



Asamblea General

Distr. general
28 de septiembre de 2005
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Tema 121 del programa

Informes financieros y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores

Informes financieros y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores correspondientes al período terminado el 31 de diciembre de 2004

Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

I. Introducción

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe (en versión preliminar) de la Junta de Auditores sobre los estados financieros comprobados de los fondos de contribuciones voluntarias administrados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados correspondientes al año terminado el 31 de diciembre de 2004¹. La Comisión ha examinado también una versión preliminar del informe de la Junta sobre la aplicación de sus recomendaciones relativas al bienio 2002-2003; ese informe abarca 15 entidades que son sometidas a auditoría por la Junta.

2. La Comisión Consultiva examinará el informe de la Junta relativo al plan maestro de mejoras de infraestructura correspondiente al bienio terminado el 31 de diciembre de 2004 (A/60/5 (Vol. V)) cuando se ocupe del informe del Secretario General sobre ese plan maestro, unas semanas después de la publicación del presente informe.

3. Durante su examen de los informes, la Comisión Consultiva se reunió con los miembros del Comité de Operaciones de Auditoría, que proporcionaron información adicional y aclaraciones.



II. Auditoría financiera y de gestión de la Oficina del Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

4. La Junta de Auditores comprobó los estados financieros de los fondos de contribuciones voluntarias administrados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) correspondientes al período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2004. Se llevaron a cabo actividades de auditoría en la sede del ACNUR en Ginebra y en sus oficinas de Angola, Eritrea, los Estados Unidos de América (Nueva York), Etiopía, la Federación de Rusia y Namibia, en relación con el mismo período. Las principales conclusiones de la Junta se exponen en el resumen de su informe¹.

5. La Junta señaló que la situación financiera del ACNUR seguía siendo motivo de preocupación, ya que los gastos habían aumentado hasta alcanzar 1.065 millones de dólares, mientras que los recursos disponibles ascendían a 1.007 millones de dólares, lo cual arrojaba un déficit de 58 millones de dólares. La Comisión Consultiva señala que el déficit del ACNUR ha aumentado levemente, pues en 2002 los gastos ascendieron a 908 millones y el déficit a 50 millones de dólares. La Comisión señala también la observación de la Junta en el sentido de que las reservas y los saldos de los fondos, que ascienden a 142,4 millones de dólares, no han variado significativamente desde 2002, teniendo en cuenta la inflación y las fluctuaciones monetarias.

6. La Junta informó a la Comisión Consultiva de que la situación financiera fluctuante formaba parte “del carácter” de la historia del ACNUR y era difícil elaborar un plan financiero para situaciones de desastre. Se explicó a la Comisión que el ACNUR todavía no había establecido una red eficiente de recaudación de fondos, comparable a la del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y que ello podía explicar los persistentes déficit. **Si bien es consciente de las dificultades a que se enfrenta el ACNUR, la Comisión señala que determinados métodos de análisis, incluido el análisis de regresión, podrían serle útiles para prever las necesidades financieras futuras, ya que el ACNUR dispone de abundantes datos históricos. La Comisión cuenta con que la Junta se ocupe de las causas subyacentes del déficit durante su examen de seguimiento y formule recomendaciones concretas de auditoría de gestión para ayudar al ACNUR a reducir gradualmente su déficit sin que sus operaciones se vean afectadas negativamente.**

7. Respecto de la financiación de las obligaciones en concepto de prestaciones por cese en el servicio y posteriores a la jubilación, la Junta llegó a la conclusión en su informe de que en 2004 las obligaciones no financiadas en concepto de seguro médico después de la separación del servicio, días acumulados de vacaciones anuales y prestaciones por cese en el servicio ascendían a 336 millones de dólares, lo cual representaba un aumento respecto de los 290 millones de dólares de 2003 y los 263 millones de dólares de 2002². **La Comisión Consultiva reitera su preocupación a este respecto y se ocupa nuevamente de la cuestión en el párrafo 23 *infra*.**

8. La Junta señala que el ACNUR no ha cumplido plenamente su recomendación de que eliminara por completo el uso de personal de proyectos. Al 31 de diciembre de 2001 había un total de 1.099 funcionarios de proyectos, aparte de la plantilla del ACNUR, que se compone de 5.505 puestos³. La Comisión Consultiva señaló en su informe anterior sobre la auditoría del ACNUR realizada por la Junta (A/58/384, párr. 10) que, al 5 de septiembre de 2003, el número de funcionarios de proyectos se

había reducido un 87%, hasta alcanzar un total de 145 funcionarios de ese tipo. La Comisión encomia al ACNUR por los importantes resultados logrados a este respecto y se suma a la Junta para instarlo a que prosiga esa labor. No obstante, habida cuenta de la trascendencia del asunto, así como del tiempo y la dedicación de los directivos del ACNUR necesarios para obtener resultados tangibles, la Comisión señala que en el informe de la Junta no se incluía el número efectivo de funcionarios de proyectos al 31 de diciembre de 2004. Cuando posteriormente se interesó por la cuestión, se informó a la Comisión de que la Junta se ocuparía del seguimiento de la cuestión durante su próxima auditoría, momento en que se dispondría de la cifra actualizada.

