



# Asamblea General

Distr. general  
26 de julio de 2006  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo primer período de sesiones

Tema 113 del programa provisional\*

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

## Resumen sucinto de las principales observaciones y conclusiones que figuran en los informes preparados por la Junta de Auditores para la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General, de conformidad con la resolución 47/211 de la Asamblea, de 23 de diciembre de 1992, el resumen sucinto de las principales observaciones y conclusiones que figuran en los informes sobre las comprobaciones de cuentas correspondientes al ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2005, preparados por la Junta de Auditores.

---

\* A/61/150.



## **Cartas de envío**

28 de julio de 2006

Tengo el honor de transmitirle el resumen sucinto de las principales observaciones y conclusiones que figuran en los informes preparados por la Junta de Auditores para la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones.

*(Firmado)* **Guillermo Carague**  
Presidente de la Comisión de Auditoría  
de Filipinas y Presidente de la Junta de  
Auditores de las Naciones Unidas

Señor Presidente de la Asamblea General  
de las Naciones Unidas  
Nueva York

28 de julio de 2006

Tengo el honor de transmitirle el resumen sucinto de las principales observaciones y conclusiones que figuran en los informes preparados por la Junta de Auditores para la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones y la carta de envío dirigida al Presidente de la Asamblea General.

*(Firmado)* Guillermo **Carague**  
Presidente de la Comisión de Auditoría  
de Filipinas y Presidente de la Junta de  
Auditores de las Naciones Unidas

Señor Presidente de la Asamblea General  
de las Naciones Unidas  
Nueva York

**Resumen sucinto de las principales observaciones y conclusiones que figuran en los informes correspondientes al ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2005, preparados por la Junta de Auditores para la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones**

*Resumen*

La Asamblea General, en su resolución 47/211, de 23 de diciembre de 1992, invitó a la Junta de Auditores a que presentara una recapitulación de las principales deficiencias de la gestión de programas y financiera y de los casos de utilización inapropiada o fraudulenta de recursos, así como de las medidas adoptadas por las organizaciones de las Naciones Unidas a ese respecto. Las observaciones y conclusiones que figuran en el presente resumen son básicamente las que guardan relación con los temas comunes de las 15 organizaciones cuyas cuentas ha comprobado la Junta. Las observaciones detalladas y las recomendaciones conexas sobre cada una de las organizaciones se consignan en el informe correspondiente. En el anexo I figura una lista de las organizaciones auditadas por la Junta. En su informe anterior (A/59/162), la Junta formuló recomendaciones sobre 16 organizaciones; no obstante, en el presente informe se excluyen las observaciones sobre la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, dado que su Junta Ejecutiva ha autorizado el aplazamiento de los estados financieros hasta el 30 de noviembre de 2006.

En el presente informe, la Junta se ocupa de las cuestiones siguientes: opiniones de los auditores; bienes no fungibles; obligaciones correspondientes a prestaciones por vacaciones anuales; gastos de los programas; gestión de tesorería y de efectivo; estrategias de financiación; coordinación entre organismos; respuesta al tsunami; gestión de las adquisiciones y de los contratos; gestión de los recursos humanos; tecnología de la información y las comunicaciones; casos de fraude y de presunto fraude; y paso a pérdidas y ganancias de las pérdidas de efectivo, cuentas por cobrar y bienes.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Recomendaciones anteriores que no se han aplicado plenamente . . . . .	1–3	6
II. Cuestiones . . . . .	4–16	7
A. Aspectos generales . . . . .	4–6	7
B. Informes de auditoría y opiniones de los auditores . . . . .	7–16	7
C. Bienes no fungibles . . . . .	17–18	10
D. Obligaciones correspondientes a prestaciones por vacaciones anuales, terminación del servicio y posteriores a la jubilación . . . . .	19	11
E. Gastos de los programas . . . . .	20–33	12
F. Gestión de tesorería y de efectivo . . . . .	34–58	15
G. Estrategias de financiación . . . . .	59–64	20
H. Coordinación entre organismos . . . . .	65–121	21
I. Respuesta al tsunami . . . . .	122–151	32
J. Gestión de adquisiciones y de contratos . . . . .	152–165	38
K. Gestión de los recursos humanos . . . . .	166–181	41
L. Tecnología de la información y las comunicaciones . . . . .	182–203	44
M. Casos de fraude y de presunto fraude . . . . .	204–205	48
N. Paso a pérdidas y ganancias de las pérdidas de efectivo, cuentas por cobrar y bienes . . . . .	206–207	49
 Anexos		
Organizaciones sobre las que se presentaron informes respecto del ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2005 . . . . .		51
Estado de aplicación de las recomendaciones formuladas hasta el 31 de diciembre de 2003, por organización . . . . .		53

## I. Recomendaciones anteriores que no se han aplicado plenamente

1. La Junta de Auditores puso de relieve por separado en cada uno de los informes las recomendaciones correspondientes al ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2003 y a ejercicios anteriores a las que no se había dado plena aplicación a mediados de 2006. Tenían recomendaciones pendientes 12 organizaciones y programas: las Naciones Unidas<sup>1</sup>, la Universidad de las Naciones Unidas (UNU)<sup>2</sup>, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>3</sup>, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)<sup>4</sup>, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR)<sup>5</sup>, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>6</sup>, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)<sup>7</sup>, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)<sup>7</sup>, el Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 1994<sup>8</sup>, el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991 y la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CCPPNU).

2. En un anexo de cada uno de los informes, la Junta ha hecho un resumen del estado de aplicación, a mediados de 2006, de sus recomendaciones relativas al ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2003. En el anexo II del presente informe figura un cuadro en que se resume el estado de aplicación de las recomendaciones, por organización. Las 12 organizaciones habían aplicado de manera incompleta, aunque en distinta medida, algunas de las recomendaciones. Además, diez de ellas no habían aplicado en absoluto algunas recomendaciones. De las 545 recomendaciones formuladas en el bienio anterior (entre ellas, las que se mencionan en el párrafo 1 *supra*), 282 (el 52%) se habían aplicado plenamente, 229 (el 42%) se estaban aplicando y 34 (el 6%) no se habían aplicado. De las recomendaciones aplicadas, 59 habían sido formuladas antes del bienio 2002-2003; de las no aplicadas, diez habían sido formuladas antes del bienio 2002-2003.

<sup>1</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/61/5 (vol. I)), cap. II.*

<sup>2</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5 (A/61/5 (vol. IV)), cap. II.*

<sup>3</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5A (A/61/5/Add.1), cap. II.*

<sup>4</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5C (A/61/5/Add.3), cap. II.*

<sup>5</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5D (A/61/5/Add.4), cap. II.*

<sup>6</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5E (A/61/5/Add.5), cap. II.*

<sup>7</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5I (A/61/5/Add.9), cap. II.* La Junta comprueba las cuentas y presenta informes al respecto en el caso del Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, que está administrado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

<sup>8</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5K (A/61/5/Add.11), cap. II.*

3. La Junta ha tomado nota de los avances realizados en la aplicación de sus recomendaciones; no obstante, alienta nuevamente a las organizaciones que aún no hayan aplicado plenamente las recomendaciones a que adopten medidas en este sentido, en especial con respecto a las recomendaciones pendientes desde el bienio 2000-2001 y períodos anteriores. La Junta invita a las administraciones a que asignen responsabilidades específicas para aplicar todas las recomendaciones a determinadas personas o divisiones y a que lo hagan dentro de un plazo preestablecido, de conformidad con la resolución 47/211 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1992.

## **II. Cuestiones**

### **A. Aspectos generales**

#### **Asistencia de las administraciones en la realización de las auditorías**

4. La labor de la Junta de Auditores durante el bienio 2004-2005 se vio facilitada por la asistencia de las administraciones de la Secretaría de las Naciones Unidas y los correspondientes fondos y programas. No obstante, en algunos casos los plazos establecidos por la Junta para las auditorías no fueron respetados y, por consiguiente, afectaron a los compromisos contraídos por la Junta con la Asamblea General y otros órganos rectores de resultas de los siguientes factores:

- a) No siempre se dispuso a tiempo de estados financieros confiables;
- b) Pese a que se fijaron claramente fechas límites para el cierre de los estados financieros, se realizaron reajustes posteriores en las cuentas y en los estados financieros.

5. Habida cuenta de la aplicación inminente de las normas internacionales de contabilidad, la presentación oportuna de estados financieros debidamente certificados podría constituir un problema para las administraciones, lo que requiere que éstas presten a tal cuestión la atención que merece.

#### **Aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público**

6. Constituye una novedad positiva la decisión de la Asamblea General de que la Administración adopte las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público para 2010. La Junta considera que la Administración debería organizar debidamente la transición a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público para que su aplicación se realice sin trabas en 2010. La Junta es consciente de que algunas organizaciones tienen el propósito de adoptar esas Normas antes de la fecha prevista y, por ello, confía en que sus experiencias podrán contribuir a su aplicación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas.

### **B. Informes de auditoría y opiniones de los auditores**

7. La Junta de Auditores ha comprobado los estados financieros y revisado las operaciones de las 15 organizaciones que figuran en el anexo I de conformidad con la resolución 74 (I) de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 1946. Las auditorías se realizaron de conformidad con lo dispuesto en el artículo VII del

Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y su anexo (ST/SGB/2003/7), las normas comunes de auditoría del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica y las normas internacionales de auditoría. Esas normas requieren que la Junta planifique y lleve a cabo la verificación de manera que ofrezcan garantías razonables de que los estados financieros no contienen inexactitudes significativas.

8. Las auditorías se realizaron primordialmente para que la Junta pudiera formarse una opinión acerca de si los gastos consignados en los estados financieros se habían efectuado con los fines aprobados por los órganos rectores, si los ingresos y los gastos se habían clasificado y consignado debidamente de conformidad con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y si los estados financieros reflejaban adecuadamente la situación financiera en la fecha de presentación de los informes y los resultados de las operaciones correspondientes al período examinado. Las auditorías incluían un examen general de los sistemas financieros y controles internos y un examen, a título de verificación de prueba, de los registros contables y otra documentación justificativa en la medida en que la Junta lo consideró necesario para formarse una opinión sobre los estados financieros.

9. Además de la auditoría de las cuentas y las transacciones financieras, la Junta realizó exámenes de conformidad con el párrafo 7.5 del Reglamento Financiero. Los exámenes se centraron primordialmente en la eficacia de los procedimientos financieros, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión de las organizaciones. Las auditorías de la Junta incluían varias visitas sobre el terreno.

10. A raíz de esas auditorías, la Junta publicó informes resumidos que contenían las opiniones de los auditores e informes extensos con las observaciones y recomendaciones de cada auditoría. Los informes extensos sirvieron de base para preparar el presente informe sucinto y sus conclusiones.

11. La Junta emitió opiniones sin reservas respecto de 12 de las 15 organizaciones enumeradas en el anexo I (las Naciones Unidas, el ACNUR, el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI)<sup>9</sup>, la UNU, el UNICEF<sup>10</sup>, el OOPS<sup>11</sup>, el UNITAR<sup>12</sup>, el ONU-Hábitat<sup>13</sup>, la ONUDD, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda<sup>14</sup>, el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia<sup>15</sup> y la CCPP de las Naciones Unidas<sup>16</sup>. En el caso del PNUD<sup>17</sup>, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)<sup>18</sup>, la Junta emitió opiniones sin reservas en las que hizo hincapié en cuestiones que suscitaban especial preocupación.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 5* (A/61/5 (vol. III)), cap. II.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 5B* (A/61/5 Add.2), cap. II.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 5C* (A/61/5 Add.3), cap. II.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 5D* (A/61/5 Add.4), cap. II.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 5H* (A/61/5 Add.8), cap. II.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 5K* (A/61/5 Add.11), cap. II.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 5L* (A/61/5 Add.12), cap. II.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 9* (A/61/9), cap. II.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 5A* (A/61/5 Add.1), cap. II.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 5G* (A/61/5 Add.7), cap. II.

12. La lista del anexo I no incluye a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). No se sometieron a la consideración de la Junta estados financieros certificados. Además, el examen por la Junta de los proyectos de estados financieros mostró indicios de inexactitudes y errores significativos. Por ello, la auditoría de la UNOPS correspondiente al bienio 2004-2005 no había concluido en la fecha de preparación del presente resumen sucinto y se aplazó hasta que la UNOPS pudiera proporcionar estados financieros confiables correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 2005. Ello dio lugar a que la Administración de la UNOPS solicitase un aplazamiento de la presentación de los estados financieros a su Junta Ejecutiva. Ésta dio autorización para ello.

#### **Asuntos en que se hizo especial hincapié**

13. En relación con las preocupaciones manifestadas por la Junta acerca del PNUD:

a) Los gastos de los programas efectuados por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales con arreglo a la modalidad de gastos en el país y sujetos a auditoría ascendieron a 3.200 millones de dólares en el bienio 2004-2005. En relación con el año 2004, los auditores de los proyectos formularon advertencias (10,5 millones de dólares); opiniones adversas (10 millones de dólares); y opiniones con reservas (13 millones de dólares). No se pudo determinar el alcance de las reservas de los auditores a los proyectos correspondientes a 2005, dado que aún no habían sido analizados por el PNUD en junio de 2006. Además, era posible que mejorara la eficacia de los controles y procedimientos internos respecto de los gastos en los países;

b) El PNUD tenía un total de 615 cuentas bancarias, 56 administradas en la sede y 536 en las oficinas exteriores, así como seis cuentas bancarias de la nómina administradas por la Secretaría de las Naciones Unidas y 17 cuentas bancarias administradas en nombre de otros organismos de las Naciones Unidas, cuyos saldos ascendían a 134 millones de dólares al 31 de diciembre de 2005. Aunque el PNUD llevó a cabo la conciliación definitiva de todas sus cuentas bancarias en diciembre de 2005, no se habían preparado conciliaciones mensuales de las cuentas bancarias de la sede y las oficinas exteriores durante el bienio 2004-2005. Ello dio lugar a que no se efectuara un control clave durante el bienio 2004-2005, lo que podría haber sido la causa de que no se detectaran fraudes y errores;

c) El PNUD había puesto en marcha un nuevo sistema de planificación institucional de los recursos en enero de 2004. Se registraron deficiencias en los controles internos durante el bienio 2004-2005, como la falta de una separación adecuada de funciones; el hecho de que el módulo del libro mayor correspondiente a las conciliaciones bancarias no estuviese activado durante la mayor parte de 2004; y el hecho de que no se realizara una conciliación automática entre el libro mayor auxiliar y el libro mayor.

14. En el caso del PNUMA, la Junta destacó la nota 8 a los estados financieros, que mostraba que el valor de los bienes no fungibles era considerablemente diferente del indicado en los informes de inventario que lo respaldaban. Esa variación (10 millones de dólares), producida desde la publicación de los estados financieros (11,2 millones de dólares), se basaba en los costos de adquisición, en tanto que los artículos del informe de inventario (1,2 millones de dólares) se consignaban al valor normal de mercado.

15. En relación con el UNFPA, los informes de comprobación de cuentas de los proyectos ejecutados a nivel nacional presentados por los auditores independientes mostraban un elevado número de opiniones modificadas de los auditores. No podían determinarse el alcance concreto de las reservas de los auditores respecto de los proyectos ni sus efectos durante el bienio, ya que unas y otros no habían sido analizados por el UNFPA. La Junta no tenía garantías suficientes de que los fondos aportados para los gastos en los países hubieran sido destinados a los objetivos previstos. Además, se podía mejorar la eficacia de los controles y procedimientos internos respecto de los gastos en los países.

16. Del mismo modo, en el caso del ACNUR los certificados de auditoría, que abarcaban gastos por valor de 66,7 millones de dólares en 2002 y 68,5 millones en 2003, no habían sido facilitados al 1º de abril de 2006 por los asociados en la ejecución y, por consiguiente, no cabía determinar el alcance de las reservas de auditoría. No obstante, el ACNUR accedió a abordar la cuestión en 2006.

