



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/965
29 de mayo de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
Tema 138 a) del programa

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTARIOS DE LA
FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO
DE LA PAZ: FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Gestión de los bienes de las operaciones de mantenimiento
de la paz: cuestiones normativas, técnicas y contables

Informe del Secretario General

Resumen

Este documento se presenta atendiendo a las solicitudes contenidas en el párrafo 2 de la parte VII y en la parte XIV de la resolución 49/233 A de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1994, en el sentido de que se presentara un informe sobre la gestión de los bienes de las operaciones de mantenimiento de la paz, inclusive la viabilidad de establecer procedimientos para la valoración y transferencia del costo de los bienes que se haya de transferir de misiones de mantenimiento de la paz, para el reembolso a la cuenta especial correspondiente. En el documento también se abordan las cuestiones planteadas por la Junta de Auditores en su informe (A/49/5, vol. II).

En el párrafo 20 del presente informe se pide a la Asamblea General que apruebe la estrategia general propuesta para la gestión de dichos bienes, la política relativa a la transferencia de bienes entre distintas misiones de mantenimiento de la paz y de éstas a otras misiones, y el método para contabilizarlos.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 2	3
II. GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES	3 - 19	3
III. DECISIÓN QUE HA DE ADOPTAR LA ASAMBLEA GENERAL	20	9
<u>Anexo.</u> PRIORIDADES PARA LA LIQUIDACIÓN DE ACTIVOS PROCEDENTES DE LA DESMOVILIZACIÓN DE MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ		10

I. ANTECEDENTES

1. La expansión de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en los últimos años ha hecho necesario adquirir una gran cantidad de equipo y otros bienes portátiles. Además, cuando se han finalizado algunas de esas operaciones, también se ha registrado temporalmente un volumen considerable de bienes sobrantes, algunos de los cuales han vuelto a ser utilizados por las misiones nuevas o ya existentes, en lugar de hacer nuevas adquisiciones. Como consecuencia de ello, las nuevas misiones sobre el terreno están adquiriendo autosuficiencia operativa con mucha mayor rapidez, empleando ese material sobrante. Esta evolución ha puesto de relieve la importancia para la Organización de contar con una estrategia eficaz en materia de planificación, control de inventario y gestión de bienes. Habida cuenta sobre todo de la creciente preocupación de los Estados Miembros por el costo de las operaciones de mantenimiento de la paz, el reto con que se enfrentan las Naciones Unidas, sigue siendo administrar la distribución de los recursos, tanto nuevos como ya disponibles, en la forma más eficiente y económica posible.

2. La Secretaría está elaborando, aprovechando la experiencia práctica adquirida, un sistema de gestión de bienes cuya finalidad es equilibrar los requisitos de un buen estado de preparación con la eficacia en función de los costos, así como la flexibilidad con una rendición cabal de cuentas. Se prevé que esta iniciativa y los procedimientos simplificados previstos para llevarla a efecto darán lugar a un sistema lógico sencillo, que no sólo permitirá mejorar el control de los bienes de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, sino que también garantizará la utilización más eficaz posible de los recursos de la Organización destinados a esas operaciones. El proceso de rendición de cuentas se llevará a cabo mediante la combinación de un inventario global detallado y unos procedimientos simplificados de contabilidad financiera que asegurarán la coherencia y una clara asignación de la responsabilidad. Cabe señalar sin embargo que, como la presentación de informes acerca de todos los bienes de la Organización debe tener un alcance mundial y no referirse solamente a las operaciones de mantenimiento de la paz, si se quiere que las Naciones Unidas estén en condiciones de elaborar esos informes es indispensable un reenvío recíproco entre el Sistema de Codificación Común de las Naciones Unidas y el Sistema de Codificación de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN).

II. GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES

3. Las Naciones Unidas han aumentado en los últimos tiempos su capacidad para hacerse cargo de las funciones encomendadas a su Almacén de Suministros en Pisa mediante el establecimiento de una base logística en Brindisi (Italia). Al igual que el Almacén de Pisa (cuyas actividades relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz cesaron el 31 de diciembre de 1995), la función primordial de la Base de Brindisi es almacenar el material y los suministros destinados a las operaciones de mantenimiento de la paz, y coordinar la recepción y el envío de ellos. Esto reviste especial importancia en el caso de la terminación o reducción del tamaño de las misiones, que tienen grandes existencias de bienes, los cuales deben transportarse fuera de la zona de la respectiva misión, muchas veces en condiciones que exigen su salida del país lo más rápidamente posible. La existencia de unas instalaciones centralizadas para

la recepción, inspección, inventario y distribución de equipo y suministros para las misiones, así provenientes de éstas, asegurará el máximo control y la utilización más eficiente posible de los bienes de la Organización. Esas instalaciones, junto con un inventario general mundial de los bienes que hay sobre el terreno en todo el mundo, que indique la cantidad, ubicación, estado y disponibilidad de suministros y equipo con arreglo a especificaciones cada vez más estandarizadas, constituirán el conjunto de los instrumentos fundamentales requeridos para una gestión competente de las existencias. En un documento conexo, titulado "Gestión de los bienes de las operaciones de mantenimiento de la paz: instalaciones de almacenamiento de material sobrante y equipo básico de las misiones" (A/49/936), figuran diversas consideraciones acerca de la base logística de las Naciones Unidas en Brindisi.

