer sobre la utilización de esa medida.

10. Falta de expertos a nivel interno para preparar contratos de servicios multifuncionales

59. La División de Adquisiciones no cuenta con expertos adecuados para preparar contratos de servicios logísticos multifuncionales. En relación con la preparación del contrato con PAE, la División utilizó a tres oficiales de compras de la Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte en el marco de un memorando de entendimiento que abarcaba un período de seis meses. La OSSI considera que ese servicio es una función básica de las Naciones Unidas y que es necesario que se desarrolle la capacidad propia de la División en lugar de recurrir a proveedores externos para los contratos de servicios logísticos multifuncionales.

11. Medidas no utilizadas en relación con las adquisiciones

60. Como se muestra en el cuadro *supra*, no se utilizaron las medidas Nos. 9, 11, 12, 15 y 16. Los funcionarios del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la UNAMID indicaron que consideraban que las medidas extraordinarias eran mecanismos adicionales y no obligatorios y que, en general, utilizarían

procedimientos normales. Así pues, algunas de las medidas extraordinarias únicamente se utilizarían en caso de necesidad. Según se indica en el párrafo 10 *supra*, preocupa a la OSSI el hecho de que esas excepciones no fueran realmente necesarias en la mayoría de los casos. Esa situación confiere al personal directivo facultades discrecionales para decidir si deben o no deben aplicarse controles normales y en qué medida y, por ello, menoscaba el sistema de control interno vigente.

B. Gestión de los recursos humanos

61. Aunque se utilizaron las seis medidas extraordinarias relacionadas con la gestión de los recursos humanos, tales medidas no sirvieron para agilizar considerablemente la contratación de personal para el despliegue de la UNAMID. Esa situación pone de manifiesto la necesidad de que las Naciones Unidas reevalúen su estrategia de captación de candidatos externos e internos para ocupar puestos de mantenimiento de la paz sobre el terreno, lo que entraña, por ejemplo, realizar una encuesta de las necesidades y de las preocupaciones reales del personal y de las condiciones necesarias para que el personal acepte ofertas de puestos de trabajo, particularmente en lugares de destino en que la situación sea sumamente difícil. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno informó a la OSSI de que, juntamente con el Departamento de Gestión, ya había emprendido varias iniciativas para gestionar mejor la contratación y el proceso de dotación de personal, incluido lo siguiente: el establecimiento de planes de acción en materia de recursos humanos en las misiones sobre el terreno; el fortalecimiento de los vínculos entre la planificación de la sucesión, la gestión de la actuación profesional y la movilidad en la carrera; y las iniciativas de información a fin de atraer a candidatos idóneos para operaciones de mantenimiento de la paz.*

1. Efecto limitado de las medidas extraordinarias en relación con el despliegue oportuno del personal

62. La medida extraordinaria relativa a la reasignación inmediata de personal civil en puestos administrativos clave sin anunciar el puesto tenía por objeto agilizar la contratación y el despliegue del personal de la UNAMID. No obstante, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la UNAMID no desplegaron personal clave de manera oportuna. Al 31 de marzo 2008, no se habían llenado 13 (el 39%) de los 33 puestos administrativos clave (de la categoría P-5 y categorías superiores) y 23 (el 59%) de los 39 puestos sustantivos clave. Además, después del comienzo de la operación híbrida en Darfur, transcurrieron meses hasta que se incorporaron a la misión algunos funcionarios directivos clave.

63. Aunque el contrato con PAE como proveedor único había estado en vigor durante seis meses, la incorporación del Ingeniero Jefe no se produjo hasta finales de febrero de 2008 y el Jefe de la Oficina de Gestión del Proyecto llegó a mediados de abril de 2008. Esos cargos eran esenciales para la ejecución del contrato con PAE. La UNAMID explicó que había tenido dificultades para captar y contratar a personal con experiencia, habida cuenta de las duras condiciones de vida y de la situación de la seguridad en Darfur. Al 12 de mayo de 2008, 41 funcionarios internacionales seleccionados habían rechazado los ofrecimientos de nombramiento en la UNAMID.