9. Respecto del “personal del ACNUR en espera de destino”, la Comisión Consultiva observa que en su informe anterior⁴ la Junta había hecho recomendaciones concretas sobre la práctica de retener, una vez concluida su asignación ordinaria, a funcionarios que no tenían destino con licencia especial y percibiendo el sueldo completo. En ese informe, la Junta había indicado que al fin de diciembre de 2002, los funcionarios que se encontraban en esa situación eran 113 del cuadro orgánico y 16 del cuadro de servicios generales. A una pequeña parte de ese personal no se le asignó ninguna misión, en algunos casos durante un plazo prolongado; por ejemplo, al 1° de octubre de 2002, tres funcionarios de categoría D-1 y uno de categoría P-5 no habían trabajado para el ACNUR durante 15, 30, 43 y 44 meses, respectivamente, período en que disfrutaron de licencia especial y cobraron el sueldo completo. La Comisión había pedido al ACNUR que tomara medidas urgentes para cumplir las recomendaciones de la Junta⁵. Cuando la Comisión se interesó por la cuestión, la Junta le informó de que próximamente se presentaría información sobre el seguimiento del asunto. **La Comisión espera con interés la información actualizada sobre la situación del “personal en espera de destino” que se incluya en el informe de seguimiento que ha de preparar la Junta.**

10. La Junta observó los avances realizados por el ACNUR en la labor encaminada a ampliar la utilización de las modalidades de gestión basada en los resultados, con la advertencia de que en la sede y en la función de evaluación hacía falta afinar el trabajo⁶. **La Comisión Consultiva comparte la opinión de la Junta y cuenta con que el ACNUR prepare su presupuesto para 2007 y para el bienio 2008-2009 utilizando las directrices referentes a la presupuestación basada en los resultados. La Comisión confía en que la Junta incluya información complementaria sobre la cuestión en su próximo informe.**

11. En lo que respecta a las actividades de adquisición del ACNUR, la Junta observa que algunas oficinas sobre el terreno no habían elaborado planes de adquisiciones, listas de proveedores ni registros de órdenes de compra. Tampoco se empleaba sistemáticamente el procedimiento de licitación⁷. Durante las deliberaciones, la Junta informó a la Comisión Consultiva de que no siempre se utilizaba el procedimiento de licitación porque en situaciones de crisis había que obtener bienes y servicios con rapidez. La Comisión observa que en sí mismo ello no constituye necesariamente una contravención del reglamento y la reglamentación financieros de la Organización. A este respecto, en la regla 105.16 de la reglamentación financiera⁸ se especifican las situaciones en que la licitación puede no redundar en interés de la Organización, incluidas las situaciones de urgencia. **La Comisión espera con interés que se amplíe la información sobre esta cuestión en el informe de seguimiento que prepare la Junta sobre el ACNUR.**

12. Respecto del estado de cumplimiento de las recomendaciones, la Junta llegó a la conclusión de que, al 31 de diciembre de 2003, se consideraban cumplidas 14 recomendaciones (32%), 27 (63%) se estaban cumpliendo y 2 (5%) no se habían cumplido⁹. La Comisión Consultiva señala que la mayoría de las recomendaciones que se estaban cumpliendo, un total de 14, correspondían a la categoría de tecnología de la información y las comunicaciones. La Junta informó a la Comisión de que efectuar cambios en tecnología de la información y las comunicaciones suele ser un proceso a largo plazo. **De todos modos, la Comisión desearía que se le diera una indicación de los plazos de ejecución proyectados por la dirección.** La Comisión observa también que en el cuadro relativo al estado de aplicación correspondiente al periodo terminado el 31 de diciembre de 2003⁹ no coinciden las recomendaciones efectuadas por la Junta o, más concretamente, el número exacto de recomendaciones de referencia, con las indicadas en los tres estados de aplicación que se mencionan más arriba. A este respecto, la Comisión acogería con agrado que se incluyeran datos y análisis adicionales, a saber: a) el número total de recomendaciones formuladas por la Junta; b) el número de recomendaciones aceptadas (y no aceptadas) por el cliente de la auditoría; c) el número de recomendaciones que se consideran incumplibles, con una breve explicación de los motivos; y d) un cuadro cronológico en que se indicaran plazos claros de aplicación. La Comisión señala que en el informe de Junta de Auditores sobre la aplicación de sus recomendaciones relativas al bienio 2002-2003¹⁰ (véase la sección III *infra*) por otras entidades de las Naciones Unidas figuran dos categorías más no incluidas en el cuadro sobre la aplicación de las recomendaciones por el ACNUR, a saber, el número de recomendaciones formuladas por la Junta y el número de recomendaciones que quedaron superadas por los acontecimientos. La Comisión espera con interés que en informes futuros se racionalicen las categorías referentes al estado de aplicación de las recomendaciones.