### **C. Bienes no fungibles**

17. Como se indicaba en las notas a los estados financieros de las Naciones Unidas y sus fondos y programas, el valor de los bienes no fungibles sumaba aproximadamente 1.100 millones de dólares al 31 de diciembre de 2005, tal como se muestra en el cuadro 1. En relación con las Naciones Unidas, ONU-Hábitat, el PNUMA, el UNICEF, el ACNUR, ONUDD y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, la Junta observó que, en varios casos, se habían producido deficiencias en las anotaciones y el mantenimiento de los registros de bienes y en la información sobre el valor de los bienes no fungibles.

18. La Junta observó las siguientes deficiencias: a) los informes de inventario incluían artículos que ya no se sabía dónde se encontraban o respecto de los que no se podía dar razón; b) las valoraciones de los artículos mostraban incongruencias; c) había artículos no incluidos en el informe de inventario; d) no se había realizado un recuento físico; e) se carecía de registros de bienes; f) no se habían emitido recibos para bienes personales; y g) los datos de los informes de inventario eran incompletos e imprecisos.

**Cuadro 1**  
**Valor de los bienes no fungibles, 2002-2003 y 2004-2005**  
 (En millones de dólares EE.UU.)

<i>Organización</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>
Naciones Unidas	243,1	298,4
CCI	2,9	3,8
UNU	5,2	5,5
PNUD	149,3	75,3
UNICEF	118,6	128,3
OOPS	54,5	56,4
UNITAR	0,2	0,3
ACNUR	385,3	372,7
PNUMA	15,9	18,7
UNFPA	69,3	88,7
ONU-Hábitat	2,3	7,2
ONUDD	14,4	15,6
Tribunal Penal Internacional para Rwanda	14,5	17,2
Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia	14,5	17,1
CCPPNU	8,4	13,6
<b>Total</b>	<b>1 098,4</b>	<b>1 118,8</b>

#### **D. Obligaciones correspondientes a prestaciones por vacaciones anuales, terminación del servicio y posteriores a la jubilación**

19. En el informe que presentó a la Asamblea General (A/60/450 y Corr.1), el Secretario General propuso que la Asamblea considerase la posibilidad de establecer un mecanismo para financiar las obligaciones correspondientes a las prestaciones para servicios médicos después de la separación del servicio (excluidas las obligaciones correspondientes a días acumulados de vacaciones y primas no pagadas de repatriación y reinstalación). En su informe anterior (A/59/162), la Junta había reiterado su recomendación de que las Naciones Unidas y sus fondos y programas examinaran el mecanismo y las metas de financiación de las obligaciones en concepto de prestaciones por terminación del servicio y posteriores a la jubilación. Se calculaba que las obligaciones estimadas en concepto de prestaciones posteriores a la jubilación se sumaban a una cifra que superaba los 3.300 millones de dólares al 31 de diciembre de 2005, de los que 222 millones estaban financiados, tal como se indica en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Obligaciones correspondientes a prestaciones por vacaciones anuales,**  
**terminación del servicio y posteriores a la jubilación, 2004-2005**

(En millones de dólares EE.UU.)

<i>Organización</i>	<i>Obligación estimada</i>	<i>Cantidad financiada</i>
Naciones Unidas	2 290,83-2 300,83	0
UNU	5,93	0
PNUD	406,9	162
UNICEF	368,2	60
OOPS	168,07	0 <sup>a</sup>
ONUDD	8,7	0 <sup>b</sup>
Tribunal Penal Internacional para Rwanda	43,2	0
Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia	27 <sup>c</sup>	0
CCI	47,6	0
UNITAR	2,9	0,4
<b>Total</b>	<b>3 369,33-3 379,33</b>	<b>222,4</b>

<sup>a</sup> En el caso del OOPS, los fondos procedían de las economías realizadas en concepto de gastos de personal.

<sup>b</sup> En el caso de la ONUDD, en la nota 16 se mostraba un gasto imprevisto de 1,3 millones de dólares. Se utilizaron valores de 2003 y no de 2005, de los que no se disponía.

<sup>c</sup> Correspondiente a 2003.

## **E. Gastos de los programas**

20. En su informe anterior (A/59/162), la Junta informó sobre su examen de los gastos de los programas del PNUD, el UNFPA, el UNICEF, el ACNUR y la ONUDD<sup>19</sup>.

21. Los gastos totales de los programas para el bienio 2004-2005 ascendieron a 22.200 millones de dólares, tal como se detalla en el cuadro 3 (en el bienio 2002-2003 habían ascendido a 17.400 millones de dólares).

<sup>19</sup> Como se ha indicado, las Naciones Unidas y sus fondos y programas utilizan dos modalidades para contabilizar los fondos transferidos a los asociados en la ejecución (véase el documento A/59/162, párr. 37).

**Cuadro 3**  
**Gastos de los programas, 2002-2003 y 2004-2005**  
 (En millones de dólares EE.UU.)

<i>Organización</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>
Naciones Unidas	2 964,6	3 612,2
CCI	83,7	104,1
UNU	65,1	81,3
PNUD	4 872,8	6 656,5
UNICEF	2 736,1	3 790,6
OOPS	824,6	987,5
UNITAR	15,4	22,5
ACNUR	1 865,8	2 209,4
PNUMA	374,5	510,5
UNFPA	421,5	494,7
ONU-Hábitat	94,8	169,3
ONUDD	137,9	167
Tribunal Penal Internacional para Rwanda	208,3	252,5
Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia	284,3	302,7
CCPPNU	2 435,8	2 808,5
<b>Total</b>	<b>17 385,2</b>	<b>22 169,3</b>

*Fuente:* Ingresos y gastos y variaciones en las reservas y los saldos de los fondos para el ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2005.

### **Anticipos**

22. En el PNUD, los anticipos pendientes para la ejecución nacional ascendían a 86,5 millones de dólares al 31 de diciembre de 2005, lo que representaba un aumento del 11% por comparación con el bienio anterior en relación con el incremento general mucho mayor del 21% en concepto de gastos en los países. No se disponía de un análisis de la antigüedad en el sistema Atlas, si bien el PNUD había iniciado la adopción de medidas compensatorias para delimitar y liquidar los anticipos pendientes desde larga data. En la ONUDD, los anticipos pendientes con asociados al final del bienio ascendían a 1,85 millones en relación con 38 proyectos terminados. Sin embargo, habían anticipos pendientes respecto de proyectos terminados hacía varios años.

### **Certificados de gastos e informes sobre la utilización de fondos**

23. De los 324 informes sobre la utilización de fondos del Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional correspondientes al período terminado el 31 de diciembre de 2005, 118 (el 36%) no se habían recibido en mayo de 2006. Además, había aún 120 proyectos con fechas de terminación anteriores al 1º de enero de 2004 que aún no habían sido cerrados financieramente, de los que únicamente se habían recibido 86 informes sobre la utilización de fondos (el 72%) en mayo de 2006. Por otra parte, había 2,08 millones de dólares correspondientes

a 12 proyectos que no se habían contabilizado en los estados financieros de 2005, dado que las cuentas se habían cerrado antes de que se recibieran los correspondientes informes sobre la utilización de los fondos.

#### **Auditorías de proyectos de la base de datos de los gastos en los países**

24. En el PNUD, los proyectos de gastos en los países siguieron siendo auditados sobre la base del volumen de gastos efectuados (un mínimo de 100.000 dólares). En el UNFPA, se había puesto en marcha una base de datos de riesgos que, sin embargo, no funcionaba aún con la eficacia que se deseaba. La base de datos del UNFPA sobre las auditorías de proyectos de gastos en los países incluía detalles de los auditores de los proyectos, pero estaba incompleta.

25. La Junta observó que en el ACNUR no estaba suficientemente documentada la información siguiente: número de asociados y subproyectos, por categoría de asociados en la ejecución (organismos intergubernamentales y de las Naciones Unidas; asociados gubernamentales; ONG internacionales y locales); desglose de los desembolsos y los certificados de auditoría, por categoría de asociados en la ejecución; y tipos de opiniones emitidas por los auditores de los proyectos.

#### **Alcance de las auditorías**

26. En el PNUD, los proyectos de gastos en los países sujetos a auditoría ascendieron a 3.200 millones de dólares en el bienio 2004-2005. En junio de 2006 había informes de auditoría pendientes respecto de proyectos por valor de 546 millones de dólares.

27. En la ONUDD, el alcance de la auditoría del bienio 2004-2005 había llegado al 63% en abril de 2006.

28. En el ACNUR, no se disponían de certificados de auditoría en mayo de 2006 en relación con las cantidades pagadas a los asociados en la ejecución en 2005, dado que sólo se exigía que se emitieran dentro de los seis meses siguientes a la fecha final de liquidación de los compromisos, esto es, julio de 2006. En mayo de 2006 aún no se disponía de estadísticas sobre los certificados de auditoría de los gastos de 2004. En consecuencia, el ACNUR no había dado garantías suficientes de la utilización adecuada de los fondos.

29. En el Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional, al 31 de diciembre de 2005 se habían presentado estados financieros finales o certificados de 172 de los 241 proyectos terminados.

30. En el PNUD, no quedaban siempre claras las razones de las opiniones formuladas con reservas por los auditores. Además, no siempre se facilitaba la cantidad respecto de la que se formulaba la reserva.

31. Por lo que respecta al UNFPA, no era evidente que éste hubiese dado instrucciones a los auditores de los proyectos, lo que dio lugar a contradicciones en relación con el alcance y los objetivos de la auditoría y, por ende, a informes de auditoría de diferente calidad y a la comprobación de objetivos diferentes. Además, el UNFPA aún tenía que hacer frente a ciertas deficiencias y contradicciones existentes en el Manual de Políticas y Procedimientos relativos a las Finanzas del UNFPA en lo concerniente a los objetivos, el alcance y los informes de las auditorías.

### Adecuación del seguimiento

32. El PNUD había recibido 78 de los 114 planes de acción complementarios relacionados con las auditorías de los proyectos de ejecución nacional de 2004. Además, de las 17 oficinas en los países sobre las que se habían emitido informes de auditoría con reservas respecto de todos los proyectos de ejecución nacional auditados, cuatro no habían presentado planes de acción en mayo de 2006.

33. En relación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional, los asociados en la ejecución han de presentar informes descriptivos dentro de los 90 días siguientes a la terminación del proyecto correspondiente. El Fondo había recibido únicamente 92 informes respecto de los 313 proyectos terminados al 31 de diciembre de 2005. Además, no se había establecido ningún plazo para que las dependencias sustantivas presentaran sus informes descriptivos a sus respectivas sedes a fin de que éstas adoptaran medidas sobre la base de tales informes.

## F. Gestión de tesorería y de efectivo

### Gestión de tesorería e inversiones

34. Las Naciones Unidas y varios de sus fondos y programas gestionaron activos financieros materiales a corto y a mediano plazo. Los saldos de las inversiones, incluidos el efectivo y la cuenta mancomunada, ascendían a 33.100 millones de dólares al 31 de diciembre de 2005, tal como se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4

#### Depósitos a la vista y a plazo, inversiones y cuentas mancomunadas, 2002-2003 y 2004-2005

(En miles de dólares EE.UU.)

<i>Organización</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>
Naciones Unidas	1 336 868	1 947 718
PNUD	2 489 783	4 133 966
UNFPA	265 111	346 072
ONU-Hábitat	62 436	129 039
PNUMA	237 404	244 707
UNU	302 312	297 797
Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia	4 429	45 955
UNICEF	961 359	2 194 511
ACNUR	191 771	133 335
OOPS	140 560	177 541
UNITAR	7 286	13 590
ONUDD	66 855	73 910
Tribunal Penal Internacional para Rwanda	3 813	12 782
CCPPNU	19 155 261	23 307 779
CCI	27 257	37 815
<b>Total</b>	<b>25 252 505</b>	<b>33 096 517</b>

### **Rendimiento de las inversiones**

35. En el PNUD, las inversiones totales ascendían a 3.130 millones de dólares al 31 de diciembre de 2005 (en 2002-2003 habían ascendido a 2.020 millones). Incluían una inversión correspondiente al seguro médico después de la separación del servicio que ascendía a 170,9 millones de dólares (en 2003 no se había registrado ninguna inversión de esa índole). Según el Manual de Políticas y Procedimientos de la División de Tesorería del PNUD, se había seleccionado un punto de referencia para indicar los objetivos de las inversiones y las características de la cartera y medir la actuación de los administradores de la cartera. El PNUD estableció un punto de referencia para el rendimiento de su cartera de inversiones basado en el tipo de oferta interbancaria de Londres a 12 meses (LIBOR).

36. La cartera del PNUD estaba integrada por diferentes instrumentos de inversiones con distintos vencimientos, como los certificados de depósito, los depósitos a plazo y los bonos. Los rendimientos de cada inversión eran diferentes de los rendimientos obtenidos, por ejemplo, de los fondos de inversión en el mercado del dinero (vencimiento a un día). El PNUD superó el punto de referencia del LIBOR a 12 meses durante los años 2001, 2002 y 2003 y no lo superó en 2004 y 2005. El LIBOR a 12 meses no sería un punto de referencia adecuado para todas las inversiones del PNUD, dado que una parte de su cartera (a saber, el seguro médico después de la separación del servicio) tenía un vencimiento más largo. El comité de inversiones del PNUD había recomendado que se incluyera el rendimiento promedio de cada tipo de instrumento de inversión a fin de que se tuviera en cuenta en las futuras reuniones del comité de inversiones.

37. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra se encarga de la gestión de las inversiones de la Sociedad de Seguros Mutuos del Personal de las Naciones Unidas (UNSMIS). La cartera de la UNSMIS estará integrada por tres componentes: depósitos del mercado del dinero; bonos; y fondos a cargo de un administrador externo. Las sumas en concepto de intereses y el rendimiento porcentual de las inversiones durante el bienio 2004-2005 fueron bajos por comparación con el cuadro oficial de las tasas de las inversiones de referencia, como la tasa de oferta interbancaria europea (EURIBOR). La Junta observó que, como promedio, los fondos invertidos en nombre de la UNSMIS habían producido un rendimiento del 0,71% durante el bienio 2004-2005, en tanto que el rendimiento promedio de la EURIBOR se había cifrado en el 2,84%. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra explicó que su objetivo primordial no era obtener el rendimiento máximo de los fondos invertidos. En las políticas de inversiones de la UNSMIS y las Naciones Unidas se dispone que el rendimiento de las inversiones es un objetivo terciario, por detrás de la conservación del capital y de la liquidez.

38. El ACNUR no tenía concertados acuerdos de cuenta mancomunada para las cuentas de su sede y de sus oficinas exteriores. Entre enero y junio de 2005, el ACNUR había registrado un saldo promedio de 58 millones de dólares en sus cuentas bancarias. El ACNUR no intentaba obtener el máximo rendimiento posible invirtiendo sus excedentes de cartera en depósitos a plazo.

### **Gestión del efectivo**

39. El PNUD había evaluado los saldos de caja que se requerían en las oficinas en los países. La evaluación había indicado que había algunas oficinas en los países que acumulaban saldos por encima de los saldos óptimos. Entre las razones de esos

elevados saldos de caja cabía mencionar el exceso de giros; las contribuciones recibidas en monedas locales; el aumento anormal de los patrones de desembolso o de gasto; y el hecho de que las oficinas en los países no convirtieran y transfirieran sus excedentes en moneda local a las cuentas bancarias que tenían en la sede en dólares de los Estados Unidos.

40. El manual de tesorería interna de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena/ONUDD indicaba que el saldo bancario de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena no debería ser inferior a 1 millón de dólares ni superior a 2 millones. No obstante, el saldo había superado los 2 millones de dólares durante 40 días en 2005 y se cifraba en 4,5 millones al 31 de diciembre de 2005.

41. Las contribuciones de las organizaciones miembros se recibían en las cuentas bancarias del Servicio de Gestión de las Inversiones de la CCPNU (aproximadamente 91 millones de dólares cada mes en 2004). La CCPNU mantenía el 0,5% de sus activos, es decir, próximamente 150 millones de dólares, en efectivo para usos operacionales. A partir de comienzos de 2005, las contribuciones se remitían directamente a las cuentas bancarias de la secretaría de la CCPNU. Esas contribuciones se recibían principalmente a comienzos de cada mes, en tanto que el grueso de los pagos de la CCPNU se efectuaba a finales de mes. El saldo promedio de la CCPNU superaba los 138 millones de dólares desde febrero de 2005, en tanto que los desembolsos mensuales se habían cifrado como promedio en 117 millones de dólares en 2005. De resultas de ello, no era necesario que la secretaría de la CCPNU solicitase efectivo al Servicio de Gestión de las Inversiones para pagar prestaciones después de febrero de 2005. Así pues, había un exceso de fondos, que se podía haber invertido mejor.

