



Asamblea General

Distr. general
1 de marzo de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 139 del programa

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

Informe preliminar sobre el estado de ejecución del proyecto piloto designado por la Asamblea General en su resolución 63/287

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con la decisión de la Asamblea General en su resolución 63/287, en la que la Asamblea designó, en el contexto de un proyecto piloto, del 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2012, asignaciones presupuestarias basadas en puestos en centros de investigación en Nairobi, Viena y Nueva York e investigadores residentes en siete misiones de mantenimiento de la paz. En dicha resolución, la Asamblea solicitó también al Secretario General que en la segunda parte de la continuación de su sexagésimo quinto período de sesiones le presentara un informe preliminar sobre el estado de ejecución del proyecto piloto.

Los resultados preliminares del proyecto indican una distribución ineficiente de los recursos, pues algunas misiones reciben una dotación nominal de uno a tres investigadores, a veces sin personal de apoyo, en tanto al Centro en Viena se le asignaron puestos que, en antigüedad y número, excedían sus necesidades operacionales y de gestión. Al parecer, sin embargo, es ventajoso asignar investigadores a las misiones de mantenimiento de la paz, pues ello facilita la presentación de denuncias sobre irregularidades y acrecienta la productividad de los investigadores. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna está ahora compilando y analizando datos con la mira de crear un fundamento mejor para determinar la asignación y distribución eficientes y eficaces de los recursos en apoyo de las necesidades operacionales. Los resultados se consignarán en un informe amplio sobre el proyecto que se presentará a la Asamblea General en el contexto del presupuesto de la cuenta de apoyo para el período 2012/13.



I Introducción

1. En su resolución 63/287, la Asamblea General decidió no establecer la estructura propuesta por la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), basada en el establecimiento de centros regionales (véase A/63/767 y Corr.1, párr. 688), del 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2012; en cambio, decidió establecer un proyecto piloto, con cargo al presupuesto de la cuenta de apoyo aprobado¹, definir una estructura basada en puestos y las asignaciones presupuestarias conexas y combinar los centros de investigación en Nairobi, Viena y Nueva York, incluida la asignación de investigadores residentes con sede en siete misiones de mantenimiento de la paz.

II. Centros de investigación

2. Los centros determinados por el proyecto estaban en consonancia con las dependencias y puestos existentes de la División de Investigaciones de la OSSI financiados con cargo al presupuesto ordinario. Aunque los recursos del presupuesto ordinario tienden a suministrar proporcionalmente un mayor apoyo de administración, garantía de calidad y gestión a todas las investigaciones, los puestos en esos centros que se financian con cargo a la cuenta de apoyo incluyen también investigadores, administradores, personal de apoyo del Cuadro Orgánico y funcionarios del Cuadro de Servicios Generales.

Puestos asignados a los centros en el marco del proyecto

<i>Oficina</i>	<i>Investigadores</i>	<i>Gestión</i>	<i>Apoyo del Cuadro Orgánico</i>	<i>Cuadro de Servicios Generales</i>
Nueva York	3	1	3	3
Viena	8	1	2	3
Nairobi	9	2	2	4
	20	4	7	10

3. Aunque cada centro tiene la responsabilidad de las actividades de investigación relacionadas tanto con el presupuesto ordinario como con la cuenta de apoyo, en el marco del proyecto los recursos de la cuenta de apoyo tienen por objeto atender a las investigaciones relacionadas con el mantenimiento de la paz dentro de su ubicación geográfica y proximidad². Sin embargo, debido a la necesidad de

¹ El presupuesto de la cuenta de apoyo representa alrededor del 60% del presupuesto operacional de la División de Investigaciones.

² Nueva York atiende a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Viena atiende a la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT), la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI). Nairobi atiende a la Misión de Estabilización de las Naciones

responder a las demandas del volumen de trabajo, es posible que las investigaciones no sean realizadas exclusivamente por funcionarios del centro correspondiente. En la gestión de casos se tienen en cuenta las competencias especiales, la disponibilidad de recursos y la urgencia de cada caso a fin de que el excedente de capacidad se pueda reasignar para atender la demanda en los centros o las misiones con insuficiencias de capacidad.