64. Según el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, al 12 de noviembre de 2008 había cubiertos 50 (el 69%) puestos críticos de la categoría P-5 y categorías superiores, 26 puestos correspondientes al componente de apoyo y 24 puestos correspondientes a las oficinas sustantivas.

65. La medida extraordinaria respecto de la asignación provisional de personal civil tenía por objeto permitir que la misión de origen contratase y formase al nuevo personal para sustituir al que sería asignado provisionalmente la UNAMID. No obstante, aunque la medida extraordinaria permitió el despliegue de personal de manera provisional durante un período máximo de un año, la División de Personal sobre el Terreno del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno no comunicó esa disposición a todas las misiones de origen. Un estudio de la OSSI indicaba que, de las 12 misiones examinadas, ocho no tenían conocimiento de que pudiera desplegarse provisionalmente a personal civil en la UNAMID durante más de 90 días ni de que pudieran contratar provisionalmente a personal para sustituir al personal desplegado. En consecuencia, sólo dos misiones de origen contrataron provisionalmente a funcionarios en sustitución de otros. Incluso cuando las misiones de origen sabían que podían contratar provisionalmente a funcionarios en sustitución de otros enviados a la UNAMID, no contrataron a esos funcionarios, dado que la solicitud de enviar personal a la UNAMID abarcaba un período de tiempo muy breve (en general 90 días) y no se indicaba que se prorrogaría la prestación de servicios de carácter provisional. Además, en abril de 2008 el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno comunicó a la UNAMID que esa medida había expirado el 31 de marzo de 2008, aunque, en opinión de la OSSI, no había ninguna base para realizar esa interpretación. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que había consultado nuevamente con la UNAMID y llegado a la conclusión de que redundaba en interés de la Misión la continuación de la medida extraordinaria de contratar a funcionarios por más de 90 días. Como medida de control, el Departamento había pedido a la UNAMID que especificara la duración de las contrataciones provisionales, sin que pudieran exceder de 12 meses.*

2. Limitada experiencia del personal contratado de manera provisional

66. El objetivo de la contratación de personal civil de manera provisional es conseguir personal experimentado e idóneo para la misión de recepción a fin de que atienda a sus necesidades urgentes durante la etapa de puesta en marcha o de expansión. La OSSI consideró que el 71% de los funcionarios contratados de manera provisional en la UNAMID eran funcionarios nacionales que desempeñaban funciones en niveles superiores a sus cargos en las misiones de origen. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno no estableció criterios sobre la experiencia y los conocimientos especializados que había de tener el personal contratado de manera provisional. *Con posterioridad a la auditoría, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que había impartido directrices al respecto en una carta de fecha 28 de agosto de 2008 dirigida a todas las misiones.*

67. Además, el tiempo promedio para el despliegue del personal contratado de manera provisional era de 39 días para el personal de contratación internacional y 58 días para el personal de contratación nacional. Aunque el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno no estableció un punto de referencia concreto sobre el despliegue de ese personal, en opinión de la OSSI la contratación con carácter

provisional tenía que ser inmediata y, por consiguiente, el tiempo transcurrido para el despliegue del personal resultaba excesivo.

68. Habida cuenta del lento proceso de despliegue del personal contratado de manera provisional en la UNAMID y de su limitada experiencia en el desempeño de sus funciones en los niveles establecidos, la misión no se benefició íntegramente de esa medida extraordinaria.