42. Por lo que respecta a la Sede de las Naciones Unidas, el Sistema de Control Integrado para el Procesamiento de las Operaciones (OPICS), si bien puede servir para reducir al mínimo las pérdidas en moneda extranjera o los riesgos generales en materia cambiaria, aún no se ha utilizado plenamente para proporcionar información fidedigna y para garantizar razonablemente que las Naciones Unidas podrán pagar sus obligaciones a tiempo y a los tipos de cambio más ventajosos. El OPICS sólo lleva en funcionamiento desde junio de 2005.

43. El riesgo de liquidez es el riesgo de no poder cumplir los compromisos contraídos por falta de efectivo. Para evitar esa eventualidad, las corrientes de efectivo a corto plazo que se proyectan respecto de cada moneda deben medirse y seguirse de cerca para pronosticar las futuras necesidades de financiación o inversiones.

44. La Junta comprobó el cumplimiento de su recomendación anterior<sup>20</sup> de que el PNUD preparara, supervisara y evaluara proyecciones de corrientes de efectivo a corto plazo respecto de todas las oficinas en los países, en todas las monedas correspondientes, de forma que pudiesen pronosticarse las futuras necesidades de financiación o inversiones. El PNUD no pudo preparar una planilla electrónica con la situación de caja, integrada en el módulo de gestión del efectivo del sistema Atlas, a causa de problemas técnicos y a la falta de previsiones precisas sobre los pagos de los organismos de las Naciones Unidas. El PNUD había elaborado directrices en las que se requería la preparación manual por las oficinas en los países

---

<sup>20</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 5A (A/59/5/Add.1), párr. 267.*

a fin de seguir de cerca las corrientes de efectivo previstas a corto plazo. El PNUD tenía el propósito de comenzar a aplicar proyectos experimentales en diferentes oficinas en los países a fin de seguir de cerca y evaluar esas corrientes de efectivo previstas a corto plazo en moneda local. Los resultados de los proyectos experimentales se transmitirían eventualmente a las oficinas en los países.

45. El ACNUR no contaba con mecanismos adecuados para realizar previsiones de tesorería. La Tesorería tenía conocimiento de los pagos previstos en la sede aproximadamente 30 días antes y únicamente cuando era informada por las oficinas exteriores. Las entradas de efectivo tampoco se preveían, dado que el ACNUR se basaba en compromisos cuya fecha de pago no siempre se conocía. De resultados de ello, los fondos se invertían a plazos más cortos de lo que se habría hecho si se hubiera tenido una mayor visibilidad. El ACNUR tenía previsto aplicar plenamente sobre el terreno el sistema de información de tesorería en 2007.

46. En el OOPS, las instrucciones técnicas de tesorería no se habían actualizado para especificar que el efectivo procedente de cada grupo de fondos no podía utilizarse indistintamente entre ellos para atender a las necesidades de efectivo sin la aprobación del Comisionado General.

#### **Sistema de información de tesorería**

47. El OPICS, es decir, el sistema de gestión de tesorería de las Naciones Unidas, no facilitó el seguimiento ni la comprobación de la corriente de efectivo, lo que tuvo que hacerse manualmente. Además, el sistema no pudo incorporar mecánicamente las instrucciones de pago, lo que hubo de hacerse también de manera manual.

48. Tampoco podía controlarse si había fondos suficientes, lo que obligó a la Tesorería de la Sede de las Naciones Unidas a realizar un complicado proceso manual. Además, la individualización de los cheques que había pendientes en cada fondo al final del día constituía un proceso muy laborioso. La Tesorería tuvo en cuenta que el OPICS facilitaba informes sobre las corrientes diarias de efectivo. No obstante, en esos informes no se daban garantías razonables de que se obtuviera el mayor rendimiento posible de los saldos de las cuentas bancarias. La Tesorería realizaba manualmente conciliaciones diarias y mensuales de las transacciones. Ello entrañaba un elevado riesgo de que se produjeran errores y no facilitaba una gestión eficaz del efectivo y de las inversiones.

#### *Módulo de gestión del efectivo*

49. En el ACNUR, el módulo de gestión del efectivo del Proyecto de Renovación de los Sistemas de Gestión (PRSG) no constituía un verdadero sistema de información sobre la situación de tesorería. Además, el ACNUR no hacía pleno uso del módulo de tesorería del PRSG. En consecuencia, las transacciones de tesorería tenían que consignarse manualmente.

#### **Cumplimiento y gestión del riesgo**

50. En la Tesorería del ACNUR no se separaban debidamente las funciones relacionadas con la gestión bancaria y del efectivo, la autorización de pagos, las transacciones en divisas y los pagos de reposición a las oficinas en los países. Además, no había directrices sobre el procedimiento que había que seguir en caso de que el organismo deseara invertir en nuevos instrumentos.

### **Gestión conjunta de las inversiones**

51. La Oficina de las Naciones Unidas en Viena no participaba en la gestión conjunta de las inversiones que se llevaba a cabo en la Tesorería de la Sede de las Naciones Unidas. Si lo hubiera hecho, la Oficina habría estado en condiciones de invertir fondos por valor de más de 2 millones de dólares, lo que habría generado ingresos.

### **Políticas y procedimientos de tesorería**

52. En la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, el manual de tesorería publicado en 2001 no abarcaba esferas tales como la misión, las metas y los objetivos de tesorería, la definición de los cargos de responsabilidad, la política de liquidez, la política crediticia, el correspondiente código de conducta, los controles operacionales y las obligaciones de presentación de informes.

### **Riesgo cambiario**

53. En el ACNUR, no había ninguna política en materia de riesgo cambiario, lo que se refería al lapso de tiempo transcurrido entre la recepción y el pago de las promesas de contribuciones; la revalorización mensual de los activos monetarios; la conversión de monedas en función de los gastos; las diferencias entre los tipos de cambio utilizados en la preparación del presupuesto y el tipo de cambio operacional mensual de las Naciones Unidas; y, en general, el tiempo transcurrido entre la contabilización de los ingresos y los gastos. Al 31 de diciembre de 2005, el ACNUR registraba una pérdida real por diferencias cambiarias de 12 millones de dólares y pérdidas no realizadas por valor de 24 millones de dólares.

54. El ACNUR se enfrentaba, en general, al riesgo de que los pagos y los recibos no se hicieran en las mismas monedas y en el mismo período. Las variaciones de los tipos de cambio tenían a la larga un carácter “neutral” por lo que respecta a las operaciones del ACNUR. Entre 1991 y 2001, el saldo de las ganancias y pérdidas cambiarias netas era igual a cero. No obstante, el ACNUR consideraba que, tomando como base un estudio de las corrientes anuales de efectivo correspondientes a 2004, se enfrentaba a un grave riesgo. Las monedas de la zona del euro (euros, francos suizos, etc.) representaban el 18% de su presupuesto, en el que la libra esterlina constituía un 6%. Ese desequilibrio entrañaba un riesgo en caso de depreciación de las monedas de la zona del euro o de la libra esterlina. Aunque se enfrentaba a un importante riesgo cambiario, el ACNUR no se protegía contra él. Estaba revisando su política en materia de riesgo y analizando qué estrategia sería apropiada para mitigar esos importantes riesgos.

### **Conciliación bancaria**

55. El ACNUR tenía 615 cuentas bancarias, de las que 56 eran administradas en la sede, 536 eran administradas en 136 oficinas en los países, seis constituían cuentas bancarias de la nómina administradas por las Naciones Unidas y 17 eran cuentas bancarias administradas en nombre del UNFPA y de la UNOPS. La Junta observó que, en relación con las cuentas bancarias de la sede y las oficinas en los países, no se habían preparado conciliaciones mensuales durante el bienio 2004-2005. No se habían realizado conciliaciones bancarias mensuales en la sede porque: a) no se habían realizado asientos en el libro mayor, dado que éste sólo se utilizaba desde finales de 2004; b) la conciliación de los subsistemas en el libro mayor únicamente

podía llevarse a cabo después de cerrar el subsistema correspondiente y en 2004 y 2005 no se había cerrado ninguno de ellos mensualmente; c) había una cuenta bancaria consolidada en el libro mayor para todas las cuentas bancarias de la sede, razón por lo que era difícil conseguir que las partidas compensatorias tuvieran su contrapartida en determinadas cuentas bancarias; y d) el procedimiento para realizar conciliaciones bancarias dentro del sistema Atlas era engorroso y no era bien comprendido por el personal de finanzas. Se tropezaba con dificultades similares en relación con la conciliación de las cuentas bancarias de las oficinas en los países.

56. En cuatro oficinas en los países, el fraude, que había ascendido a 0,56 millones de dólares durante el bienio 2004-2005, era imputable a la falta de conciliaciones bancarias o al hecho de que éstas no se hubieran realizado oportunamente.

57. Existían discrepancias entre el libro mayor auxiliar y el libro mayor propiamente dicho en relación con las cuentas bancarias tanto de la sede como de las oficinas en los países. En junio de 2006 las discrepancias en la sede y las oficinas en los países ascendían a 4 millones y 2,5 millones de dólares, respectivamente, y estaban siendo investigadas por el PNUD.

58. El PNUD prestaba servicios de tesorería al UNFPA, pero no se habían preparado conciliaciones bancarias mensuales durante todo el ejercicio en el caso de 13 cuentas bancarias del UNFPA, si se excluían los meses de diciembre de 2004 y de 2005.

## **G. Estrategias de financiación**

59. Las Naciones Unidas y sus fondos y programas dependen parcial o totalmente de las contribuciones voluntarias, incluso para la financiación de su presupuesto básico y sus actividades básicas. No obstante, la Junta observó que las estrategias de financiación no siempre eran eficaces, habida cuenta de la importancia que tenían para la viabilidad de las organizaciones y el desempeño de sus mandatos.

60. La Junta observó que la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) carecían de una estrategia oficial y general de financiación en apoyo de los objetivos establecidos por sus órganos rectores. Al margen de esos dos casos, la mayoría de las organizaciones había adoptado principios y objetivos que orientaban sus políticas de recaudación de fondos.

61. Las contribuciones de uso general eran frecuentemente insuficientes. En la ONUDD, las contribuciones a los programas para fines generales habían disminuido en 2,1 millones de dólares (el 52%) durante el bienio 2004-2005. Las contribuciones recibidas por el UNITAR para su Fondo General representaban menos del 30% de los ingresos totales asignados al Fondo General en 2004-2005. Se han hecho esfuerzos para proporcionar recursos financieros de manera más sostenible al presupuesto básico y a los fondos generales y para conseguir una corriente más estable de donantes (en el UNITAR y la ONUDD). En el ACNUR, las contribuciones de uso general representaban el 18% de los recursos totales, por debajo del objetivo del 25% establecido por la organización.

62. Algunas organizaciones dependían de un pequeño número de donantes. Por ejemplo, en el UNITAR, aunque la base de donantes se había ampliado en 2005, únicamente tres donantes financiaban el 50% de los ingresos procedentes de los

gobiernos; y en el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI) había dos donantes que aportaban el 79% del total de las contribuciones.

63. Deberían examinarse más a fondo las alternativas a las contribuciones voluntarias de los Estados Miembros. Por ejemplo, en el ACNUR los fondos recibidos anualmente del sector privado representan entre el 2% y el 3% de las contribuciones totales desde 2001; sin embargo, según las prioridades de recaudación de fondos adoptadas en 2005, a partir de 2010 entre el 10% y el 20% del presupuesto del ACNUR debería financiarse recurriendo al sector privado.

64. La Junta observó los escasos recursos destinados a las actividades de recaudación de fondos. En el UNITAR, la recaudación de fondos destinados al Fondo General era una responsabilidad exclusiva del Director Ejecutivo. En la CEPE, se han establecido mecanismos generales de recaudación de fondos que se ponen periódicamente en conocimiento de los posibles donantes, si bien se han adoptado pocas medidas para promoverlos; además, las actividades de recaudación de fondos solían limitarse a reuniones oficiosas con los donantes. En la UNCTAD, las actividades de recaudación de fondos se basaban principalmente en iniciativas individuales de los directores de los proyectos. En el ACNUR, se habían asignado 16 funcionarios y 5,3 millones de dólares a la recaudación de fondos en el sector privado en 2004, lo que contrastaba con los 216 funcionarios y los 33,8 millones de dólares del UNICEF. Ello dio lugar a una tasa de rendimiento de las inversiones del 3,77% en el caso del ACNUR y del 14,5% en el caso del UNICEF, al tiempo que los ingresos totales procedentes de las actividades de recaudación de fondos en el sector privado ascendieron a 20 millones de dólares en el caso del ACNUR y a 509 millones en el caso de UNICEF.

## H. Coordinación entre organismos

65. En su informe titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma” (A/51/950, párrs. 17 y 18), el Secretario General señaló que el desarrollo sostenible, la consolidación de la paz después de los conflictos, las operaciones de socorro de emergencia, la vinculación entre la asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo eran algunas de las cuestiones de política que habían pasado a tener una índole intersectorial o transectorial. Además, el Secretario General señaló que deberían formar parte de los procedimientos normales de organización las alianzas y asociaciones con los organismos especializados y otras organizaciones.

66. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) fue establecido en 1997 con la finalidad de facilitar la elaboración y adopción de decisiones conjuntas en materia de política, alentar la cooperación en los programas y obtener eficiencia en la gestión. También tenía por objeto posibilitar la realización de cambios a nivel de las oficinas regionales y en los países a los efectos de que todos los programas de las Naciones Unidas se integraran en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). El GNUD estaba integrado por 25 fondos, programas, departamentos y organismos especializados de las Naciones Unidas y por cinco observadores (incluido el Banco Mundial); cuatro de sus organismos integrantes (el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)) constituían su Comité Ejecutivo.

67. En respuesta al Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General), en febrero de 2006 el Secretario General estableció un grupo de alto nivel encargado de estudiar en qué medida podría el sistema de las Naciones Unidas realizar una labor más coherente y eficaz en todo el mundo en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente. El estudio tenía por objeto complementar otras importantes iniciativas de reforma de las Naciones Unidas.

68. La Junta examinó la coordinación entre organismos en 2005, concentrándose en los aspectos siguientes: la compilación de las evaluaciones comunes para los países y de los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo; el sistema de coordinadores residentes; la iniciativa de las oficinas conjuntas; y los locales y servicios comunes. La Junta seguiría concentrándose en esas y otras cuestiones conexas durante las futuras auditorías en el contexto de la preparación del estudio que estaba llevando a cabo el grupo de alto nivel establecido por el Secretario General, así como las demás iniciativas para mejorar la armonización emprendida por el GNUD.

#### **Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y evaluaciones comunes para los países**

69. El GNUD preparó directrices para facilitar, entre otras cosas, la compilación de las evaluaciones comunes para los países<sup>21</sup> y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo<sup>22</sup>. Con arreglo a las directrices para los equipos de las Naciones Unidas en los países, publicadas en octubre de 2003, cada MANUD debe estar preparado antes de diciembre del penúltimo año del ciclo de programación en curso y firmado a más tardar el 31 de marzo del último año del ciclo de programación en curso.

70. El Secretario General, en su informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005, párr. 199), señaló que el MANUD debería establecer claros objetivos estratégicos y definir la asistencia específica que cada entidad de las Naciones Unidas había de prestar para ayudar a los asociados nacionales a alcanzar los objetivos del Milenio y satisfacer sus necesidades más generales en materia de desarrollo y que los gobiernos y la propia Organización podían utilizar posteriormente esa “matriz de resultados” para supervisar y evaluar la actuación del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional y pedir cuentas a sus representantes.

71. Según las directrices establecidas para la preparación del MANUD, las metas o los objetivos nacionales seleccionados deberían estar relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio o con otros compromisos, objetivos y metas de la Declaración del Milenio. En el caso de los MANUD examinados, las prioridades nacionales no siempre guardaban relación con los objetivos de desarrollo del Milenio y sus resultados no siempre se señalaban en la “matriz de resultados” del MANUD. Por ello resultaba difícil contabilizar los resultados.