4. Como la base desempeña un papel central en lo que se refiere a la recepción y distribución de los bienes para las misiones sobre el terreno, y de los provenientes de éstas, el mantenimiento de un amplio inventario central para todas las operaciones tiene una importancia crítica. Aunque cada misión seguirá encargándose del inventario detallado de sus propios bienes, la base logística desempeñará una función de vigilancia y control de extenso alcance, bajo la supervisión de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Los inventarios de las distintas misiones estarán conectados electrónicamente (al principio mediante copias del archivo ordinario en disquete) a un inventario general en la base. Gracias al mantenimiento de esta visión global de los bienes de las misiones de la Organización sobre el terreno, se podrá planificar la distribución y redistribución de los bienes a fin de atender las necesidades operacionales previstas e inmediatas en la forma más eficiente posible. De ese modo será posible utilizar el material sobrante que haya para cubrir el déficit de suministros y equipos en otras zonas, sin necesidad de centralizar físicamente todos los bienes de que se trate.

5. La existencia de un inventario general preciso es importante no sólo para controlar los bienes de que se dispone, sino también como parte integrante de un sistema eficaz de adquisiciones. Los planes de compras deben permitir tener presentes las existencias de equipo y suministros disponibles, a fin de evitar la adquisición innecesaria de artículos que ya hay en otros lugares. Unos registros exactos y actualizados de todos los bienes de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, que indiquen su ubicación y las disponibilidades existentes, son indispensables para aumentar al máximo la eficacia de las actividades de la Organización en materia de adquisiciones.

6. Como parte integrante del sistema de inventario general, deberá contarse con los siguientes mecanismos de gestión de suministros:

a) Un sistema de catalogación que incluya un proceso combinado de clasificación e identificación como medio para lograr un "lenguaje" común en materia de suministros. Ese lenguaje reviste una importancia vital para todo sistema de adquisiciones/suministros que comporte actividades a nivel mundial, y no existe en la actualidad en las Naciones Unidas. El proyecto del Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG) tiene por objeto atender las necesidades indicadas de la Sede de las Naciones Unidas y de los principales lugares de destino. Al mismo tiempo, se ha visto la necesidad de que la Organización administre los bienes fungibles y no fungibles de las operaciones

de mantenimiento de la paz, tanto de propiedad de las Naciones Unidas como de los contingentes;

b) Un plan de suministros que comporte una política de existencias a nivel regional y de las misiones, en el que se aborden los aspectos siguientes:

- i) El volumen de las existencias;
- ii) El volumen de las existencias de reserva, con inclusión de las existencias iniciales de equipo básico de las misiones;
- iii) Las instalaciones comunes para reparaciones;
- iv) Los lugares de almacenamiento de las existencias;
- v) Los pronósticos de las necesidades;
- vi) Los controles para la distribución de todos los artículos, sobre la base de documentación que autorice la asignación y las escalas de distribución, la delegación de facultades para la distribución, y controles para la distribución de artículos de importancia crítica desde el punto de vista operacional;
- vii) Los criterios en materia de reparaciones y conservación;
- viii) Los criterios en materia de almacenamiento a largo plazo, como, por ejemplo, el de vehículos;
- ix) Los criterios en lo tocante a la amortización total y la enajenación de los bienes;

c) Un sistema de elaboración electrónica de datos que respalde el proceso de almacenamiento y gestión de suministros mediante:

- i) La expedición y tramitación de solicitudes de adquisición, pedidos de compra y "resguardos de recogida";
- ii) El establecimiento de vínculos entre los distintos procesos, como la reunión de los datos sobre recepción que se utilizan para actualizar el registro de existencias de almacén y también para iniciar las medidas subsiguientes en las dependencias de adquisiciones/finanzas;
- iii) Medidas para librar a los usuarios, compradores y otro personal del gran volumen de tareas rutinarias ligadas a la iniciación y tramitación de solicitudes de adquisición, pedidos de compra, etc.;
- iv) La provisión a la administración de datos nuevos y valiosos para que pueda adoptar a su debido tiempo las decisiones requeridas en materia de gestión;
- v) La presentación, para fines de gestión, de los informes generados por los usuarios;

- vi) El registro del historial de las transacciones, con inclusión de las tasas, fases y tendencias de utilización, y una auditoría completa de todas las transacciones;
- vii) Un sistema que permita estar en condiciones de hacer frente al volumen de trabajo.