III. Auditoría financiera y de gestión de entidades de las Naciones Unidas y cumplimiento de las recomendaciones

13. El informe de la Junta de Auditores sobre la aplicación de sus recomendaciones relativas al bienio 2002-2003¹⁰ abarca 15 entidades de las Naciones Unidas sobre las cuales la Junta presenta informes bienales¹¹. En lo que se refiere al Tribunal Penal Internacional para Rwanda, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, la Comisión Consultiva examinará las conclusiones de la Junta junto con los proyectos de presupuesto de las tres entidades en el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General.

Observaciones generales

14. **La Comisión Consultiva economiza a la Junta de Auditores por haber integrado en un solo informe amplio los tres informes separados sobre la aplicación de las recomendaciones, a saber, dos informes del Secretario General sobre la Secretaría, los fondos y los programas de las Naciones Unidas y un informe de la Junta, en cumplimiento de la recomendación de la Comisión y la resolución subsiguiente aprobada por la Asamblea General (resolución 58/249 A).**

15. La Comisión Consultiva considera que cabe hacer más mejoras, en particular respecto del formato general. Como se indica en el párrafo 12 *supra*, la Comisión estima que deben ampliarse las categorías referentes al estado de las recomendaciones para ofrecer más transparencia a todos los usuarios, incluida la administración de las entidades sometidas a auditoría. Además, la gran variedad del trabajo realizado por la Junta podría quedar mejor reflejada con una estructura que facilitara la lectura del informe e incluyera remisiones; en relación con el tratamiento de las cuestiones intersectoriales, podría también considerarse la posibilidad de agrupar las recomendaciones por temas. La Comisión señala que en este momento sólo dos administraciones (ACNUR y UNICEF) publican informes oficiales en respuesta a las conclusiones de auditoría externa. A este respecto, la Comisión observa que en el informe publicado por el UNICEF (E/ICEF/2005/AB/L.6) se especifica el funcionario responsable de la aplicación. La Comisión encomia esta práctica y acogería favorablemente que la Junta adoptara un planteamiento similar, es decir, la asignación a un departamento concreto de la responsabilidad respecto de la aplicación en lugar de responsabilizar a la organización en general. La Comisión considera que tal vez la Asamblea General desee alentar a otras entidades objeto de auditoría a que proporcionen el mismo tipo de información oficial, pero que esos informes de las diversas administraciones deben integrarse en el informe de la Junta, de manera acorde con la integración de los informes de aplicación presentados por el Secretario General a que se hace referencia más arriba.

16. Lo que hace falta es un informe amplio único sobre la aplicación. El centro de coordinación para la preparación de ese informe debería ser la Junta, que debería integrar la información proporcionada por las administraciones con sus propias observaciones y opiniones.

17. Cabe recordar que, si bien la Junta tiene interés en asegurar la aplicación de sus recomendaciones, la responsabilidad primordial de esa aplicación recae en las administraciones de las entidades sometidas a auditoría. Cuando la Junta considere necesario reiterar una recomendación, debe proporcionarse información completa sobre los antecedentes (incluidos los motivos de las demoras) y debe especificarse un plazo de aplicación.

18. También debe realizarse un análisis sistemático de los efectos de las recomendaciones de la Junta, una vez cumplidas, para las entidades objeto de auditoría de que se trate.

19. Las conclusiones formuladas por la Junta de Auditores tienen una gran utilidad durante el examen que realiza la Comisión Consultiva de los proyectos de presupuesto de las diversas entidades de las Naciones Unidas. Así pues, la Comisión pide que la Junta procure por todos los medios presentar su informe sobre la aplicación de las recomendaciones en una fecha temprana del segundo trimestre de cada año, en particular de los años impares, en que la Comisión debate el presupuesto ordinario para el bienio siguiente en el período de sesiones que va de mayo a julio.