<sup>21</sup> Cada evaluación constituye un proceso destinado a examinar y analizar la situación de desarrollo de un país y a señalar cuestiones clave como base para la labor de promoción, diálogo normativo y preparación del MANUD.

<sup>22</sup> Cada uno de ellos constituye un marco de planificación y de recursos para los programas y proyectos en los países de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Cada marco se prepara sobre la base del análisis de la correspondiente evaluación común para el país.

72. En el UNICEF, la Junta observó que, en el caso de dos oficinas en países, el correspondiente MANUD había sido preparado demasiado tarde para que se tuvieran en cuenta los programas del país, en tanto que en el caso de la oficina en otro país, el MANUD no había sido publicado aún en mayo de 2006.

#### *Coordinación entre las oficinas en los países*

73. El UNICEF no siempre participaba en las reuniones de coordinación entre organismos en el caso de dos oficinas en países. En una de ellas, las actas del equipo de las Naciones Unidas en el país ponían de manifiesto la preocupación existente en relación con el insuficiente grado de coordinación entre organismos.

74. La Comisión Económica para África (CEPA) fue establecida como sucursal regional de las Naciones Unidas en África. En Etiopía se había constituido un equipo de las Naciones Unidas en el país cuyo Coordinador Residente era el jefe de la oficina del PNUD. El equipo en el país había celebrado reuniones periódicas, por lo menos mensualmente, pero el representante de la CEPA no había asistido a todas las celebradas en Etiopía porque la labor de la CEPA se concentraba principalmente en el continente africano en general. Por ello, la CEPA no desempeñaba ningún papel en relación con la compilación de las evaluaciones comunes para los países y el MANUD para Etiopía.

75. Además, la CEPA tenía en cuenta que los principales obstáculos a la coordinación eficaz entre los organismos eran la falta de una comunicación adecuada entre los organismos y la falta de directrices claras sobre cómo coordinar las actividades en el plano regional. No se había creado ningún mecanismo oficial y eficaz entre la CEPA y otros organismos de las Naciones Unidas a los efectos de examinar posibles esferas de cooperación regional.

#### **Sistema de coordinadores residentes**

76. La Asamblea General, en la sección V de su resolución 59/250, de 22 de diciembre de 2004, reafirmó que el sistema de coordinadores residentes podía desempeñar un papel fundamental en el funcionamiento efectivo y eficaz del sistema de las Naciones Unidas en los países. Los coordinadores residentes, cuya financiación y administración corre a cargo del PNUD, dirigen equipos de las Naciones Unidas en más de 130 países y son los representantes designados del Secretario General para realizar actividades en favor del desarrollo. En estrecha colaboración con los gobiernos, los coordinados residentes y los equipos en los países defienden los intereses y los mandatos de las Naciones Unidas con el apoyo y la orientación de todo el sistema de las Naciones Unidas. El sistema de coordinadores residentes aún a los diferentes organismos de las Naciones Unidas a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de las actividades operacionales a nivel de los países.

77. Como parte de la reforma de las Naciones Unidas, el PNUD ha establecido directores de los países para mejorar la eficacia del sistema de coordinadores residentes. Se nombró a esos directores en 13 países: el Afganistán, Burundi, Côte d'Ivoire, Haití, Indonesia, el Iraq, Liberia, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, el Sudán y Timor-Leste.

78. Bajo la autoridad delegada del coordinador residente o del representante residente, el director del país asume la responsabilidad general de las actividades

operacionales y programáticas del PNUD y de su coordinación, así como de informar al representante residente del PNUD. El nombramiento del director de un país da lugar a que desempeñe más eficazmente su cometido el coordinador residente, quien se encarga en última instancia de reforzar la coordinación entre los organismos.

79. A fin de ampliar esa modalidad para abarcar a Estados con numerosos equipos y programas en el país y con complejas situaciones de coordinación o de desarrollo, el Administrador del PNUD solicitó el apoyo de los donantes para financiar las actividades de 40 directores de países con cargo a los recursos extrapresupuestarios. El PNUD se proponía financiar otros siete cargos de directores de países con cargo a los recursos ordinarios por un total de 4,5 millones de dólares durante el bienio 2006-2007.

#### *Formación de los coordinadores residentes*

80. Aunque se habían organizado algunas actividades de formación, no se contaba con programas permanentes de formación. La Oficina del GNUM tenía previsto poner en marcha, en el cuarto semestre de 2006, un proyecto experimental de formación de los coordinadores residentes en relación con el sistema de las Naciones Unidas y sus mandatos y funciones. La formación se haría también extensiva a los representantes de otros organismos.

81. Se preveía que la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas organizaría un curso de iniciación para coordinadores residentes y representantes residentes. Estaba previsto organizar dos cursos experimentales en septiembre y octubre de 2006.

#### *Sistema de evaluación de los coordinadores residentes*

82. La Oficina del GNUM había previsto un nuevo sistema de evaluación de los coordinadores residentes y los equipos de directores regionales. La evaluación del representante residente del PNUD daría lugar a una calificación del jefe del equipo de coordinadores residentes, coordinadores de asuntos humanitarios, oficiales designados y representantes residentes. La Oficina del GNUM preveía que el sistema estaría completamente en marcha en 2007. No obstante, en la evaluación de la actuación profesional de los coordinadores residentes no se explicaba cómo se incorporarían los resultados de las evaluaciones a las actividades de formación.

#### *Conclusiones*

83. Las conclusiones a que se había llegado en relación con el sistema de coordinadores residentes se incluyeron en la intranet del GNUM. Había a la sazón un “buzón abierto” sobre las deliberaciones que habían tenido lugar en el marco de la red de prácticas de coordinación del GNUM. No obstante, la información era insuficiente y no se había actualizado desde octubre de 2005. La Oficina del GNUM informó a la Junta de que aceleraría la recopilación de prácticas idóneas y actualizaría la página sobre la experiencia adquirida en el sitio del GNUM en la web.

### **Dotación de personal**

84. El Secretario General, en su informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad” (A/59/2005, párr. 198), señaló que, en cada etapa de las actividades de las Naciones Unidas, el alto funcionario de las Naciones Unidas presente en el país de que se tratara —representante especial, coordinador residente o coordinador de asuntos humanitarios— debía tener la autoridad y los recursos necesarios para administrar una misión integrada o una “presencia” integrada de las Naciones Unidas en el país, de modo que las Naciones Unidas pudieran funcionar verdaderamente como una entidad integrada. La responsabilidad respecto de la dotación de personal seguía siendo una cuestión propia de cada organismo.

85. El PNUD facilitó a la Oficina del GNUD 13,5 millones de dólares para que fueran asignados a los diferentes equipos en los países. La Oficina del GNUD asignó sumas adicionales a ciertas oficinas en los países en función de la situación de cada país. La Oficina informó a la Junta de que algunos de los factores que habían tenido en cuenta los centros de coordinación eran la justificación del plan de trabajo presentado; las entregas de períodos anteriores; la situación en el país; y la puesta en práctica de las evaluaciones comunes para los países y los MANUD (a los que se habían otorgado otros 20.000 dólares, al tiempo que se habían facilitado 10.000 dólares más a las oficinas en los países que habían puesto en práctica algún plan de acción para los programas en los países). No obstante, las asignaciones presupuestarias por los centros de coordinación geográficos no se basaban en ninguna directriz escrita en la que se definieran los criterios de la asignación.

### **Oficinas conjuntas**

86. En su informe titulado “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio” (A/57/387 y Corr.1), el Secretario General propuso que se establecieran oficinas conjuntas en los países en que los recursos de las Naciones Unidas fueron escasos. Una oficina conjunta dispondría de un programa común para los países y una oficina unificada con un conjunto común de procesos operativos. La oficina conjunta abarcaría las actividades de los programas de los organismos, que se realizarían de manera integrada. La oficina conjunta tendría un representante para los cuatro organismos siguientes: el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA. El representante de esos cuatro organismos desempeñaría las funciones de autoridad delegada y de representante residente.

87. El proyecto experimental para la única oficina conjunta se había puesto en marcha en Cabo Verde el 1º de enero de 2006. La segunda oficina propuesta como oficina conjunta en el marco del proyecto experimental era la de Guyana. Además, el Gobierno de Viet Nam había mostrado interés en poner en práctica el principio de la oficina conjunta. La Oficina del GNUD preveía que el principio de la oficina conjunta se aplicaría en diez oficinas en los países en el plazo de dos años.

88. Se aprobó un modelo de organismo de apoyo como modelo provisional de oficina conjunta, lo que significaba que externamente la oficina sería una oficina de las Naciones Unidas, pero internamente se ajustaría a los procesos operativos de uno de los cuatro organismos. La Junta observó que la existencia de diferentes sistemas de planificación institucional de los recursos podía constituir un obstáculo al respecto (por ejemplo, el PNUD utilizaba Peoplesoft, en tanto que el UNICEF utilizaba Systems, Applications, Products in Data Processing (SAT)) y algunos organismos aún no habían puesto en marcha su planificación institucional de los

recursos en las oficinas en los países (el UNICEF y el ACNUR). La Junta señaló ámbitos en que el principio de la oficina conjunta había creado dificultades, como en materia de presupuestación, liberación de recursos y suministro de información por la oficina conjunta a los organismos participantes.

### **Locales y servicios comunes**

89. Habida cuenta de la falta de verdaderas oficinas conjuntas y de conformidad con el programa de reformas de las Naciones Unidas del Secretario General, el establecimiento de locales y comunes a nivel de los países da lugar a un aumento de la eficiencia y la eficacia en relación con la ejecución de los programas de las Naciones Unidas en los países, al tiempo que promueve la coordinación interinstitucional. Otro de los objetivos de los locales comunes era establecer vínculos más estrechos entre el personal de las Naciones Unidas y promover una presencia más unificada a nivel de los países de manera eficaz en función de los costos.

#### *Casa de las Naciones Unidas*

90. Según el PNUD, en mayo de 2006 había en todo el mundo 60 locales designados oficialmente como Casas de las Naciones Unidas. La Junta destacó que ocho de las 12 oficinas del PNUD en los países que habían sido visitadas durante el bienio no contaban con una Casa de las Naciones Unidas.

91. Cinco de las oficinas del PNUD en los países que habían sido visitadas por la Junta no se encontraban en locales de las Naciones Unidas. Los principales obstáculos con que se tropezaba al respecto eran, por una parte, el hecho de que únicamente algunos organismos de las Naciones Unidas se beneficiaban de la cesión de locales gratuitos o sometidos a un trato preferencial de conformidad con algún acuerdo básico de cooperación y, por otra, el hecho de que los incentivos fueran insuficientes.

#### *Memorandos de entendimiento*

92. La Junta destacó que cinco de las 12 oficinas del PNUD en los países que habían sido visitadas no contaban con memorandos de entendimiento actualizados y firmados entre el PNUD y otros organismos a los efectos del establecimiento de locales comunes y, en ciertos casos, de servicios comunes. El hecho de que no se contara con memorandos de entendimiento podía dar lugar a que los diferentes organismos no conocieran o no tuvieran claras sus obligaciones y responsabilidades. La Oficina del GNUD informó a la Junta de que el Comité Ejecutivo del Grupo de Trabajo del GNUD sobre locales y servicios comunes había revisado los memorandos de entendimiento sobre locales comunes que habían firmado los organismos sobre el terreno y que se había preparado un modelo normalizado para tales memorandos.

93. La oficina del PNUD en los países nórdicos, el UNFPA, la UNOPS y el PMA, incluida la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (utilizando la Casa de las Naciones Unidas en Copenhague), habían firmado un memorando de entendimiento revisado en agosto de 2005. La Junta observó que el memorando no incluía ninguna disposición para actualizar o revisar el acuerdo a intervalos periódicos.

94. La CEPA había facilitado locales para otros organismos de las Naciones Unidas en Etiopía. La CEPA había concertado memorandos de entendimiento con todas las oficinas y los organismos de las Naciones Unidas y otras entidades comerciales que ocupaban espacio en el recinto de las Naciones Unidas. En los memorandos de entendimiento no se establecían condiciones de pago ni cláusulas de penalización para los pagos fuera de plazo. Además, los memorandos de entendimiento no incluían la superficie del espacio cedido, la descripción de la superficie en alquiler ni la cantidad que había que abonar por cada metro cuadrado ocupado.

#### *Supervisión, evaluación y presentación de informes*

95. La supervisión y la evaluación del funcionamiento de los servicios comunes forman parte de una gestión eficaz. En Copenhague se había establecido un equipo de gestión de operaciones para precisar los beneficios e investigar los servicios comunes que podrían utilizar los organismos de las Naciones Unidas. Las funciones del equipo de gestión de operaciones incluían la realización de actividades de supervisión, evaluación y presentación de informes. El PNUD informó a la Junta de que la firma de acuerdos sobre el nivel de los servicios era el primer paso en el proceso de supervisión y evaluación de los servicios comunes.

96. El PNUD había de celebrar reuniones con el equipo de gestión de operaciones y los jefes de los organismos participantes para analizar la situación financiera de los servicios comunes e informarles al respecto. Además, el equipo de gestión de operaciones, en colaboración con la Oficina de Servicios Institucionales de Adquisición, había de establecer metas y un mecanismo de seguimiento para valorar el funcionamiento de los servicios comunes que se prestaran.

97. En cinco oficinas del UNICEF en países, pese a numerosos y laboriosos procesos de diagnóstico de los posibles beneficios del enfoque conjunto, la gama de servicios comunes era limitada. En tres de las oficinas auditadas, se prestaban servicios comunes en la esfera de la seguridad. Además, los organismos de las Naciones Unidas compartían servicios de viajes y de mensajería, así como un dispensario y una gasolinera.

98. Había dos obstáculos que impedían que se avanzara en la puesta en común de servicios. Los organismos pequeños podían beneficiarse proporcionalmente más que los organismos grandes de las economías de escala propiciadas por los servicios comunes. Ello podía reducir los incentivos para que los grandes organismos participaran en el proceso. El otro obstáculo era la dificultad de lograr un consenso entre numerosos organismos en relación con las medidas que había que adoptar.

#### *Programa de servicios comunes*

99. El programa de servicios comunes tiene por objeto reducir los costos e incrementar la eficacia y la coordinación de las operaciones de las Naciones Unidas. La Oficina del GNUD estaba presentando cursillos sobre el programa de servicios comunes a todas las oficinas en los países. Los cursillos se referían a aspectos tales como la armonización e integración de los organismos de las Naciones Unidas; la realización de economías; la información al personal sobre el valor de los servicios comunes; y el análisis de la relación costo-beneficio.

100. Se esperaba que la presentación de los cursillos terminaría a finales de 2006. Al 31 de diciembre de 2005, se habían presentado cursillos a 44 de las 134 oficinas en los países a un costo de 816.156 dólares, lo que equivalía a 18.549 dólares como promedio por oficina. Había 90 oficinas en los países que aún tenían que poner en marcha el programa de servicios comunes antes de finales de 2006. Utilizando el mismo costo promedio por oficina, los recursos estimados para poner en marcha el programa ascendían a 1,67 millones de dólares, lo que contrastaba con el resto del presupuesto aprobado, por valor de unos 0,81 millones de dólares, para poner en marcha el enfoque de los servicios comunes en las oficinas en los países. El PNUD preveía establecer un proyecto separado en el sistema Atlas para administrar ese presupuesto y efectuar un control más riguroso de los costos reales. Además, la Oficina del GNUM había pedido una evaluación del programa para conocer sus efectos. En mayor de 2006 aún no se disponía del correspondiente informe.

#### *Sistema de gestión de servicios comunes*

101. El PNUD tenía previsto aplicar experimentalmente en 22 oficinas en los países el sistema de gestión de servicios comunes. Estaba previsto que el sistema estuviera completamente en funcionamiento en el tercer semestre de 2006. No obstante, en abril de 2006 se suspendió su puesta en marcha en espera de los resultados de la revisión del programa de servicios comunes. El Grupo de Trabajo sobre servicios y locales comunes estaba proporcionando sistemáticamente al sistema información de referencia. Se esperaba que, una vez que estuviera puesto en marcha, el sistema sería utilizado ordinariamente por todas las oficinas en los países.