4. La División de Investigaciones de la OSSI, basada en la Sede en Nueva York, presta servicios centrales para todos los lugares, con inclusión de la formulación de políticas, la supervisión, la planificación y el apoyo a la gobernanza, además de la garantía de calidad y el asesoramiento jurídico, por medio de la Sección de Prácticas Profesionales, y apoyo técnico, por medio de la Dependencia de Tecnología de la Información e Investigación Forense.

5. Para maximizar la utilización eficiente de los recursos, la División de Investigaciones ha descentralizado ciertos servicios que antes eran prestados únicamente por Nueva York: todos los centros están dotados ahora de capacidad profesional para brindar apoyo tanto a la Sección de Prácticas Profesionales como a la Dependencia de Tecnología de la Información e Investigación Forense.

Puestos del Cuadro Orgánico distintos de los investigadores asignados a los centros

	<i>Nueva York</i>	<i>Viena</i>	<i>Nairobi</i>
	<i>Gestión</i>		
Director Adjunto	–	1	1
Jefe de Dependencia	1	–	1
	<i>Apoyo del Cuadro Orgánico</i>		
Sección de Prácticas Profesionales	2	1	1
Dependencia de Tecnología de la Información e Investigación Forense	1	1	1

Algunos de los servicios centrales prestados por la Sede también se asignan a otros lugares donde pueda haber exceso de capacidad administrativa. El centro de Viena, por ejemplo, asume ahora la responsabilidad de determinadas tareas de apoyo a todas las oficinas³.

Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) y la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT).

³ Viena asumió la responsabilidad por las autorizaciones de tesorería y otras autorizaciones que requieren el cotejo del nombre de los funcionarios con los registros de la División de Investigaciones de la OSSI a fin de determinar si existe alguna investigación que pudiera afectar su aptitud para gestionar fondos.

III. Investigadores residentes

6. Los puestos del Cuadro Orgánico asignados a las misiones incluyen solo investigadores, sin personal de apoyo a la gestión o apoyo del Cuadro Orgánico; los puestos del Cuadro de Servicios Generales se han asignado a tres de las siete misiones con investigadores residentes.

Puestos de investigadores residentes asignados a las misiones en el marco del proyecto

<i>Misión</i>	<i>Investigadores residentes</i>	<i>Cuadro de Servicios Generales</i>
MINUSTAH	1	–
MONUSCO	2	1
ONUCI	1	–
UNMIL	3	1
UNMIS	3	1
UNAMID ^a	1	–
FPNUL	1	–

^a La Asamblea General asignó recursos para un puesto de investigador residente en la UNMIT; sin embargo, dada su situación y tamaño relativamente pequeño, la OSSSI redistribuyó el puesto a la UNAMID junto con investigadores para la UNMIS.

7. Dada la asignación limitada de puestos a las misiones, todos los investigadores residentes dependen del apoyo de los centros en materia de investigaciones, gestión, apoyo operacional y administración.

IV. Comparación entre funciones operacionales y de apoyo

8. Los puestos de investigadores representan aproximadamente la mitad de todos los puestos asignados. Además, la administración y los funcionarios de la Sección de Prácticas Profesionales y la Dependencia de Tecnología de la Información e Investigación Forense también realizan investigaciones y les brindan apoyo directo. En consecuencia, los recursos asignados a las funciones de apoyo se reducen al mínimo. Al propio tiempo, los funcionarios con funciones directivas y de apoyo están plenamente integrados en las operaciones, lo que permite la adquisición de experiencias y competencias concordantes con las necesidades operacionales. La capacidad adicional sirve asimismo para atender a aumentos repentinos de las necesidades de investigación que excedan la capacidad inmediata de los funcionarios que generalmente están asignados a funciones de investigación.