3. Retraso en la verificación de las referencias del personal absorbido de la Unión Africana en el Sudán

69. La UNAMID recurrió a la transición acelerada o la contratación de personal civil de la AMIS para puestos en la misión como medida extraordinaria para facilitar el despliegue de personal. Al 31 de marzo de 2008, de los 109 candidatos de la AMIS que habían sido inicialmente preseleccionados por la UNAMID, 53 habían sido contratados. En relación con éstos, la UNAMID indicó que había realizado únicamente verificaciones limitadas de las referencias de 17 funcionarios. La falta de verificación de las referencias expuso a la UNAMID al riesgo de contratar a personal que no contase con la experiencia necesaria. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que, aunque se había comenzado a verificar las referencias, la UNAMID había experimentado dificultades para obtener respuestas oportunas de los empleadores y de los centros educativos. La misión había enviado la lista de ex funcionarios de la AMIS sobre los que no se habían realizado verificaciones de las referencias a la Dependencia de Verificación de Referencias de la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi para que se le diese prioridad.*

4. Dietas por misión con alojamiento incluido y nueva cuantía de las dietas por misión para Darfur

70. Una de las medidas extraordinarias relativa a la gestión de los recursos humanos permitía la utilización de dietas por misión con alojamiento incluido. Así pues, el Departamento de Gestión modificó la política sobre dietas por misión para permitir una deducción del 25%, que se apartaba del 50% ordinario, por alojamiento en condiciones inferiores a la norma y compartido. La formalización de las políticas revisadas consumió demasiado tiempo. El 21 de febrero de 2008, la UNAMID pidió al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno que aprobara los criterios necesarios, cuando había transcurrido más de un mes desde la publicación de la política correspondiente en enero de 2008. Si bien el retraso en la aprobación de esa política impidió, en cierta medida, su oportuna aplicación y notificación al personal, el efecto general de tal medida extraordinaria resultó positivo para captar a personal para la UNAMID.

71. Otra medida extraordinaria se refería al establecimiento de una nueva cuantía de las dietas por misión para Darfur. Así pues, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos estableció una nueva cuantía para Darfur con efecto desde el 1º de marzo de 2008, lo que entrañó un incremento de 116 a 143 dólares por día. La OSSI consideró que esa medida se había utilizado de manera eficaz.

5. Días de viaje adicionales para la licencia de recuperación ocasional

72. La UNAMID concedió al personal dos días adicionales para sus viajes con motivo de la licencia de recuperación ocasional. No obstante, la UNAMID no

publicó instrucciones administrativas para modificar la política vigente. Es necesario establecer una política modificada sobre la licencia de recuperación ocasional para evitar la aplicación arbitraria de la disposición relativa al tiempo de viaje. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que la UNAMID había publicado a la sazón una circular informativa relativa a los dos días adicionales para viaje con motivo de la licencia de recuperación ocasional.*

6. Dotación de personal insuficiente del equipo especial de contratación

73. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno estableció la utilización de equipos especiales de contratación para aumentar la capacidad de las misiones de contratar a personal internacional. En la actualidad hay equipos especiales de contratación en otras tres misiones. La utilización del equipo especial de contratación de la UNAMID no fue una medida extraordinaria, pero la OSSI está examinando esa cuestión en el presente informe a causa de los efectos de la contratación de personal para el despliegue de la UNAMID.

74. Después de la aprobación el 22 de diciembre de 2007 del presupuesto de la UNAMID para el ejercicio económico comprendido entre el 1º de julio de 2007 y el 30 de junio de 2008, se hizo más presión para que se contratara urgentemente a personal. El equipo especial de contratación de la UNAMID había estado realizando actividades desde principios de 2007. No obstante, el número de funcionarios de ese equipo especial en cargado de contratar a personal internacional se redujo de 14 a 11 en enero de 2008 y de 11 a 8 en abril de 2008 porque no se sustituyó al personal que había dejado de prestar servicios en la misión. Habida cuenta de la elevada tasa de vacantes de la UNAMID, en opinión de la OSSI existe una necesidad constante de aumentar las actividades de contratación de la UNAMID hasta que la tasa de vacantes haya disminuido a un nivel aceptable. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que el número de integrantes del equipo especial de contratación se había incrementado y se cifraba en 19.*