#### *Expertos en servicios comunes*

102. Los expertos en servicios comunes son funcionarios designados para realizar actividades de fomento de la capacidad, formación, supervisión y asesoramiento técnico en relación con las iniciativas de servicios comunes. Las funciones y obligaciones de esos expertos incluyen realizar actividades de capacitación, orientación y asesoramiento técnico; contribuir a la preparación y aplicación de mecanismos generales para los programas de servicios comunes; garantizar que se establezcan o desarrollen en todos los países de sus respectivas regiones iniciativas de servicios comunes interinstitucionales; promover acuerdos para el establecimiento de redes regionales e interregionales, así como un sistema similar entre países; y prestar asistencia en la organización de reuniones de servicios comunes regionales. Los expertos en servicios comunes están bajo la autoridad del Grupo de Trabajo sobre servicios y locales comunes.

103. El programa de expansión de los servicios comunes, que fue hecho suyo por el Grupo de Gestión del GNUM en diciembre de 2003, se puso en marcha en las oficinas en los países mediante un enfoque regional que utilizaba a expertos en servicios comunes. Ese enfoque abarcaba seis regiones de servicios comunes: África occidental y central, África oriental y meridional, los Estados árabes y África septentrional, las islas de Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes. Se estableció un equipo interinstitucional para cada región.

104. La Junta observó que en dos países visitados no se había utilizado a expertos en servicios comunes para delimitar tales servicios o proporcionar la asistencia y el conocimiento especializados que se requerían al respecto.

### **Adquisiciones interinstitucionales**

105. El Grupo de Trabajo Interinstitucional para las adquisiciones fue establecido en 1977 y fue uno de los primeros mecanismos de coordinación interinstitucional. Es un foro para que los oficiales jefes de compras del sistema de las Naciones Unidas promuevan la coordinación y las prácticas comunes. La Oficina de Servicios Institucionales de Adquisición, que tiene también el mandato de promover la coordinación interinstitucional como parte de sus actividades de investigación y desarrollo, desempeña las funciones de secretaría del Grupo de Trabajo Interinstitucional para las adquisiciones. La Oficina compensa sus gastos con cargo a los excedentes de ingresos generados por sus actividades de compra.

106. La Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición estaba en condiciones de promover las actividades de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas en la esfera de las adquisiciones. Sin embargo, en la práctica la coordinación de las adquisiciones estaba impulsada por el programa del Grupo de Trabajo Interinstitucional para las adquisiciones. La Oficina actuaba ajustándose a las decisiones del Grupo de Trabajo, de manera similar a todos los demás integrantes del Grupo de Trabajo. Éste había realizado importantes contribuciones para promover la coordinación interinstitucional. No obstante, en su calidad de foro de expertos, no tenía encomendado el mandato de dirigir oficialmente la coordinación y la cooperación interinstitucionales y dependía en gran medida de los compromisos formulados voluntariamente por los participantes en las reuniones.

107. No había procesos ni directrices oficiales para garantizar que la coordinación y la cooperación interinstitucionales entre las oficinas en los países se hiciese extensiva a las adquisiciones. La Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición, que podía desempeñar un papel fundamental de apoyo a los coordinadores residentes a este respecto, manifestó que estaba dispuesta a ello. No obstante, no tenía ningún plan de participar activamente en ese proceso. La Oficina no había proporcionado sistemáticamente orientaciones oficiales sobre la promoción de la coordinación y la colaboración en materia de adquisiciones a nivel de oficinas en los países. La Oficina indicó que no obtenía beneficios suficientes para prestar apoyo al papel de la secretaría del Grupo de Trabajo Interinstitucional para las adquisiciones ni a la función de coordinador residente. La Oficina consideraba que el PNUD tenía que encomendarle el mandato de facilitar la coordinación en relación con las adquisiciones mediante el desempeño de la función de coordinador residente y contar con una fuente de financiación en apoyo de esa actividad.

108. Había varias iniciativas de colaboración iniciadas por el Grupo de Trabajo Interinstitucional que abarcaban a la Oficina. En 2004, la Oficina había participado directamente en el establecimiento de una plataforma para la transmisión de acuerdos a largo plazo y otra información en materia de compras. Había procedido así aunque la plataforma no estaba integrada aún por todos sus miembros. En mayo de 2005 el Grupo de Trabajo había decidido que todas las organizaciones deberían comprometerse a tener un único portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas, es decir, una base de datos de proveedores a la que tuviera acceso todo el personal de adquisiciones de las Naciones Unidas y del Banco Mundial.

109. Una de las decisiones clave adoptadas en 2004 por el Grupo de Trabajo Interinstitucional para las adquisiciones fue que cada organismo de las Naciones Unidas que participase en actividades de adquisición en gran escala se especializara en la preselección de determinados productos. En 2005 los organismos de las

Naciones Unidas accedieron en un principio a la asignación de productos. Aunque se reconoció que ello constituía un avance, el concepto de “organismo principal” llevaba mucho tiempo aplicándose y se remontaba a la primera reunión celebrada por el Grupo de Trabajo en 1976.

110. La iniciativa del “organismo principal” había entrañado beneficios y servido para evitar la duplicación de adquisiciones de tales productos. No obstante, no se habían realizado más actividades de colaboración al respecto más allá de la preselección de proveedores. Podrían obtenerse nuevos beneficios si ese concepto de colaboración se hiciera extensivo a otros elementos del ciclo de adquisiciones operacionales, como los procesos de otorgamiento de contratos y de evaluación de la actuación de los proveedores.

111. La Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición consideraba que las oportunidades de colaboración eran escasas porque frecuentemente no había suficiente claridad a nivel organizativo sobre el tipo de actividades en que debían participar las organizaciones. El PNUD tenía un mandato amplio y diverso en la esfera del desarrollo y probablemente era muy extensa la gama de productos que necesitaba. La UNOPS, por ejemplo se había constituido inicialmente como un órgano especializado en gestión de proyectos; sin embargo, en la práctica buscaba oportunidades de compra, dado que obtenía los ingresos necesarios para financiar sus gastos generales (véase también el documento JIU/REP/2004/9).

112. Además, Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición consideraba que las compras realizadas por las organizaciones de las Naciones Unidas respaldaban la estrategia operacional de tales organizaciones. Así pues, la función de adquisiciones de cada organización quedaba organizada en consecuencia. Además, la falta de coordinación de las adquisiciones de las organizaciones de las Naciones Unidas mostraba en qué medida se superponían las funciones de los diferentes organismos. No obstante, la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición indicó que había intentado colaborar con otras organizaciones de las Naciones Unidas en Copenhague y que, a tal efecto, se había ofrecido a aceptar la contratación externa de las funciones de adquisición de la UNOPS y había cooperado para proporcionar servicios de adquisición operacionales en apoyo del UNFPA para ciertos artículos recurriendo al catálogo en línea de las Naciones Unidas, denominado UN Web Buy.

113. La Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición podía determinar sus costos mediante la aplicación de una metodología basada en las actividades. Los demás organismos (por ejemplo, el UNFPA y la UNOPS) no podían hacerlo. La Oficina limitaba sus costos de transacción mediante el cobro de una comisión promedia de tramitación del 3%, en tanto que, según la Oficina, otros organismos de las Naciones Unidas estimaban que sus costos equivalentes se cifraban entre el 4% y el 18%. La Oficina promovía sus prácticas de codificación de las actividades y los costos entre sus contrapartes de las Naciones Unidas a fin de promover una mejor determinación de los costos.

114. En el UNICEF, las compras en régimen de colaboración eran escasas. Entre 2000 y 2004, las adquisiciones directas por el UNICEF habían ascendido a un promedio anual de 1,97 millones de dólares. Ello representaba el 2,1% de los gastos generales de compra de los servicios de adquisiciones del UNICEF. Más de las tres cuartas partes de esa suma correspondían a compras realizadas en nombre de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el PNUD.

115. El UNICEF tal vez no realizara esas transacciones si no mediaba un memorando de entendimiento. En la auditoría se observó que se había concertado un acuerdo de esa índole con el PNUD y el UNFPA, pero no con la OMS. El jefe de los servicios de adquisiciones del UNICEF había escrito en 2003 que la OMS no daba muestras de reconocer al UNICEF como organismo principal, salvo en lo concerniente a la adquisición de vacunas. Además, la OMS hacía sistemáticamente caso omiso del requisito de que mediara cierta forma de acuerdo. De resultas de ello, se había informado a la OMS de que los servicios de adquisiciones del UNICEF dejarían de facilitarle los precios de ciertos productos.

116. El UNICEF consideraba que ciertos organismos similares a él, como la OMS, la UNOPS y el PNUD/Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición, habían establecido o reforzado cierta capacidad de adquisiciones para los productos farmacéuticos, esfera en la que el UNICEF tenía reconocido el papel de organismo principal.

117. En el período 2000-2004, el UNICEF había adquirido de otros organismos de las Naciones Unidas suministros por valor de 6,94 millones de dólares, lo que equivalía a 1,4 millones de dólares al año o al 0,22% de las adquisiciones generales y al 0,32% de todas las adquisiciones del exterior. Esas cifras no incluían adquisiciones en el marco de acuerdos a largo plazo negociados con los proveedores u otros organismos de las Naciones Unidas.

118. La secretaría del Grupo de Trabajo Interinstitucional para las adquisiciones confeccionaba una lista con los acuerdos a largo plazo de siete organismos de las Naciones Unidas (las Naciones Unidas, la Oficina de Servicios Institucionales de Adquisición, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el UNICEF, la UNOPS, el OOPS y el PMA), pero no existían datos consolidados sobre los precios o sobre la utilización de tales acuerdos a largo plazo por otros organismos de las Naciones Unidas. La cooperación más estrecha guardaba relación con dos acuerdos a largo plazo de expedición de carga entre otros organismos de las Naciones Unidas. En el caso de los vehículos, el UNICEF contaba con sus propios acuerdos a largo plazo, que se basaban en el acuerdo de la Oficina de Servicios Institucionales de Adquisición, que tenía fijados los mismos precios. No obstante, habida cuenta del tiempo de tramitación que requería el acuerdo de la Oficina, los vehículos no solían poder entregarse de manera inmediata. Por ello, el UNICEF había negociado otros dos acuerdos a largo plazo con vendedores de automóviles a razón de una prima de aproximadamente el 20%. Paralelamente, el UNICEF compraba juegos de material para realizar análisis sobre el VIH y anticonceptivos, recurriendo a acuerdos a largo plazo concertados respectivamente con la OMS y el UNFPA, por un total de 5,4 millones de dólares en 2004, así como diferentes dispositivos de uso médico.

119. Los organismos de las Naciones Unidas habían utilizado los acuerdos a largo plazo del UNICEF. Por ejemplo, el ACNUR había utilizado el acuerdo a largo plazo sobre las mosquiteras para camas a los efectos de comprar unas 150.000 mosquiteras a razón de 3,8 dólares cada una, en lugar de a 4,7 dólares (precio que había facilitado el proveedor al ACNUR), lo que había entrañado un ahorro de 0,13 millones de dólares.

120. El ACNUR utilizaba espacio de los almacenes del UNICEF en Copenhague y en Dubai en los que ambos organismos tenían depositados algunos artículos idénticos. No obstante, el UNICEF y el ACNUR no sumaban sus órdenes de compra para obtener descuentos de los proveedores por compras al por mayor. Sus

existencias se gestionan separadamente en esos locales compartidos. No se realizaba ninguna gestión conjunta, que podría haber dado lugar a una disminución del volumen general de existencias o a economías de escala.

121. La CEPA no contaba con ningún mecanismo para facilitar una estrategia de servicios comunes con otros organismos ubicados en el recinto de las Naciones Unidas. El cuadro 5 muestra el precio unitario facilitado por la sección de adquisiciones de la CEPA a fin de evaluar las posibles ganancias y economías de escala de la CEPA y de las oficinas y organismos de las Naciones Unidas.

Cuadro 5

**Precios comparativos para determinados artículos**

(En millones de dólares EE.UU.)

<i>Descripción</i>	<i>CEPA</i>	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>
Papel de fotocopias (500 P)	3,52	3,40	4,12
CD-R	0,75	1,04	0,69
Presidencia ejecutiva (local)	173,61	225,69	145,83
Tinta de impresora (HP-2300)	106,48	91,44	127,31
<b>Total</b>	<b>284,36</b>	<b>321,57</b>	<b>277,95</b>

**I. Respuesta al tsunami**

122. El 26 de diciembre de 2004 un terremoto frente a las costas de Indonesia produjo un gran tsunami que afectó a países tales como Indonesia, Sri Lanka y Tailandia. Se estima que murieron 240.000 personas a causa del desastre y que más de 1 millón se vieron desplazadas. Además, el 28 de marzo de 2005 se produjo otro terremoto que afectó a Nias, Simeuluë y las zonas meridionales de Aceh en Indonesia.

123. La Junta visitó los locales de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de la Secretaría, el PNUD, el ACNUR y el UNICEF ubicados en los tres países más afectados (Indonesia, Sri Lanka y Tailandia). Además, la Junta visitó la sede de la OCAH en Nueva York y Ginebra y las respectivas sedes del PNUMA y del ONU-Hábitat en Nairobi.

124. Durante el bienio 2004-2005, las Naciones Unidas y sus fondos y programas recibieron 980 millones de dólares para hacer frente al tsunami y gastaron 359 millones, lo que representa una tasa de ejecución del 36,7%, tal como se indica en el cuadro 6.

**Cuadro 6**  
**Ingresos y gastos de las Naciones Unidas, sus fondos y programas**  
**en relación con el tsunami, 2004-2005**

(En millones de dólares EE.UU.)

<i>Organismo</i>	<i>Ingresos totales disponibles</i>	<i>Gastos</i>	<i>Proporción gastada (porcentaje)</i>
UNICEF	660	200,7	30,4
PNUD	158,2	76,2	48,2
ACNUR	59,2	34,0	57,4
ONU-Hábitat	32,2	9,4	29,2
UNFPA	30,3	19,1	63,0
OCAH <sup>a</sup>	21,6	13,8	63,9
Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas	7,8	0,9 <sup>b</sup>	11,5
PNUMA	6,6	3,2	48,5
UNIFEM <sup>c</sup>	2,7	1,5 <sup>b</sup>	55,6
Otros	0,4	–	–
<b>Total</b>	<b>979,0</b>	<b>358,8</b>	<b>36,7</b>

*Fuente:* Junta de Auditores de las Naciones Unidas, sistema de supervisión financiera, organismos.

<sup>a</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría.

<sup>b</sup> Datos correspondientes al 31 de octubre de 2005.

<sup>c</sup> Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

125. Los organismos dieron diferentes explicaciones sobre la baja tasa de ejecución. El PNUD y el UNICEF indicaron que su papel en las actividades de desarrollo, al margen de las actividades de socorro humanitario, justificaba que se arrastraran fondos a 2006 y años posteriores. El UNICEF explicó que los retrasos en la construcción de alojamientos en Indonesia y Sri Lanka habían obedecido a razones jurídicas y ambientales. La construcción de viviendas después de un desastre natural no formaba parte del mandato básico del ACNUR y ello explicaba por qué éste no disponía del personal interno pertinente para poner en marcha tales proyectos. En cuanto al ONU-Hábitat, los informes sobre la marcha de los trabajos relacionados con la respuesta al tsunami mostraban importantes retrasos. A este respecto, se señalaron, entre otras cuestiones, la necesidad de realizar labores de preparación en los lugares de construcción y de hacer frente a los costos de iniciación.

#### **Preparación para situaciones de emergencia**

126. La responsabilidad primordial de establecer y actualizar los planes para imprevistos y prepararse para casos de emergencia correspondía a cada equipo de las Naciones Unidas en los países, bajo la dirección de los coordinadores de asuntos humanitarios y coordinadores residentes. El Comité Permanente entre Organismos había establecido un grupo de trabajo sobre preparación para casos de desastre y planificación de imprevistos cuya misión era proporcionar orientaciones y apoyo a los coordinadores de asuntos humanitarios. No había planes generales y actualizados a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas en relación con la preparación

para casos de desastre y situaciones de emergencia en Indonesia, las Maldivas o Sri Lanka. Con posterioridad al tsunami, la OCAH y el PNUD habían colaborado con los gobiernos para preparar planes nacionales para imprevistos.