9. En su primer ejercicio económico de actividades (2009/10), si bien se asignaron créditos por valor de 8,5 millones de dólares de los Estados Unidos al proyecto, los gastos reales ascendieron a 5,6 millones de dólares. Los niveles de vacantes hacen difícil determinar, sin embargo, si esas economías se pueden atribuir enteramente al proyecto propiamente dicho.

División de Investigaciones de la OSSI: gastos con cargo a la cuenta de apoyo para operaciones de mantenimiento de la paz

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

	<i>Total 2005/06</i>	<i>Total 2006/07</i>	<i>Total 2007/08</i>	<i>Total 2008/09</i>	<i>Total 2009/10</i>
Gastos de personal de las misiones	1 818	3 321	3 570	2 489	1 194
Gastos de personal de los centros regionales	1 961	2 786	2 925	3 443	3 132
Gastos de apoyo ^a	701	612	853	1 162	1 323
Total	4 480	6 719	7 348	7 094	5 649

^a Los gastos de apoyo abarcan consultores, viajes, tecnología de la información, suministros y capacitación.

V. Ejecución

10. La ejecución del proyecto requirió principalmente el nombramiento de personal y, en menor medida, el establecimiento de una presencia física en las misiones. Por cuanto los gastos de apoyo previstos en el presupuesto eran limitados, la OSSI recurrió en gran medida al apoyo de las misiones en cuanto a locales y otras necesidades operacionales. La División de Investigaciones de la OSSI ha establecido o preparado su presencia en las siete misiones incluidas en el proyecto.

11. Cuando se estableció el proyecto, la División de Investigaciones tenía una tasa de vacantes del 47% para los puestos con cargo al presupuesto de la cuenta de apoyo. Ha sido difícil equilibrar las actividades de contratación con las necesidades operacionales y administrativas y, al propio tiempo, realizar actividades con la mitad de la plantilla. Además, el 28% de la contratación para la División de Investigaciones provino de su propia plantilla y, en algunos casos, se recurrió a la contratación de personal en puestos de la cuenta de apoyo con cargo al presupuesto ordinario. Sin embargo, la tasa de vacantes para los puestos con cargo a la cuenta de apoyo se redujo del 47% al 33% en los 18 meses siguientes al establecimiento del proyecto.

12. La OSSI, que continúa gestionando las vacantes y priorizando la contratación, prevé aumentos en las tasas de ocupación de puestos. Con todo, la contratación y retención de personal con conocimientos especializados, en particular en las misiones, siguen planteando problemas.

13. Desde el punto de vista operacional, la División de Investigaciones continúa mejorando tanto su competencia como su desempeño en el contexto de la ejecución del proyecto. Los nuevos procesos y procedimientos, junto con una mayor colaboración entre las contrapartes operacionales, han facilitado el cumplimiento efectivo de la función de investigación, a pesar de la incertidumbre en cuanto a la estructura y los límites de capacidad.

14. Las operaciones se ven sustancialmente afectadas por la adición de nuevos asuntos para investigación. El mayor número de solicitudes de investigación relacionadas con las actividades de mantenimiento de la paz corresponde a las

misiones en que se han desplegado investigadores residentes. Ello se debe a las misiones de riesgo relativamente más elevado a las que están asignados y a la mayor sensibilización del personal de esas misiones respecto de la función de investigación. Sin embargo, también influye en la capacidad de los investigadores residentes, pues impone nuevas demandas de recursos para administrar tanto los nuevos casos como las actividades previas a las investigaciones.

15. Durante el primer año del proyecto, se iniciaron 82 investigaciones nuevas y se completaron 81 investigaciones en misiones con investigadores residentes; por otra parte, las demás misiones en su conjunto representaron únicamente el 20% del volumen total de casos en las misiones.