C. Medidas extraordinarias en otras esferas

75. El Secretario General autorizó una medida extraordinaria para facilitar el despliegue de efectivos y el apoyo logístico. Aunque las Naciones Unidas normalmente realizan reembolsos cada trimestre a los países que aportan contingentes por las tropas desplegadas, la medida extraordinaria permitía el reembolso mensual de los gastos a los países que aportaban contingentes durante el período comprendido entre octubre y diciembre de 2007. No obstante, durante ese período las Naciones Unidas no reembolsaron mensualmente a las tropas que aportaban contingentes a la AMIS. El pago se efectuó en marzo de 2008, dado que la UNAMID no había presentado oportunamente informes certificados mensuales sobre los contingentes. Por ello, esa medida no entraña ningún beneficio.

76. La medida extraordinaria relativa al despliegue de efectivos para la UNAMID permitió a los países que aportaban contingentes desplegar efectivos antes de que se hubiera firmado un memorando de entendimiento sobre la base de acuerdos generales alcanzados con las Naciones Unidas y los países que aportaban contingentes en relación con la composición de las fuerzas y las condiciones de su apoyo logístico sobre el terreno. La OSSI no consideró que esa medida fuera extraordinaria, ya que había sido una práctica normal de generación de fuerzas el

despliegue de efectivos incluso antes de la firma oficial de un memorando de entendimiento.

77. Se aplicó eficazmente la medida extraordinaria sobre apoyo logístico en relación con la redistribución de aeronaves arrendadas a la UNAMID procedentes de otras misiones.

V. Recomendaciones

Recomendación 1

78. El Secretario General, al autorizar la adopción de medidas flexibles en aplicación de las normas administrativas, debe velar por que haya suficientes mecanismos de gobernanza para delimitar y mitigar debidamente los riesgos que enfrentan las Naciones Unidas desde el punto de vista financiero y de su reputación.

79. *El Departamento de Gestión señaló que se procedía con cautela al autorizar medidas flexibles en aplicación de las normas administrativas. La Oficina Ejecutiva del Secretario General manifestó que no tenía más comentarios que hacer en relación con los efectuados por el Departamento de Gestión y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.* La OSSI destaca que es preciso establecer los controles compensatorios necesarios para gestionar los riesgos dimanantes de la utilización de medidas extraordinarias. Además, antes de autorizar tales medidas, debe contarse con la documentación adecuada que justifique su utilización.

Recomendación 2

80. El Departamento de Gestión debe velar por que, cuando se establezcan excepcionalmente medidas flexibles en aplicación de las normas administrativas para agilizar el despliegue de nuevas misiones: a) se lleve a cabo una evaluación oficial del riesgo con el fin de analizar las circunstancias que exijan la utilización de medidas extraordinarias y delimitar las medidas administrativas concretas que sean realmente necesarias para hacer frente a tales circunstancias; b) se impartan directrices claras a todas las oficinas interesadas y se establezcan mecanismos de supervisión a fin de que se delimiten y supervisen debidamente los riesgos relacionados con la utilización de medidas extraordinarias; y c) se definan claramente y se comuniquen a todas las partes interesadas los beneficios tangibles previstos con el fin de determinar si se han alcanzado las metas establecidas para la aplicación de las medidas extraordinarias.

81. *El Departamento de Gestión no aceptó la recomendación 2 por considerar que se había llevado a cabo una revisión completa de la medida extraordinaria propuesta antes de que se recomendara su aprobación. El análisis de riesgo preparado por la OSSI se consideraba un proceso permanente en el que participaban sistemáticamente la División de Adquisiciones y otros interesados en el caso de proyectos importantes de adquisición caracterizados por sus costos elevados, su complejidad o su breve plazo de ejecución. Además, el Departamento de Gestión manifestó que únicamente sería posible contar con un mecanismo oficial de evaluación de riesgos una vez que estuviese en pleno funcionamiento el sistema de gestión del riesgo institucional.* El Departamento de Gestión no formuló observaciones sobre la medida propuesta en relación con el establecimiento de directrices y mecanismos de supervisión sobre la utilización de medidas

extraordinarias o sobre los beneficios previstos que deberían obtenerse al respecto. La OSSI reitera la recomendación 2, que es fundamental para la aplicación eficaz y la utilización futura de medidas extraordinarias.