127. El UNICEF y el ACNUR habían establecido planes de preparación para emergencias o imprevistos en los países afectados. No obstante, esos planes no eran suficientemente detallados ni concretos para que sirvieran de ayuda durante las etapas iniciales de los desastres. La Junta observó algunas deficiencias, tales como las siguientes:

a) Falta de un plan claro de movilización de recursos humanos, de listas de suministros esenciales y de un plan logístico nacional para hacer frente a las emergencias;

b) Falta de sensibilización por parte de algunos funcionarios encargados de las actividades de preparación para casos de emergencia y de respuesta a imprevistos o insuficiente formación de tales funcionarios en relación con los pormenores del plan;

c) Falta de apoyo oficial o de difusión en relación con un plan para la preparación de los funcionarios para casos imprevistos.

#### **Evaluación de las necesidades**

128. Las Naciones Unidas y sus fondos y programas no tenían una metodología común de evaluación rápida. El UNICEF carecía de mecanismos normalizados de evaluación y de orientaciones para apoyar un enfoque sistemático respecto de las evaluaciones rápidas y lograr un alcance general y datos de calidad de las evaluaciones. Únicamente la oficina en Sri Lanka había establecido modelos de evaluación normalizados para que pudieran compararse los datos. No obstante, tales modelos no se utilizaban sistemáticamente sobre el terreno.

129. Después del tsunami, el UNICEF había publicado un manual actualizado de actividades de emergencia sobre el terreno, en el que se abordaba la realización de las evaluaciones iniciales. Además, había preparado un proyecto de manual de evaluación rápida. Ese manual podía ser de utilidad para otros organismos de las Naciones Unidas que realizaran actividades humanitarias.

130. Después de transcurrido más de un año desde el tsunami, algunos organismos aún no habían preparado presupuestos y planes de trabajo multianuales en relación con la utilización de los fondos solicitados. Tal era el caso del UNICEF (Indonesia) y del ACNUR (Indonesia y Sri Lanka). Por consiguiente, se corría el riesgo de que el proceso de asignación de recursos se basara en evaluaciones imprecisas de las necesidades y de que la capacidad de los organismos no estuviera en consonancia con los fondos recibidos.

#### **Eficacia de la respuesta inmediata**

131. La respuesta del UNICEF al tsunami en las seis u ocho primeras semanas se había ajustado a los compromisos contraídos por el Fondo. Habida cuenta de la envergadura de la devastación y de los problemas de acceso a las zonas afectadas, ha de reconocerse la eficacia del personal del UNICEF que había tomado parte en esa operación.

132. La respuesta inmediata de la OCAH al tsunami había consistido en enviar a los países afectados cinco equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre, integrados por 44 expertos en respuesta a desastres de 18 países y cuatro organizaciones internacionales. Aunque se les había enviado oportunamente sobre el terreno, no se les había facilitado material informativo antes de llegar al país al que iban a realizar actividades.

133. El ACNUR había participado en una operación a petición del Secretario General, aunque no estuviera directamente relacionada con su mandato de protección de los refugiados. A pesar de esa situación peculiar, no se ha realizado ninguna evaluación concreta del ACNUR a fin de extraer conclusiones para la futura participación del ACNUR en operaciones de socorro originadas por desastres naturales.

134. El ONU-Hábitat no había preparado oportunamente informes sobre su actuación, lo que constituía un obstáculo para determinar los retrasos y los sobrecostos.

#### **Eficacia de la coordinación entre organismos**

135. La coalición para evaluar la situación de emergencia creada por el tsunami (integrada por la OCAH, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el PNUD, el UNFPA, el UNICEF, la OMS, el PMA, diversas organizaciones no gubernamentales y donantes) consideró que, habida cuenta del número de participantes, la coordinación no era eficaz. La OCAH admitió en su informe anual de 2005 que la competencia entre agentes sobre el terreno, particularmente la competencia respecto de clientes o poblaciones afectadas, así como la falta de incentivos a los efectos de la coordinación, dado que los fondos eran abundantes, daba lugar a la duplicación de actuaciones y a la confusión.

136. En Sri Lanka, la OCAH reconoció que la actuación a nivel del distrito no había sido totalmente eficaz de resultas del envío de personal subalterno sin suficiente respaldo o equipo en muchos lugares. Aunque, en algunos casos, los funcionarios realizaran actividades que iban más allá de las que se esperaban de ellos, la Comisión de evaluación del tsunami consideró que la situación general se caracterizaba por la falta de eficacia de la OCAH a nivel de distrito<sup>23</sup>.

#### **Coordinación entre el personal civil y militar**

137. El personal de la OCAH, aunque dependía del Centro de Mando Regional de Tailandia desde el 31 de diciembre de 2004, registró varios problemas de comunicación sobre el terreno y no pudo atender eficazmente a las peticiones y ofrecimientos de pertrechos militares.

138. El ACNUR utilizó medios militares en la etapa de emergencia. Especialmente en Indonesia, utilizó helicópteros suizos y vehículos del ejército de los Estados Unidos o de Indonesia. Sin embargo, hubo una falta de acuerdo entre las Naciones Unidas y las fuerzas militares, al margen del memorando de entendimiento entre el ACNUR y el ejército suizo.

<sup>23</sup> Informe anual de la OCAH correspondiente a 2005, pág. 172.

### **Paso del socorro de emergencia a la rehabilitación**

139. La OCAH obtuvo resultados desiguales al intentar coordinar el paso a la cooperación. En Tailandia, el equipo en el país comenzó a examinar las necesidades de recuperación ya el 10 de enero de 2005, momento en que el equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre ya se encontraba en el país. En Sri Lanka, la OCAH contribuyó a que el equipo en el país adoptara una estrategia de transición en abril de 2005, tras el examen de mitad de período del llamamiento de urgencia. En febrero de 2006 aún no se sabía puesto en marcha una estrategia similar en Indonesia. Sin embargo, la OCAH, el PNUD y la Oficina del GNUD habían intentado planificar el paso del socorro de emergencia a la recuperación y habían organizado una visita conjunta a Indonesia en junio de 2005. Después de la visita, en septiembre de 2005 se creó la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Aceh y Nias. Su objetivo era promover los objetivos de la reforma de las Naciones Unidas y actuar como contraparte especial para el Organismo de Reconstrucción y Rehabilitación de Banda Aceh Jayah.

### **Equipos de las Naciones Unidas en los países y estrategia contra el fraude**

140. Pese a los fondos recibidos por los organismos de las Naciones Unidas desde el tsunami y los correspondientes riesgos de despilfarro, mala gestión de los fondos y corrupción, los organismos de las Naciones Unidas presentes en Indonesia y Sri Lanka no adoptaron una estrategia común para luchar contra los riesgos de fraude y corrupción. De resultas de ello, no se compartió información entre los organismos a los efectos de confeccionar una lista negra de personas que hubiesen cometido irregularidades en materia de compras y en otros ámbitos.

141. El PNUD no contaba con una estrategia de prevención del fraude en el momento de la realización de actividades de socorro con motivo del tsunami. Esa estrategia del PNUD no se distribuyó entre las oficinas en los países hasta agosto de 2005, es decir, ocho meses después de la respuesta inicial a la emergencia. Se habían realizado actividades de lucha contra el fraude en aplicación del programa de respuesta de emergencia y de recuperación de transición de Banda Aceh, en forma de una nota con orientaciones sobre la responsabilidad y las medidas de transparencia.

### **Supervisión de las corrientes financieras**

142. Dado que el sistema de supervisión financiera de la OCAH no abarcaba los gastos, el Comité Permanente entre Organismos decidió crear un sistema de seguimiento de los gastos, a cargo de la OCAH. En consecuencia, en mayo de 2005 se puso en marcha la página del sistema de seguimiento de los gastos en la web. Los organismos participantes se habían comprometido a proporcionar mensualmente información a la OCAH en Ginebra. La Junta observó las deficiencias siguientes:

- a) Algunos organismos no habían facilitado información sobre los gastos, aunque habían solicitado fondos como parte de los proyectos del llamamiento de urgencia;
- b) Algunos organismos no habían informado sobre la asignación de gastos de uso general a determinados proyectos;

c) La OCAH no conciliaba los estados de gastos del sistema de seguimiento de los gastos con los estados financieros de los organismos participantes;

d) Había contradicciones entre las cifras del sistema de seguimiento de los gastos, la base de datos de asistencia de los donantes<sup>24</sup> y la base de datos de recuperación de Banda Aceh y Nias.

### **Controles financieros**

143. En la OCAH, la información generada por dos sistemas de información no compatibles, a saber, el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS) de las Naciones Unidas (utilizado por la sede de la OCAH) y el sistema Atlas del PNUD (utilizado por el PNUD en nombre de las oficinas sobre el terreno de la OCAH), dio lugar a importantes retrasos.

144. No se disponía de extractos de dos cuentas bancarias en Indonesia. Esas cuentas bancarias se habían abierto sin autorización y no se habían llevado a cabo conciliaciones bancarias mensuales. Tampoco se había designado oficialmente a las personas encargadas de custodiar la caja chica.

145. En el UNICEF, la asistencia de caja proporcionada a las contrapartes locales representaba el 40% de los gastos dimanantes del tsunami en 2005. En Indonesia, la Oficina de Auditoría Interna señaló varios casos en que los asociados en la ejecución no tenían capacidad para gestionar eficazmente los fondos. Además, la Oficina de Auditoría Interna del UNICEF consideró que el personal del UNICEF desconocía las deficiencias de los colaboradores locales en la ejecución, así como las deficiencias de los sistemas, entre las que cabía mencionar la escasa información financiera interna o el bajo nivel de conocimientos especializados en materia de gestión financiera.

### **Movilización de recursos humanos**

146. Los organismos de las Naciones Unidas enviaron a un número importante de funcionarios a las zonas afectadas. Pese al volumen de funcionarios movilizados, se registraron algunas deficiencias en el proceso de contratación para hacer frente a la situación de emergencia. El PNUD y la OCAH no habían establecido una base de datos de funcionarios con experiencia en la gestión de los desastres humanitarios, lo que podía servir para saber qué funcionarios podían enviarse urgentemente para hacer frente a desastres complejos. El PNUD, el UNICEF y la OCAH tenían sus propias listas de personal de emergencia.

147. Los procedimientos de contratación de personal temporario con nombramientos de plazo fijo dieron lugar a algunas demoras. Aunque la OCAH pudo abrir suboficinas en Indonesia entre el 9 de enero y el 11 de febrero de 2005, no pudieron abrirse hasta marzo de 2005 algunas suboficinas que eran necesarias en Sri Lanka en enero de 2005. Además, la OCAH tenía vacantes en algunos de sus cargos superiores sobre el terreno, como el de coordinador adjunto de asuntos

<sup>24</sup> Cuando el sistema de seguimiento de los gastos fue concebido y aprobado por los organismos, aún no se sabía que la Oficina del Enviado Especial fomentaría la creación de bases de datos de asistencia de los donantes, financiadas por el PNUD y mantenidas por los gobiernos. Las bases de datos servirían para supervisar los fondos y los gastos de todas las actividades relacionadas con el tsunami, incluidas las de reconstrucción a largo plazo (más allá del llamamiento de urgencia).

humanitarios en Banda Aceh, que llevaba vacante 19 semanas en 2005. En el caso del UNICEF, se tardaba entre cuatro y nueve meses en contratar a personal temporario con nombramientos de plazo fijo. Por lo que respecta a las oficinas del ACNUR en Sri Lanka, los recursos de personal llegaron a su nivel máximo en mayo y junio de 2005, es decir, cuando había concluido la etapa inicial de la emergencia.

148. Otras de las deficiencias observadas eran las siguientes:

a) En el UNICEF, rotación excesiva de personal; procedimientos contradictorios para delimitar los conocimientos teóricos y prácticos requeridos; procedimientos deficientes de delegación; y competencia entre los organismos para conseguir candidatos idóneos;

b) En el ACNUR, la competencia del personal no estaba siempre en consonancia con las necesidades;

c) En la OCAH, había dificultades a los efectos de contratar funcionarios para misiones de corta duración;

d) En el PNUD, el personal desplegado no era plenamente consciente de los requisitos y directrices operacionales y no se destinaba tiempo suficiente a su formación.

#### **Gestión de adquisiciones, suministros y logística**

149. El PNUD aumentó la autoridad en materia de adquisiciones de su Representante Residente en Indonesia hasta 1 millón de dólares en enero de 2005, a reserva de que se proporcionaran a la Oficina de Asesoramiento Jurídico y Apoyo a las Adquisiciones copias de todos los contratos por un valor superior a 100.000 dólares con objeto de que dicha Oficina los examinara a posteriori. No obstante, la Junta no pudo confirmar que se hubieran remitido esos contratos con miras a su examen. Además, parecía excesivo el tiempo de tramitación de las compras del PNUD en Indonesia.

150. La planificación de los suministros y la distribución en el UNICEF, así como las investigaciones de mercado en la mayoría de los países afectados, dieron lugar a que diversos artículos comprados no se utilizaran. Paralelamente, los artículos comprados y no utilizados en las oficinas del ACNUR en Sri Lanka ascendían en total a 1,3 millones de dólares de fondos para hacer frente al tsunami en Indonesia y Sri Lanka.

151. En el caso de la OCAH, las compras no se ajustaban a las necesidades de la oficina a la que iban destinadas y, en el momento de la auditoría, aún no se habían utilizado.

### **J. Gestión de adquisiciones y de contratos**

152. Las conclusiones de la Junta sobre las deficiencias en la gestión común de las adquisiciones y los contratos se resumen en la presente sección. No obstante, la Junta también ha formulado extensas observaciones sobre cuestiones relacionadas con las adquisiciones en las secciones relacionadas con la coordinación entre organismos (párrs. 65 a 121 *supra*) y las operaciones de socorro con motivo del tsunami (párrs. 122 a 150 *supra*).

### **Delegación de autoridad**

153. Según la regla 105.13 de la Reglamentación Financiera Detallada, la autoridad en materia de adquisiciones se delegará oficialmente en los funcionarios que desempeñen funciones de ese tipo. Ese no era el caso del UNICRI, en el que nunca se han especificado las funciones de adquisición delegadas en el director<sup>25</sup>. En la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, se delegaron funciones en materia de adquisiciones en un nuevo director de administración cinco meses después de que éste asumiera su cargo, si bien en mayo de 2006 aún no se habían delegado funciones actualizadas en los funcionarios de esa Oficina.

### **Separación de funciones**

154. No todas las organizaciones cumplían estrictamente las normas y reglamentos aplicables en relación con la separación de funciones incompatibles. En el UNICEF, la Junta observó que un mismo oficial de cuentas había certificado y aprobado facturas por un valor monetario de 50.000 dólares o más. Además, un número considerable de órdenes de compra expedidas por la División de Suministros del UNICEF en 2005 no se ajustaban a las normas, ya que habían sido preparadas por el oficial certificador y no por el oficial encargado de la aprobación de los pagos.

155. En la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra era inadecuada la separación en relación con quien había hecho los pedidos, el comprador y el administrador del contrato en el caso de los servicios de comedor, dado que tales funciones eran desempeñadas simultáneamente por un mismo funcionario.

156. En el PNUD, los proveedores nombrados y aprobados por la misma persona en el sistema Atlas no podían ser objeto de supervisión, ya que quien los había nombrado era automáticamente sustituido en el sistema por quien los había aprobado.

### **Rotación de personal clave**

157. En algunas organizaciones, el personal había estado desempeñando funciones de compra durante largo tiempo. Por ejemplo, en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y en el ACNUR, había funcionarios encargados de las adquisiciones que habían estado desempeñando sus cargos durante más de seis y nueve años, respectivamente, al tiempo que se daba también el caso de personas que llevaban más de 20 años desempeñando esas funciones. Aunque no hay ninguna norma que limite el tiempo en que el personal especializado puede ocupar cargos dentro de sus ámbitos de competencia, la rotación periódica del personal encargado de los servicios de adquisiciones constituye una buena práctica para promover mejores controles internos.