Admisión de casos e informes emitidos en las misiones: 1 de julio de 2009 a 30 de junio de 2010

Investigadores residentes

<i>Misión</i>	<i>Admisión de casos</i>	<i>Informes</i>
UNAMID	3	0
MONUSCO	36	20
UNMIS	4	2
UNMIL	14	19
ONUCI	6	10
MINUSTAH	18	24
FPNUL	1	6
Total	82	81

Sin investigadores residentes

<i>Misión</i>	<i>Admisión de casos</i>	<i>Informes</i>
BINUB	2	1
BONUCA	2	0
MINURSO	2	0
UNAMA	2	1
UNAMI	2	1
FNUOS	1	0
UNFICYP	2	0
UNMIK	1	4
UNMIT	5	8
UNMIN	0	1
ONUVT	1	0
Total	20	16

Abreviaturas: BINUB, Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi; BONUCA, Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana; UNAMA, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán.

16. Cabe señalar que las investigaciones se llevan a término con el apoyo de diferentes lugares. Por cuanto a la MINUSTAH, la UNAMID, la ONUCI y la FPNUL se les asignó solo un puesto de investigador a cada una, todas las investigaciones en esos lugares precisan el apoyo de investigadores de otras misiones o de los tres centros para ciertas tareas que requieren dos investigadores (por ejemplo, entrevistas con testigos e investigados). Las investigaciones en la MONUSCO, la UNMIL y la UNMIS también necesitaron ese apoyo, a pesar de que a cada una de esas misiones se le asignó más de un puesto de investigador, en parte debido a las vacantes, pero también a las ausencias de los investigadores de las misiones a causa de licencia o por otras razones.

17. En el entorno de las misiones, los asuntos relacionados con la explotación y los abusos sexuales siguieron representando a la categoría más común de

investigaciones (41%), aunque el número de esas investigaciones se ha reducido sustancialmente desde el nivel máximo registrado en 2006. Las investigaciones de esa naturaleza por lo común involucraron al personal de los países que aportan contingentes, en tanto los demás tipos de investigaciones muchas veces afectaron a personal de las Naciones Unidas.

18. Las investigaciones relativas al personal de los países que aportan contingentes se rigen también por el modelo de memorando de entendimiento revisado⁴, que ofrece opciones para la investigación, por el país que aporta contingentes o la División de Investigaciones (si el país que aporta contingentes declina hacer la investigación) o mediante una investigación conjunta del país que aporta contingentes y la División de Investigaciones.

VI. Evaluación preliminar

19. La asignación de los recursos en el marco del proyecto no responde enteramente a demandas operacionales o geográficas específicas en materia de investigaciones, aunque el despliegue en las misiones en general refleja la magnitud operacional de la misión y los riesgos consiguientes, con la excepción de un puesto originalmente asignado a la UNMIT que posteriormente se redistribuyó a la UNAMID.

Total de recursos para las misiones que tienen asignados puestos de investigadores residentes en el marco del proyecto: 2011-2012

<i>Misión</i>	<i>Personal uniformado</i>	<i>Funciona- rios civiles internacionales</i>	<i>Funciona- rios civiles locales</i>	<i>Voluntarios de las Naciones Unidas</i>	<i>Presupuesto aprobado</i>	<i>Bienes no fungibles: 30 de junio de 2010</i>
UNAMID ^a	25 987	1 547	3 437	561	1 598 942 200	419 815 000
MONUSCO	22 016	1 245	2 914	673	1 346 584 600	269 925 000
UNMIS	10 690	1 143	3 305	421	958 350 200	305 902 000
UNMIL	11 708	546	1 038	237	560 978 700	157 308 000
ONUCI	9 315	463	751	301	491 774 100	104 909 000
MINUSTAH	9 151	552	1 293	231	732 393 000	150 082 000
FPNUL	15 000	412	833	0	589 799 200	141 656 000

^a Puesto redistribuido de la UNMIT con 1.639 efectivos uniformados, 451 funcionarios internacionales, 981 funcionarios locales y 146 voluntarios de las Naciones Unidas y un presupuesto aprobado por valor de 205.939.400 dólares.