20. La Comisión Consultiva observa que el número de recomendaciones formuladas por la Junta se ha duplicado con creces, al pasar de 208 (bienio 1998-1999) a 335 (2000-2001) y 509 (2002-2003). De las 509 recomendaciones formuladas por la Junta, 235 (46%) se habían cumplido íntegramente para el 31 de mayo de 2005, mientras que 230 (45%) se estaban cumpliendo y 44 (9%) no se habían cumplido en

absoluto. La Comisión señala que, junto con el aumento general del número de recomendaciones, también ha aumentado la tasa de cumplimiento, que ha pasado del 34% (2000-2001) al 46% (2002-2003). En cambio, el porcentaje de recomendaciones que no se habían cumplido íntegramente disminuyó del 58% (2000-2001) al 45% (2002-2003). La Junta señaló en su informe que en parte cabía atribuir el aumento del número de recomendaciones al hecho de que se habían formulado recomendaciones individuales en lugar de recomendaciones con varios componentes¹². **No obstante, la Comisión señala que las estadísticas por sí solas no reflejan toda la realidad; el incumplimiento de procedimientos, reglas y normas sigue siendo un problema grave. La Comisión confía en que el uso de análisis de los efectos contribuirá a arrojar luz sobre este problema, como se pide en el párrafo 18 *supra*.**

Cuestiones intersectoriales

21. La Comisión Consultiva ha observado también varias cuestiones intersectoriales que se tratan en el informe de la Junta de Auditores, algunas de las cuales se abordan a continuación.

22. Respecto de la contratación, remuneración y evaluación del desempeño de los consultores y contratistas, la Junta de Auditores reiteró su observación de que algunos departamentos y entidades (Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, Departamento de Asuntos Políticos y Comisión Económica para América Latina y el Caribe) no cumplían estrictamente las instrucciones administrativas¹³. **La Comisión Consultiva conviene en que la recomendación relativa a la necesidad de informar y ajustarse plenamente a los procedimientos establecidos debe cumplirse sin más demora.** La Junta recomendó, y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) estuvo de acuerdo, que los contratos de los consultores se hubieran concluido antes de que éstos comenzaran a trabajar¹⁴. **La Comisión señala que la demora en la firma de los contratos es también un problema que afecta a otras entidades, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente¹⁵. La Comisión coincide con la Junta en que todos los fondos y programas deben asegurar que los contratos se firmen oportunamente. La Comisión confía en que la Junta realice el seguimiento de la cuestión.** Respecto de los consultores que se especializan en capacitación, la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas aclaró, respondiendo a una recomendación de la Junta, que había establecido una base de datos sobre consultores (que se puede consultar en www.unssc.org/cr) para uso de todo el sistema¹⁶. La Comisión observa que en la página de presentación del sitio en la Web se indica que, al 20 de septiembre de 2005, había inscritos 585 consultores y un total de 38 organismos. La Escuela Superior indicó en su respuesta a la Junta que daba la impresión de que la Sede de las Naciones Unidas no tenía conocimiento de la base de datos. **La Comisión señala que, puesto que la Escuela Superior ha elaborado la base de datos, sería responsabilidad de esa Escuela informar a los posibles usuarios de su existencia, en particular, habida cuenta de que para consultar la base hace falta que los usuarios se registren y reciban autorización.**

23. Respecto de las obligaciones en concepto de prestaciones por cese en el servicio y posteriores a la jubilación, la Junta observa que se comprobó que varias de las entidades sometidas a auditoría (por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo/Organización Mundial del Comercio, la Universidad de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y el UNFPA) tenían deficiencias. Se informó a la Comisión de que las entidades estaban esperando que durante el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General se publicara un informe sobre las prestaciones de seguro médico después de la separación del servicio, que utilizarían como orientación en materia de políticas.

24. La Comisión Consultiva observa que la Junta ha formulado una recomendación específica a la Comisión Económica para África sobre la necesidad de aplicar un código ético y de que todos los funcionarios que intervienen en las adquisiciones firmen “declaraciones de independencia”¹⁷. A este respecto, la Comisión señala que la cuestión ha sido motivo de grave preocupación en todo el sistema durante varios años. La Comisión ha pedido en varias reuniones celebradas con la División de Adquisiciones, la Oficina de Asuntos Jurídicos y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, todas las cuales colaboran en la creación de esos documentos, que se prepare sin demora un código ético. La Comisión observa que, pese a la promesa de publicar ese documento antes del fin del tercer trimestre de 2005, todavía no se ha ultimado. Sigue preocupando a la Comisión que no exista un código ético oficial y espera con interés el informe de seguimiento que ha de preparar la Junta al respecto.