### **Planificación de las adquisiciones**

158. No había planes de adquisiciones en las Naciones Unidas, el PNUD, el ACNUR, el UNICEF, el PNUMA (Oficina Regional para Asia y el Pacífico), la UNU, la ONUDD y el UNFPA, lo que era contrario a las prácticas idóneas y a las directrices legislativas. Su efecto en las actividades se ponía de manifiesto en el

<sup>25</sup> También informó al respecto la Junta de Auditores en julio de 2002 (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No 5, y corrección (A/57/5 (vol. I) y Corr.1)*).

caso del UNFPA, en el que las oficinas en los países habían iniciado la tramitación del 43% del total de las órdenes de compra en los tres últimos meses de 2004 y el 60% de las solicitudes de adquisiciones en los cuatro últimos meses de ese mismo año.

159. Las necesidades reales de equipo no siempre se evaluaban adecuadamente, lo que daba lugar a que se adquirieran artículos que no se utilizaban. Ese era el caso de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, en la que, en 2005, se habían efectuado compras de artículos de seguridad por valor de 0,26 millones de dólares por encima de las necesidades.

### **Gestión de los proveedores**

160. Había mucho que mejorar en relación con la gestión de los proveedores. Sus bases de datos no estaban oportuna ni debidamente actualizadas (caso del ACNUR) y el registro de proveedores no estaba sistemáticamente respaldado por la documentación pertinente y la debida valoración de su confiabilidad financiera (el ACNUR, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la ONUDD y el Tribunal Internacional para Rwanda). En relación con el PNUD, únicamente 53.704 de los 447.687 proveedores (es decir, el 12%) contaban su correspondiente reseña y se recurría a ellos. No se había constituido ningún comité de examen de los proveedores (el ACNUR) ni se disponía de documentos escritos para dejar constancia de sus reuniones y decisiones (la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra). Se habían adjudicado varios contratos y órdenes de compra a vendedores no registrados (la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio y la ONUDD), lo que era contrario a las políticas de adquisiciones vigentes en las Naciones Unidas.

161. Es necesario evaluar la actuación de los proveedores para que se adjudiquen o prorroguen los contratos únicamente respecto de los proveedores que hayan demostrado un nivel aceptable de prestación de servicios. Esas evaluaciones no siempre se realizaban de manera oportuna y adecuada en el caso de la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio, el Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas, el Tribunal Internacional para Rwanda y el PNUD.

### **Anuncios de licitaciones y aprobación de transacciones**

162. La Junta observó deficiencias en relación con los procedimientos de anuncio, entre las que cabía mencionar las negociaciones directas de los precios entre quien hacía un pedido y el proveedor; la utilización de procedimientos inadecuados de anuncio; los llamados sistemáticos a licitación en lugar de los anuncios públicos, sin la debida autorización del Secretario General (en la ONUDD y el Tribunal Internacional para Rwanda); y el examen de las ofertas recibidas después de los plazos establecidos en los llamados a licitación (en el ACNUR, la ONUDD y la OCAH). La selección de proveedores no siempre se basaba en adecuadas evaluaciones técnicas con arreglo a los criterios establecidos en las correspondientes instrucciones (en la ONUDD). En la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y en el ACNUR, las transacciones no siempre se presentaban al comité de contratos local o de la sede, aun cuando el valor de la adquisición lo hiciera necesario.

163. En la CEPAL, la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio y el UNICEF, algunas órdenes de compra se emitían oficialmente después de la entrega de las mercancías o de la prestación de los servicios. En la OCAH, el equipo se suministraba sin que mediaran peticiones ni órdenes de compra oficiales.

#### **Tiempo de tramitación de las adquisiciones**

164. La Junta observó, en relación con los procesos de adquisiciones, el largo tiempo que transcurría desde que se presentaban las solicitudes de compra hasta que se pagaban las adquisiciones en las Naciones Unidas, el PNUD, el Tribunal Internacional para Rwanda, el OOPS, la CESPAP y la CESPAP, lo que podía tener efectos negativos en la eficacia de las operaciones. No siempre se supervisaba la duración real del tiempo de tramitación por comparación con los niveles de referencia establecidos o las directrices que figuraban en los planes de adquisiciones.

165. No siempre se establecían oficialmente niveles de referencia en relación con la adjudicación de los contratos. Por ejemplo, en el PNUD no podía realizarse ninguna supervisión tomando como base esos niveles de referencia. En lo concerniente a las adquisiciones de emergencia, el UNICEF se había comprometido a atender en el plazo de 48 horas las solicitudes formuladas en caso de emergencias graves, pero no supervisaba si se cumplía ese plazo.

## **K. Gestión de los recursos humanos**

### **Representación geográfica del personal**

166. De conformidad con la sección V de la resolución 59/266 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2004, la Junta realizó una auditoría sobre la aplicación del principio de la representación geográfica en la Secretaría a todos los niveles, tal como se establecía en las resoluciones pertinentes de la Asamblea, y verificó la aplicación de las medidas establecidas de transparencia y responsabilidad en el proceso de selección, contratación y colocación, en cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la Asamblea.

167. En las Naciones Unidas, al 31 de diciembre de 2005 había 2.606 funcionarios sujetos a distribución geográfica entre los 191 Estados Miembros, de los que 17 no estaban representados, ocho estaban insuficientemente representados, 99 se situaban por debajo del punto medio de la escala deseable, 43 se situaban por encima del punto medio de esa escala y 24 estaban excesivamente representados. Entre 2004 y 2005 no se había registrado ninguna mejora en cuanto a la situación de los Estados Miembros no representados y las mejoras habían sido mínimas en el caso de los insuficientemente representados, al tiempo que el número de Estados Miembros excesivamente representados había aumentado en siete, es decir, el 41%.

168. Un total de 23.207 nacionales de diferentes Estados Miembros no representados, insuficientemente representados y representados por debajo del punto medio de la escala deseable habían solicitado participar en los concursos nacionales de contratación celebrados en varios países en 2004 y 2005.

169. Un total de 220 candidatos que habían aprobado el examen fueron incluidos en la lista de preseleccionados. Habían aprobado el examen 45 nacionales de Estados

Miembros insuficientemente representados y cuatro nacionales de Estados Miembros no representados. Las contrataciones para el bienio 2004-2005 habían correspondido mayoritariamente a nacionales de Estados Miembros excesivamente representados o representados dentro de la escala deseable.

170. En sus procesos de selección, el PNUD había aplicado un sistema de equilibrio de la diversidad geográfica “Norte/Sur” (países desarrollados/países en desarrollo). Aunque el PNUD había establecido como meta la misma representación para los países del Norte y del Sur, no había criterios para determinar si se había alcanzado esa meta de distribución geográfica.

171. En el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, había 326 funcionarios del cuadro orgánico sujetos a distribución geográfica. Estaban excesivamente representados cinco países desarrollados.

172. En el UNITAR, el reducido número de personal contratado no permitía llevar a cabo una revisión significativa de la tendencia. La proporción de funcionarios de Europa y América del Norte había descendido del 76% en 2004 al 70% en 2005.

### Ocupación de puestos por la mujer

173. De conformidad con diferentes resoluciones de la Asamblea General, particularmente la resolución 49/167, de 23 de diciembre de 1994, el objetivo de lograr que las mujeres ocuparan para el año 2000 el 50% de todos los puestos del cuadro orgánico, en términos generales y en cada categoría, especialmente en la categoría D-1 y categorías superiores, se aplica a toda la Organización y a cada departamento, oficina o comisión regional, en términos generales y en cada nivel. Se aplica no sólo a los puestos sujetos a distribución geográfica, sino también a todas las categorías de puestos, independientemente del tipo o duración del nombramiento, la serie del Reglamento del Personal con arreglo a la que se efectúe el correspondiente nombramiento o la fuente de financiación.

174. Para el bienio 2004-2005, la proporción de funcionarias seguía situándose por debajo del objetivo del 50%, dado que las mujeres estaban insuficientemente representadas en cinco de las 15 organizaciones auditadas de las Naciones Unidas, tal como se muestra en el cuadro 7.

#### Cuadro 7

#### Porcentajes de funcionarios y funcionarias, 2004-2005

(Porcentaje)

<i>Organización</i>	<i>Funcionarios</i>	<i>Funcionarias</i>
Naciones Unidas	63	37
PNUD	64	36
UNFPA	52	48
PNUMA	62	39
Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia	55	45

175. En el PNUMA, los hombres predominaban en el caso de los nombramientos iniciales (el 60%) y de los ascensos (el 71%) en el bienio 2004-2005. En el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, de 140 ascensos, 59 (el 42%) habían

correspondido a mujeres; no obstante, entre los ocho funcionarios ascendidos a puestos de la categoría P-5, únicamente había una mujer. De las 156 personas nombradas por el PNUD, 76 (el 48,7%) eran mujeres. El PNUD no había establecido criterios para determinar si se habían alcanzado las metas en cuanto al equilibrio entre los géneros, pero había comenzado a establecer metas provisionales en materia de género para 2007 y 2009.

### **Planificación de la sucesión y tasas de vacantes**

176. El Secretario General estableció el objetivo de llenar los puestos en un máximo de 120 días mediante una efectiva planificación de los recursos humanos, tal como se preveía en su informe sobre la reforma de la gestión de los recursos humanos (A/55/253 y Corr.1). En el PNUD no fue posible determinar si se había logrado la meta establecida para llenar puestos, dado que no había ningún sistema para registrar y examinar el tiempo transcurrido para llenarlos.

177. En el UNFPA, al 31 de diciembre de 2005 no se había formulado ningún plan marco de sucesión. El período de tramitación de la contratación de candidatos se había acortado mediante la utilización de listas de preseleccionados, especialmente en el caso de los cargos de representante y Representante Adjunto. Tomando como base el informe sobre la dotación del personal del UNFPA, al 31 de diciembre de 2005, había un total de 53 vacantes de funcionarios de contratación internacional y de contratación local en la sede. Al 31 de diciembre de 2005 había 23 puestos financiados con cargo al presupuesto bienal y 30 puestos vacante financiados con cargo a proyectos. La mayoría de los puestos vacantes financiados con cargo al presupuesto de apoyo bienal correspondían a las categorías P-5 y D-1. Algunos puestos estaban vacantes a causa de la necesidad de que mediara una autorización del gobierno y de las dificultades de conseguir candidatos para desempeñar el puesto de Representante en lugares de destino con condiciones de vida difíciles.

178. Si bien el OOPS estaba examinando estrategias de planificación de la sucesión, las oportunidades de rotación y de transferencia de funcionarios eran limitadas como consecuencia del carácter de las operaciones: los ámbitos de actuación estaban dispersos por la región; algunos lugares de destino sufrían frecuentes emergencias; y la situación política y de seguridad existente en la región limitaba los movimientos, las transferencias y la rotación de personal.

179. El OOPS consideraba que una proporción aceptable de puestos vacantes era el 5% y se esforzaba por llenar las vacantes en el plazo de tres meses. En la oficina de Gaza, 52 de los 126 puestos (el 41%) estaban vacantes desde hacía más de tres meses. Paralelamente, 66 de los 225 puestos (el 29%) estaban vacantes en la oficina de Jordania desde hacía más de tres meses.

180. En el Tribunal Internacional para Rwanda, la tasa general de vacantes se cifraba en el 11% (118 de los 1.042 puestos) en 2005. Había 52 puestos del cuadro orgánico y 66 puestos del cuadro de servicios generales vacantes en abril de 2006. Algunos de los puestos habían estado vacantes desde mayo de 2002 a agosto de 2004. No obstante, el número total de puestos que habían estado vacantes no podía determinarse, dado que el Sistema de Gestión del Personal sobre el Terreno no había sido actualizado sistemáticamente.

181. La Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau contaba con 30 puestos autorizados (véase el documento A/59/534/Add.1), pero únicamente se habían llenado 25 puestos al 30 de junio de 2005, lo que arrojaba una tasa de vacantes del 17%. En la CESPAAO, durante el período comprendido entre el 1º de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2005 no se había logrado la meta de 120 días o menos, dado que el número promedio de días transcurridos entre la fecha de nueva publicación del anuncio de la vacante correspondiente y la fecha de aprobación de la selección se cifraba como promedio en 146 días. En la CEPE, llegaban a transcurrir hasta 469 días y el promedio era de unos 200 días.

## **L. Tecnología de la información y las comunicaciones**

### **Plan de igualdad en relación con la tecnología de la información y las comunicaciones**

182. Las Naciones Unidas no contaban con un enfoque o un marco de garantía de calidad escrito o documentado que pudiera utilizarse como guía a fin de hacer frente a los riesgos relacionados con los problemas de calidad y la gestión de la calidad a fin de mejorar la eficacia operacional general.

183. Las Naciones Unidas indicaban que, para el bienio 2006-2007, la Sección de control de calidad y gestión de los riesgos en materia de tecnología de la información y de las comunicaciones de la División de Servicios de Tecnología de la Información de la Secretaría tenía previsto examinar iniciativas concretas sobre garantías de calidad en cumplimiento de la norma ISO 9001; y que complementarían el proyecto sobre el cumplimiento de la norma ISO 17799, que se estaba ultimando a la sazón. Además, la Sección tenía previsto poner plenamente en práctica el marco de autoevaluación y gobernanza en materia de tecnología de la información y las comunicaciones de los Objetivos de Control para la Tecnología de la Información y Tecnologías Conexas (COBIT), así como otras normas específicas para el sector que habían sido objeto de compromisos con determinadas entidades orgánicas, como la Tesorería de la Sede de las Naciones Unidas.

### **Estrategias en materia de tecnología de la información y las comunicaciones**

184. En su informe anterior<sup>26</sup>, la Junta había recomendado que el CCI examinara la integridad de sus documentos de estrategia en materia de tecnología de la información y las comunicaciones en forma eficaz en función de su costo. El CCI había concluido un primer borrador de su plan estratégico en materia de tecnología de la información y las comunicaciones y había preparado una guía sobre proyectos, incluido un análisis costo-beneficio. No obstante, esos documentos aún no estaban ultimados en abril de 2006. El CCI había indicado que esperaba que las medidas para desarrollar su propia metodología estuviesen ultimadas a finales de 2006. Aunque el CCI había compartido su portal de proyectos con otras organizaciones de las Naciones Unidas (la UNCTAD), las Naciones Unidas aún tenían que adoptar un enfoque común y sistemático.

---

<sup>26</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/59/5 (vol. III)).*

185. El UNITAR no había tomado medidas para proceder a la revisión de la función que desempeñaba en materia de tecnología de la información y las comunicaciones; considerar si contaba con personal apropiado; mejorar su cooperación con otras organizaciones de las Naciones Unidas; impulsar los beneficios de las experiencias a nivel de todo el sistema; y adoptar un mandato concreto para su comité de tecnología de la información y las comunicaciones. El Director Ejecutivo del UNITAR estaba examinando ese asunto con los administradores superiores del UNITAR.

#### **Planificación de recursos institucionales y otros sistemas de aplicaciones**

186. En el PNUD, el marco general de control interno para el sistema Atlas había sido preparado y validado por un consultor, pero seguía teniendo la forma de proyecto.

187. La Junta destacó importantes resultados tanto en la sede del PNUD como en las oficinas en los países como consecuencia directa de la aplicación del sistema Atlas y esferas claves de control que aún tenían que ser abordadas por el sistema. Las esferas señaladas se mantuvieron durante todo el bienio 2004-2005 y en el momento de la auditoría seguían sin resolverse o se estaba procediendo a ello. Las esferas señaladas también habían sido indicadas por la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento del PNUD en el examen de la primera fase del sistema Atlas. Las principales conclusiones eran las siguientes:

- a) El establecimiento y la autorización de órdenes de compra y de proveedores por la misma persona;
- b) Problemas en relación con el módulo del libro mayor durante la prueba de las conciliaciones bancarias;
- c) Deficiencias inherentes al proceso de conciliación bancaria;
- d) Aunque no se realizaba un cotejo automático de los extractos bancarios con los libros mayores subsidiarios, la conciliación del libro mayor subsidiario se llevaba a cabo de manera manual;
- e) Incompatibilidad de los sistemas en la oficina en el Brasil.