20. Además de las siete misiones con investigadores residentes, la División de Investigaciones realiza investigaciones para las demás misiones políticas y de mantenimiento de la paz, en la Sede y en otros lugares de destino con personal y/o recursos financiados con cargo a la cuenta de apoyo⁵.

⁴ A/61/19 (Part III).

⁵ Incluidos diversos lugares tales como la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia) y el centro regional de servicios en el centro logístico de Entebbe (Uganda).

21. Si bien la asignación de puestos para el proyecto no se basó en estadísticas de referencia completas o en análisis de costo-beneficio, los puestos basados en las misiones en general reflejaron el tamaño de la misión, lo que implica una correlación con el volumen de casos. En consecuencia, el proyecto asignó puestos a las misiones a razón de uno a tres investigadores, con o sin personal de apoyo, para desempeñar una función que normalmente requiere tanto una masa crítica de cuatro investigadores como personal de apoyo. En los centros, los puestos desplegados estuvieron menos correlacionados con el volumen de casos, y en Viena se asignaron puestos que, en antigüedad y número, excedían sus necesidades operacionales y de gestión.

22. El traslado de algunos servicios centrales de la Sede al centro de Viena fue un imperativo más que una cuestión de eficiencia en la determinación del despliegue relacionado con el proyecto piloto. Del mismo modo, los investigadores en los centros se asignan necesariamente al apoyo de las investigaciones en otros lugares, incluidos otros centros y misiones con investigadores residentes, con la mira de beneficiarse del exceso de capacidad y compensar las capacidades limitadas en otros lugares.

23. Los aumentos de la productividad, sin embargo, no se pueden correlacionar con la ejecución del proyecto. La evaluación inicial indica que la productividad en general se puede mejorar mediante el despliegue de investigadores residentes en tres formas bien definidas:

a) **Admisión de casos:** La admisión de nuevos asuntos para investigación es más elevada en las misiones con investigadores residentes. Si bien la admisión de casos no es por sí sola un indicador de productividad, una mayor admisión de casos, combinada con una relación favorable entre investigaciones e informes finales, parece sugerir una mejor calidad y continuidad de la información sobre la admisión de casos y de las fuentes de datos y, por ende, un aumento de la productividad en general;

b) **Dinamismo:** Si bien no existen datos cuantificables para medir las repercusiones del dinamismo sobre la productividad, es lógico pensar que puede haber ventajas de costo y calidad cuando se recurre a investigadores residentes, por oposición a investigadores con sede en los centros, en la medida en que estos últimos bien pueden tener que viajar en repetidas ocasiones para completar ciertas tareas o efectuar el seguimiento de otras;

c) **Ciclo de trabajo:** El tiempo dedicado a las investigaciones puede influir en la productividad o la calidad en los casos en que las tareas se deban necesariamente acelerar para conformarse al plan de viajes de un investigador, con el consecuente costo de reiniciar los trabajos en la misión siguiente. Los investigadores residentes tienden a estar en mejores condiciones de ajustar los planes de las investigaciones para dar cabida a problemas operacionales imprevistos sobre el terreno.

24. Aunque hasta ahora las investigaciones han sido impulsadas principalmente por la demanda, las tendencias históricas, las exposiciones basadas en el riesgo y los datos que se están reuniendo sobre la utilización de recursos por categorías de casos y niveles de experiencia de los investigadores asignados servirán para impartir una mejor orientación para la futura planificación de recursos por nivel, costo y lugar de despliegue. Los datos históricos de que se dispone para el análisis se limitan a la

admisión de casos por volumen, fuente y responsabilidad asignada para la investigación en cada lugar.