Recomendación 3

82. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, en coordinación con el Departamento de Gestión, debe abordar la cuestión de la rendición de cuentas en el caso de falta de planificación adecuada de la prestación de servicios logísticos multifuncionales a la UNAMID y la decisión de concertar un contrato con PAE como proveedor único.

83. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Gestión no aceptaron la recomendación 3. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno manifestó que sí había planificado debidamente la prestación de servicios logísticos multifuncionales a la UNAMID. El Departamento de Gestión señaló que la planificación de la prestación de servicios era responsabilidad de la oficina solicitante. Señaló además que la decisión de concertar un contrato con un único proveedor se examinaba a fondo en todos los niveles de la Secretaría y representaba la mejor opción posible, habida cuenta de las circunstancias.* La OSSI reitera la recomendación 3, dado que la auditoría puso de manifiesto que existían deficiencias en el proceso de planificación de la prestación de servicios logísticos multifuncionales a la UNAMID.

Recomendación 4

84. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debe planificar y evaluar debidamente cualquier decisión de concertar complejos contratos de servicios multifuncionales y a tal efecto ha de llevar a cabo un análisis exhaustivo de la relación costo-beneficio para asegurarse de que las Naciones Unidas obtienen la mejor calidad posible por el precio que han de pagar en el marco de tales contratos.

85. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno no aceptó la recomendación 4 por considerar que, en una situación en que la disponibilidad de opciones alternativas era inexistente y los plazos eran breves, no era viable ni útil la realización de un análisis a fondo de la relación costo-beneficio.* La afirmación del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno contradice la resolución 55/232 de la Asamblea General, que dispone que se efectúe un análisis de la relación costo-eficacia y de la eficiencia de las actividades que hayan de someterse a la contratación externa. Así pues, la OSSI reitera la recomendación 4.

Recomendación 5

86. El Departamento de Gestión debe abordar la cuestión de la responsabilidad por las deficiencias en la adquisición de servicios logísticos multifuncionales y la administración del contrato con PAE, que ha dado lugar a considerables pérdidas tanto reales como posibles.

87. *El Departamento de Gestión no aceptó la recomendación 5 por considerar que la División de Adquisiciones: a) había reducido considerablemente el costo global del contrato mediante las negociaciones celebradas con PAE; b) había establecido puntos de referencia en la medida de lo posible para elementos clave del contrato; y c) había revisado 13.000 artículos de la propuesta de PAE para asegurarse de que*

los precios eran razonables. Aunque la OSSI reconoce los esfuerzos realizados por la División de Adquisiciones, en la auditoría se señalaron graves deficiencias en el proceso de adquisiciones y en la administración del contrato, lo que requería que se abordase la cuestión de la responsabilidad por las pérdidas sufridas. La OSSI reitera la recomendación 5.

Recomendación 6

88. El Departamento de Gestión debe hacer todo lo posible para recuperar las cantidades excesivas cobradas por PAE y evitar pérdidas en el futuro.

89. El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 6 por considerar que había recuperado las cantidades excesivas pagadas a PAE mediante una reducción de 16 millones de dólares en los honorarios administrativos.

Recomendación 7

90. El Departamento de Gestión debe contar con expertos internos en organización de servicios logísticos multifuncionales a fin de lograr que la adquisición de tales servicios se aborde debidamente en el futuro.

91. El Departamento de Gestión aceptó la recomendación 7 por considerar que solicitaría recursos adicionales a la Asamblea General para incrementar su capacidad de adquisición de servicios logísticos multifuncionales.