188. El OOPS había comprado y desarrollado cierto número de sistemas de aplicaciones, como el Sistema de Gestión Financiera, el Sistema de gestión de recursos humanos y de nómina y el Sistema de contribuciones para situaciones reales y aplicaciones. La Junta realizó una auditoría sobre la tecnología de la información y las comunicaciones y observó las deficiencias siguientes:

- a) No había procesos de control de cambios concisos, concretos y aprobados para las modificaciones de emergencia;
- b) No había ningún comité de control de cambios encargado de gestionar el volumen de cambios que se estaban realizando en los sistemas de información y comunicaciones;
- c) No existía ningún plan de recuperación después de los desastres;
- d) No existía ninguna política de seguridad en materia de tecnología de la información y las comunicaciones;

e) Se necesitaban mejores controles para supervisar el sistema de seguridad de acceso lógico;

f) No se habían puesto en marcha el aspecto de auditoría, el registro de cambios normativos y los acontecimientos relacionados con la gestión de cuentas en el controlador del dominio;

g) No se habían puesto en marcha los controles de servicios de acceso a distancia para limitar los riesgos en materia de seguridad.

189. En la Sede de las Naciones Unidas había deficiencias en el Sistema de Información sobre Presupuestos en relación con las descripciones de los módulos, funciones y medidas que había que adoptar; la definición de los términos de presupuestación; los procedimientos sobre las funciones de interfaz y gestión de errores en el proceso de exportación e importación de datos, los informes sobre controles o asimetrías después de que los datos habían sido leídos en el cuadro apropiado; y las descripciones de los procedimientos que había que seguir en relación con la utilización de informes estándar, de contexto y específicos. Las deficiencias podían dar lugar a que los usuarios no pudieran utilizar eficazmente las funciones, los menús, los submenús y los ámbitos del sistema a mediano y a largo plazo.

190. En la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra había algunos programas informáticos independientes utilizados para supervisar la situación de caja: el sistema consolidado de tesorería (CTS), el IMIS o Microsoft Excel. Por consiguiente, seguía existiendo un riesgo como consecuencia de la consignación de múltiples datos y de la incompatibilidad y el diseño de los sistemas. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra indicó que había puesto en marcha un proyecto con la Tesorería de la Sede de las Naciones Unidas en el que el sistema de tesorería consolidado y el OPICS se situarían en situación de interfaz y se instalarían en la Sede y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Ese nuevo entorno posibilitaría una gestión de tesorería global e incluiría el aspecto de gestión de caja automatizada. La etapa I del proyecto —aplicación del sistema de tesorería integrado IMIS/CTS/OPICS en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (acceso al OPICS mediante Citrix) y en la Sede— se esperaba que estuviera terminado en junio de 2006.

191. Se observó lo siguiente en la Corte Internacional de Justicia: falta de una estrategia oficial o de un plan a largo plazo de tecnología de la información en consonancia con la organización y los objetivos de la Corte; falta de disponibilidad de los costos de sus instalaciones y servicios de tecnología de la información; e inadecuación de la metodología de la gestión de proyectos y de las prácticas de gestión del cambio. Además, la Corte Internacional de Justicia había establecido cierto número de aplicaciones internas destinadas a la realización de funciones diarias de carácter administrativo y financiero en lugar de basarse en aplicaciones e instalaciones desarrolladas por las Naciones Unidas. Esos mecanismos internos, que se basaban principalmente en aplicaciones fundamentales de escritorio como MSEXcel y MSWord no se habían probado debidamente y no se ajustaban a las prácticas idóneas ni a las normas internacionales.

192. En el ONU-Hábitat, el IMIS posibilitaba las habilitaciones de crédito con saldos a cero durante el ejercicio siguiente si las correspondientes habilitaciones existían durante el ejercicio anterior. Esas habilitaciones se registrarían con saldos

negativos en el informe sobre la situación de los proyectos preparado por el IMIS en caso de que los gastos se les imputaran. Ese procedimiento podría dar lugar a que se efectuaran gastos para proyectos sin mediar habilitaciones y a que no se contara con una visión concreta de la situación financiera real del proyecto correspondiente.

**Prevención y gestión del fraude en materia de tecnología de la información: políticas y observancia**

*Tecnología de la información: uso apropiado, fraude y políticas de seguridad*

193. Algunas organizaciones habían desarrollado separadamente sus propias políticas y mecanismos de prevención del fraude en materia de tecnología de la información sin basarse en documentos sustantivos de la Secretaría. Por ejemplo, el UNICEF había desarrollado sus propias políticas y procedimientos en relación con la tecnología de la información y las comunicaciones, al tiempo que el ACNUR sólo había adoptado uno de los documentos sustantivos de las Naciones Unidas.

*Deficiencias normativas observadas*

194. Ninguna de las organizaciones había hecho referencia concreta a las prácticas idóneas documentadas en la norma ISO 17799 (código de prácticas para la gestión de la seguridad de la información).

195. Salvo en el caso del UNICEF, ninguna de las organizaciones contaba con políticas relativas a la confidencialidad de los documentos o datos, incluidos sus correspondientes derechos de acceso. Por ello, las organizaciones corrían el riesgo de formular alternativas que pudieran estar menos desarrolladas y contrastadas.

*Difusión de políticas y sesiones informativas*

196. Aunque hay un creciente número de documentos normativos que pueden consultarse en forma electrónica en la intranet, el método básico de distribución sigue siendo el papel. Ninguna de las organizaciones tenía sistemas para seguir la difusión de esos documentos y la identidad de las personas que tuvieran acceso a ellos.

197. No había muestras de coordinación entre los órganos de las Naciones Unidas en relación con la formulación y difusión de prácticas idóneas que sirvieran para que los documentos sumamente importantes llegaran a todas las partes que necesitaran consultarlos. No había ningún sistema para reunir información sobre los funcionarios que hubiesen leído los documentos y estuviesen oficialmente de acuerdo en ponerlos en práctica.

198. No había ninguna política en relación con los becarios, consultores y contratistas que hubieran obtenido acceso a las redes, los sistemas y los servicios informáticos.

199. No existía ningún enfoque sistemático para organizar sesiones informativas y de sensibilización en materia de tecnología de la información y las comunicaciones con destino a funcionarios y no funcionarios. Habida cuenta de la falta de esas sesiones, se corría el riesgo de que dichas personas no apreciaran el papel que habían de desempeñar para proteger a la organización correspondiente frente a las arbitrariedades y abusos, incluido el fraude.

*Supervisión y cumplimiento*

200. Si bien en el boletín del Secretario General ST/SGB/2004/15 se hacía mención expresa de la supervisión y de cómo realizar las investigaciones ulteriores, únicamente algunas organizaciones reconocían haber puesto plenamente en práctica esa política. Otras organizaciones habían adoptado sus propias medidas para supervisar el cumplimiento de sus políticas respectivas. A falta de directrices y procedimientos claros para supervisar las arbitrariedades y los abusos, se corría el riesgo de comportamientos inaceptables en las organizaciones.

**Aspectos de seguridad en la preparación de aplicaciones informáticas***Formulación de directrices metodológicas sobre los aspectos de seguridad de las aplicaciones informáticas*

201. Eran escasos o inexistentes los elementos comunes en el caso de las metodologías utilizadas por las organizaciones de las Naciones Unidas para incluir aspectos de seguridad en sus aplicaciones informáticas. A falta de una metodología común y reconocida oficialmente, se corría el riesgo de que algunas aplicaciones no incluyeran aspectos considerados “prácticas idóneas” por los especialistas, como la utilización de tecnología de bases de datos que permitiera que los datos se desglosaran de manera tal que sirvieran para establecer un enfoque funcional de la definición de derechos de acceso.

*Separación de obligaciones a los efectos de la validación de los aspectos de seguridad*

202. Al margen de la protección proporcionada por los cuatro niveles básicos de controles de acceso y la utilización conjunta del nombre de usuario y de la contraseña, la mayoría de las organizaciones están examinando nuevos sistemas para mejorar la seguridad de acceso a sus datos confidenciales. Además, a falta de pruebas de penetración o enfoques equivalentes, las organizaciones no tienen conocimientos directos de los actuales niveles de seguridad.

*Seguridad lógica: gestión de la identidad y autenticación*

203. Había casos en que las modificaciones de la situación de las personas no se comunicaban oficialmente a los encargados de gestionar los derechos de acceso. Ello daba lugar a que el personal mantuviera derechos anteriores que no se ajustaban a sus nuevas obligaciones.

**M. Casos de fraude y de presunto fraude****Casos denunciados**

204. Para el período terminado el 31 de diciembre de 2005, nueve de las 15 organizaciones auditadas de las Naciones Unidas denunciaron a la Junta casos de fraude y de presunto fraude, tal como se pone de manifiesto en el cuadro 8. Las administraciones informaron a la Junta de que habían adoptado medidas contra los funcionarios y demás personas involucradas y de que, además, habían reforzado los controles para impedir que volvieran a producirse tales situaciones. La Junta observó que algunas oficinas en los países no habían facilitado información sobre el fraude y el presunto fraude a sus respectivas sedes.

**Cuadro 8**  
**Casos denunciados de fraude y de presunto fraude**

<i>Organización</i>	<i>Número total de casos denunciados</i>	<i>Casos en que se determinaron pérdidas estimadas</i>	<i>Pérdidas estimadas (en dólares EE.UU.)</i>	<i>Sumas recuperadas (en dólares EE.UU.)</i>
Naciones Unidas	7	2	1 889	1 889
PNUD	25	24	1 585 793	676 999
UNFPA	8	5	111 094	83 784
ONU-Hábitat	2	1	4 202	–
UNICEF	42	41	482 979	210 884
ACNUR	14	11	169 156	7 207
OOPS	11	1	24 647	5 990
Tribunal Penal Internacional para Rwanda	6	5	33 333	23 972
CCI	2	–	–	–
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>90</b>	<b>2 394 086</b>	<b>1 010 425</b>

#### **Prevención del fraude y planes y políticas al respecto**

205. Aunque se había creado una Oficina de Ética y se habían implantado las declaraciones de la situación financiera, la prevención del fraude seguía siendo examinada por las Naciones Unidas y aún no se había establecido un enfoque común al respecto. El PNUD, el UNFPA y el OOPS habían adoptado conjuntamente las iniciativas siguientes: en 2005 habían configurado una estrategia de prevención del fraude que incluía formación del personal sobre principios relacionados con la sensibilización en materia de fraude; habían publicado un manual sobre prevención del fraude en 2005; y en marzo de 2006 habían establecido una línea telefónica especial sobre el fraude. En febrero de 2006 el ACNUR había puesto en marcha el “portal sobre la responsabilidad”, accesible a todos los funcionarios del ACNUR mediante la intranet. El portal servía para recoger información relacionada con los recursos humanos y financieros del ACNUR.

#### **N. Paso a pérdidas y ganancias de las pérdidas de efectivo, cuentas por cobrar y bienes**

206. Como se muestra en el cuadro 9, de conformidad con el párrafo 6.4 del Reglamento Financiero y las reglas 106.8 a) y 106.9 a) de la Reglamentación Financiera Detallada, las Naciones Unidas y sus fondos y programas informaron a la Junta de las pérdidas de efectivo, cuentas por cobrar y bienes, que habían sido pasadas a pérdidas y ganancias durante el bienio 2004-2005, terminado el 31 de diciembre de 2005.

207. El valor conjunto del efectivo, cuentas por cobrar y bienes perdidos ascendía a 37,4 millones de dólares, cifra que superaba en 5,55 millones de dólares (el 17%) al total de 31,79 millones de dólares pasado a pérdidas y ganancias durante el bienio 2002-2003.

**Cuadro 9**  
**Elementos del activo pasados a pérdidas y ganancias, 2002-2003**  
**y 2004-2005**

(En miles de dólares EE.UU.)

<i>Organización</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>
Naciones Unidas	2 950	1 548
CCI	23	3
UNU	651	875
PNUD	8 300	7 900
UNICEF	16 400	12 500
OOPS	1	22
UNITAR	21	1
ACNUR	1 879	1 180
PNUMA	5	629
UNFPA	700	0
ONU-Hábitat	0	123
ONUDD	666	11 700
Tribunal Penal Internacional para Rwanda	20	86
Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia	71	53
CCPPNU	104	123
<b>Total</b>	<b>31 791</b>	<b>37 345</b>

(Firmado) Guillermo N. **Carague**  
 Presidente de la Comisión de Auditoría de Filipinas  
 Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas

(Firmado) Shauket A. **Fakie**  
 Auditor General de la República de Sudáfrica

(Firmado) Philippe **Séguin**  
 Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia

28 de julio de 2006

*Nota:* Los miembros de la Junta de Auditores han firmado sólo la versión original en inglés del informe.

## Anexo I

### Organizaciones sobre las que se presentaron informes respecto del ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2005

Naciones Unidas<sup>a</sup>

Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC<sup>b</sup>

Universidad de las Naciones Unidas<sup>c</sup>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>d</sup>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia<sup>e</sup>

Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente<sup>f</sup>

Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones<sup>g</sup>

Fondos procedentes de contribuciones voluntarias administrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados<sup>h</sup>

Fondo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente<sup>i</sup>

Fondo de Población de las Naciones Unidas<sup>j</sup>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos<sup>k</sup>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito<sup>l</sup>

Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 1994<sup>m</sup>

Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991<sup>n</sup>

La Junta también examinó las cuentas de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, y el informe de auditoría pertinente figurará en el informe del Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas<sup>o</sup>

#### Notas

<sup>a</sup> *Documento Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/61/5 (vol. I)).* Además, la Junta informó sobre el plan maestro de mejora de infraestructuras (A/59/161).

<sup>b</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5 (A/61/5 (vol. III)).*

<sup>c</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5 (A/61/5 (vol. IV)).*

<sup>d</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5A (A/61/5/Add.1).*

<sup>e</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5B (A/61/5/Add.2).*

- <sup>f</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5C (A/61/5/Add.3).*
- <sup>g</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5D (A/61/5/Add.4).*
- <sup>h</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5E (A/61/5/Add.5).*
- <sup>i</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5F (A/61/5/Add.6).*
- <sup>j</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5G (A/61/5/Add.7).*
- <sup>k</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5H (A/61/5/Add.8).*
- <sup>l</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5I (A/61/5/Add.9).* La Junta comprueba las cuentas y presenta informes al respecto en el caso del Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, que está administrado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- <sup>m</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5K (A/61/5/Add.11).*
- <sup>n</sup> *Ibíd., Suplemento No. 5L (A/61/5/Add.12).*
- <sup>o</sup> *Ibíd., Suplemento No. 9 (A/61/9).*

## Anexo II

### Estado de aplicación de las recomendaciones formuladas hasta el 31 de diciembre de 2003, por organización

	Número de recomendaciones Aplicadas	En curso de aplicación		No aplicadas		
		Antes de 2002	Durante 2002-2003	Antes de 2002	Durante 2002-2003	
Naciones Unidas	79	21	20	36	1	1
Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC	10	4	0	6	0	0
Universidad de las Naciones Unidas	25	10	1	12	2	0
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	78	48	10	18	1	1
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	54	37	2	14	0	1
Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	45	35	0	3	1	6
Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones	15	6	3	4	0	2
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados <sup>a</sup>	64	19	9	30	0	6
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	13	9	0	4	0	0
Fondo de Población de las Naciones Unidas	56	31	0	25	0	0
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	14	10	1	3	0	0
Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas	16	5	8	3	0	0
Tribunal Penal Internacional para Rwanda	40	29	1	3	3	4
Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia	13	6	1	5	0	1
Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas	23	12	3	4	2	2
<b>Subtotal</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>59</b>	<b>170</b>	<b>10</b>	<b>24</b>
<b>Total</b>	<b>545</b>	<b>282</b>	<b>229</b>	<b>–</b>	<b>34</b>	<b>–</b>
<b>Porcentaje del total</b>	<b>100</b>	<b>52</b>	<b>42</b>	<b>–</b>	<b>6</b>	<b>–</b>

<sup>a</sup> La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene un ciclo financiero anual y, por consiguiente, las cifras consignadas se refieren a recomendaciones formuladas hasta el 31 de diciembre de 2004.