25. Estos cálculos, sin embargo, se deben ajustar para reflejar las nuevas experiencias derivadas del proyecto: es decir, que el volumen y la calidad de la admisión de casos se ven afectados positivamente por la presencia circunstancial de investigadores residentes a quienes posiblemente sea más fácil poner en conocimiento de esos asuntos. En consecuencia, unas estadísticas de admisión de casos significativamente inferiores en los lugares sin investigadores residentes bien pueden reflejar anomalías, no porque no haya demanda, sino porque no se facilita la interposición de denuncias. Por igual razón, el efecto disuasorio de la presencia de investigadores residentes no se puede cuantificar exclusivamente en términos del volumen de denuncias; dicho de otro modo, un menor número de denuncias acaso no sea un indicador fiable de que haya menos incidentes de falta de conducta.

26. En consecuencia, también se debe analizar la exposición al riesgo para determinar las necesidades de recursos. En régimen comparativo, el riesgo se puede evaluar mediante una serie de medidas cuantificables que incluyen también el volumen de casos. El riesgo es esencialmente una función de los indicadores de medios y oportunidades que pueden llevar a una posible falta de conducta. Para evaluar posibles riesgos, la División de Investigaciones utiliza actualmente medidas cuantificables, incluidos el volumen medio de casos, el índice de corrupción de la International Country Risk Guide, los datos del sistema de seguimiento de las faltas de conducta, el número de efectivos uniformados y personal civil y la cuantía del presupuesto aprobado y los bienes no fungibles.

27. Los costos se imputan mediante el análisis presupuestario y, a partir de 2011, mediante los registros del tiempo de trabajo que llevan los funcionarios de la División de Investigaciones. El análisis presupuestario se basa principalmente en datos históricos sobre el volumen de casos comparados con las consignaciones y asignaciones presupuestarias. La reciente introducción del registro del tiempo de trabajo, que permite seguir el costo de las investigaciones con más precisión, incluso por categoría de casos, servirá de parámetro de referencia de la utilización de recursos para facilitar la planificación futura de las necesidades de recursos.

VII. Preparación del informe amplio

28. La OSSI preparará un informe amplio sobre el proyecto en el marco de su presupuesto de la cuenta de apoyo para 2012/13, en atención a la solicitud de la Asamblea General en su resolución 63/287, en plena consulta con las partes interesadas, informe que incluirá los siguientes aspectos:

- a) Un análisis cualitativo completo de la ejecución del proyecto piloto de tres años de duración, incluidas las enseñanzas extraídas;
- b) Una presentación clara y transparente de la estructura actual (anterior al proyecto piloto) y de la estructura del proyecto piloto y su respectiva competencia en las misiones sobre el terreno;
- c) Un análisis exhaustivo de la relación costo-beneficio, que incluya la eficacia y la eficiencia de la estructura del proyecto piloto sobre la base de

supuestos precisos, incluido un análisis de la tendencia a largo plazo de las investigaciones en las misiones sobre el terreno;

d) Una explicación plenamente justificada de todos los despliegues de personal y recursos para las investigaciones y la capacidad de la OSSI para responder a los cambios en las exigencias del volumen de casos;

e) Una información completa y actualizada sobre la dotación de personal actual, las tasas de vacantes y el volumen de casos.

29. La OSSI examinará asimismo las recomendaciones de la auditoría realizada por la Junta de Auditores que figuran en su informe sobre el informe financiero y los estados financieros comprobados correspondientes al período de 12 meses comprendido entre el 1 de julio de 2009 y el 30 de junio de 2010 para las operaciones de mantenimiento de la paz.

VIII. Medidas que deberá adoptar la Asamblea General

30. **Las medidas que deberá adoptar la Asamblea General en relación con la ejecución del proyecto piloto para la nueva estructura propuesta de la División de Investigaciones son las siguientes:**

- a) **Tomar nota del presente informe;**
- b) **Proporcionar orientación adicional sobre el contenido del informe amplio.**

(Firmado) Carman L. Lapointe
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna

28 de febrero de 2011