Recomendación 8

92. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debe velar por que se establezca dentro de un plazo razonable el mecanismo interno de gestión de contratos de la UNAMID a fin de que las Naciones Unidas cuenten con expertos en gestión de complejos contratos logísticos multifuncionales.

93. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aceptó la recomendación 8 por considerar que, al 31 de octubre 2008, el mecanismo interno de gestión de contratos de la UNAMID había aumentado hasta cifrarse en 16 funcionarios.

Recomendación 9

94. El Departamento de Gestión debe modificar el proyecto de carta de asignación concertada con el Gobierno de España a los efectos de la prestación de servicios de gestión contractual en la UNAMID a fin de ajustarse al horario de trabajo usual de la UNAMID y realizar importantes economías.

95. El Departamento de Gestión no aceptó la recomendación 9 por considerar que, en la práctica, las etapas iniciales de las misiones tenían un horario de trabajo más largo del usual. Era necesario que el Gobierno de España estableciera 26 días de productividad al mes, independientemente de la licencia de enfermedad, las vacaciones anuales y los días feriados. En opinión de la OSSI, aunque puede haber algunos períodos en que sea necesario trabajar horas extraordinarias, no resulta práctico ni eficaz en función de los costos dar por sentado que el horario de trabajo durante un período de dos años será de 12 horas al día durante 26 días al mes. La OSSI reitera la recomendación 9.

Recomendación 10

96. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debe definir los criterios sobre la experiencia que se requiere como orientación para la selección del personal idóneo en régimen de asignación provisional y los plazos dentro de los que debe procederse a su despliegue.

97. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aceptó la recomendación 10 por considerar que se había aplicado.*

Recomendación 11

98. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debe velar por que las verificaciones de las referencias se realicen y concluyan de manera prioritaria respecto de todo el personal de la AMIS absorbido por la UNAMID.

99. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aceptó la recomendación 11 por considerar que la UNAMID había remitido la lista de ex funcionarios de la AMIS sobre los que no se habían realizado verificaciones de las referencias a la Dependencia de Verificación de Referencias de la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi. Se dará prioridad a las comprobaciones de sus referencias.*

Recomendación 12

100. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debe velar por que se refuerce el equipo especial de contratación establecido para facilitar la contratación de personal para la UNAMID con objeto de que se hagan constantes esfuerzos para llenar las vacantes en la Misión hasta que la dotación de personal haya alcanzado un nivel aceptable.

101. *El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aceptó la recomendación 12 por considerar que el equipo especial de contratación para la UNAMID contaba a la sazón con 19 miembros. El importante aumento del equipo especial agilizará la tramitación ante la necesidad urgente de llenar puestos vacantes y reforzará las actividades de contratación de la UNAMID.*

(Firmado) Inga-Britt Ahlenius
Secretaría General Adjunta de
Servicios de Supervisión Interna

Anexo

Resumen de las consecuencias financieras estimadas de las deficiencias observadas

<i>Número de párrafo^a</i>	<i>Descripción</i>	<i>Cuantía (en dólares EE.UU.)</i>
Pacific Architects and Engineers		
37	Gastos excesivos de equipo	7 000 000
35	Honorarios administrativos cobrados a la UNAMID sin haberse realizado realmente obras de construcción	4 300 000 ^b
44,46	Gastos por concepto de servicios no prestados de cafetería (248.166 dólares) y de gestión (475.926 dólares)	724 092 ^b
36	No eran necesarios los pedidos de servicios para El Obeid	313 416 ^b
Subtotal		12 337 508
Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España		
55	Sobrevaloración de los honorarios en concepto de gestión del contrato	6 200 000
Subtotal		6 200 000
Total		18 537 508

^a En la parte principal del informe.

^b El 2 de enero de 2009, el Departamento de Gestión informó a la OSSI informó de que esos gastos habían sido totalmente recuperados de manera directa o mediante negociaciones.