25. La Junta formula varias recomendaciones sobre los problemas derivados del sistema Atlas del PNUD. Puesto que varias entidades (por ejemplo, el UNFPA y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)) utilizan el sistema Atlas en cuestiones administrativas y financieras gestionadas por el PNUD, ello ha ocasionado demoras operacionales. La Comisión Consultiva coincide con la Junta en que el PNUD debe intensificar con rapidez sus esfuerzos para resolver tales problemas.

26. Las conclusiones de la Junta indican que varias entidades como el UNITAR, el UNFPA y la UNOPS no disponen de medidas adecuadas de detección y prevención del fraude. **La Comisión coincide con la Junta respecto de la importancia que reviste esta cuestión y supone que en el informe de seguimiento que ha de preparar la Junta se proporcionará información actualizada sobre los avances realizados en las cuestiones relativas al fraude.**

Otros asuntos

27. La Junta señaló que en varias ocasiones el UNICEF se había apartado de las instrucciones de las Naciones Unidas referentes a las prestaciones a que tenía derecho el personal y confirmó su recomendación anterior de que el UNICEF cumpliera lo dispuesto en la regla 112.2 del Reglamento del Personal¹⁸. El UNICEF respondió que consideraba que su aplicación y administración de las prestaciones del personal se ajustaban al marco amplio del Estatuto y el Reglamento del Personal, teniendo en cuenta la flexibilidad operacional necesaria para cumplir las metas y objetivos generales de la Organización. **La Comisión Consultiva coincide con la Junta en que el UNICEF debe ajustarse a la normativa de la Organización. Durante las deliberaciones, la Junta informó a la Comisión de que el UNICEF consideraba que su singular flexibilidad operacional le daba derecho a una flexibilidad similar en su aplicación de la normativa. La Comisión cuenta con que el UNICEF, al igual que los demás fondos y programas de las Naciones Unidas, cumpla plenamente**

la normativa de la Organización y tratará la cuestión con el UNICEF durante el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General. La Comisión supone que la Junta elaborará un informe de seguimiento sobre la cuestión.

28. La Junta de Auditores observó que las fuentes de financiación del Fondo General del UNITAR seguían siendo precarias y dependían del interés de los donantes, y recomendó que el UNITAR hallara un modo de acrecentar su Fondo General¹⁹. La Comisión Consultiva señala que, como observó la Junta, la situación financiera del Fondo General del UNITAR mejoró significativamente en 2004, año en que los ingresos fueron superiores a los gastos en más de 400.000 dólares, mientras que al fin del bienio anterior los ingresos fueron 130.000 dólares menores que los gastos. La Comisión se siente esperanzada ante la mejora de la situación financiera del UNITAR y alienta a la Junta a que formule recomendaciones concretas de auditoría de gestión que incluyan sugerencias dirigidas específicamente a ayudar a su cliente a acrecentar de forma gradual su Fondo General. La Comisión publicará un informe separado sobre la situación financiera del UNITAR durante el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General.

Notas

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 5E (A/60/5/Add.5).*

² *Ibid.*, cap. I, párrs.26.

³ *Ibid.*, cap. II, párrs.123 a 129.

⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 5E (A/58/5/Add.5), cap. II, párr. 115.*

⁵ A/58/384, párr. 11.

⁶ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 5E (A/60/5/Add.5), cap. II, párr. 243.*

⁷ *Ibid.*, párrs. 258 y 259.

⁸ Véase ST/SGB/2003/7.

⁹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 5E (A/60/5/Add.5), anexo I.*

¹⁰ A/60/113.

¹¹ *Ibid.*; en la nota e al pie de página del cuadro 1 se indica que la aplicación de las recomendaciones por la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas se examina en otro informe.

¹² *Ibid.*, párrs. 6 y 7.

¹³ *Ibid.*, párrs. 74 a 76.

¹⁴ *Ibid.*, párrs. 533 y 534.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 502.

¹⁶ *Ibid.*, párrs. 106 y 107.

¹⁷ *Ibid.*, párrs. 102 y 103.

¹⁸ *Ibid.*, párrs. 379 a 381.

¹⁹ *Ibid.*, párrs. 451 a 453.