7. La Secretaría está estudiando la posibilidad de ejecutar un proyecto de codificación de los distintos artículos, que permitirá introducir el lenguaje común en materia de suministros en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, el cual se basará en el sistema de codificación de la OTAN (que, de hecho, utilizan actualmente unos 74 países, tanto dentro como fuera de la OTAN). A causa de la gran participación de Estados miembros de la OTAN en calidad de países que aportan contingentes a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), ésta ha utilizado en cierta medida los números de referencia de las existencias de la OTAN, en el marco de un sistema autónomo que incorpora los detalles del equipo propiedad de los contingentes de la misión. Otro sistema autónomo elaborado en el marco de la UNPROFOR usa asimismo esos números al proporcionar información sobre la ubicación de las existencias. Ambos sistemas, al igual que el sistema automatizado de compra y almacenamiento que se utiliza en todas las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, pueden emplear los números de referencia de las existencias de la OTAN para mejorar la gestión de los suministros y equipo sobre el terreno propiedad de contingentes de la misión, y permiten planificar las adquisiciones con un mayor conocimiento de causa.

8. Los progresos realizados hasta la fecha en la aplicación de ese sistema de codificación en una misión son un claro indicio de su utilidad para velar por que las existencias de la Organización estén plenamente documentadas y puedan seguirse de cerca desde su origen hasta la misión que al final las reciba. Evidentemente, la adopción de un lenguaje común en materia de suministros será un elemento esencial para el éxito de la estrategia de la Organización en lo tocante a la gestión de sus bienes a nivel mundial. La Secretaría está realizando un ensayo del sistema de la OTAN, que durará seis meses, a fin de determinar su adecuación y su capacidad para satisfacer las citadas necesidades en materia de gestión de los bienes.

9. Cuando concluya una misión, los activos que no necesiten inmediatamente otras misiones serán almacenados en la Base Logística para su utilización futura (en el anexo, se adjuntan las prioridades para la liquidación de los activos de las misiones que finalicen). Todos esos activos, o algunos de ellos, serán utilizados para formar el "equipo básico de las misiones", que se mantendrá en reserva para incrementar la capacidad de la Organización de atender inmediatamente nuevas necesidades de mantenimiento de la paz. Una vez que la Base Logística los haya recibido para su almacenamiento, todos los activos serán transferidos oficialmente del inventario de la misión que los envíe al inventario de la Base. De ese modo, los libros de inventario funcionan como un instrumento para coordinar la responsabilidad respecto a los activos de la Organización. La responsabilidad respecto al inventario sigue al movimiento material de los bienes a medida que se redespliegan, incluidos los períodos de almacenamiento para su utilización futura. En consecuencia, la responsabilidad respecto al inventario pasará, en el momento oportuno, a la misión que reciba los activos.

10. De conformidad con la política financiera tradicional de las Naciones Unidas, el inventario se incluye en las cuentas financieras de una misión al precio de compra inicial, de modo que los activos se valoran a su costo original, y se mantienen con ese valor en los registros contables hasta su eventual liquidación. La depreciación de los activos, que distribuiría a lo largo de un período de tiempo el costo registrado, no es práctica en este contexto, salvo para imputar las pérdidas o para estimar un valor de mercado para las ventas no competitivas a otras entidades. Por consiguiente, este procedimiento excluye cualquier discrepancia que pudiera surgir en los registros contables de una misión que reutilice cierto equipo, incluido el equipo básico de las misiones.

11. Respecto al equipo básico de las misiones que se despliegue para una nueva misión, el valor del inventario se transferirá a esa misión y los registros contables de las reposiciones de equipo que se adquieran con cargo al presupuesto de la misión se añadirán al inventario de la Base Logística (y eventualmente se transferirán a una nueva misión).

12. Las disposiciones para la gestión de bienes anteriormente descritas se basan todas ellas en la transferencia de activos sin el reembolso a su procedencia. Ese es el modo más sencillo y directo de contabilizar esos activos, y el que ocasiona menores consecuencias financieras para la Organización. Aunque el concepto de reembolso entre misiones parece muy simple, su contabilización entrañaría una enorme dedicación de tiempo y personal, y plantearía cuestiones subsidiarias, tales como el prorrateo múltiple a los Estados Miembros por una sola partida, y todo ello sin ningún beneficio real para la Organización.

13. Como medio de control, se mantienen en la ubicación de cada misión libros de inventario independientes, tanto en la dependencia de finanzas pertinente como en la dependencia de servicios generales. La responsabilidad por la utilización de los bienes y la exactitud e integridad de los registros contables correspondientes incumbe a la dependencia de servicios generales, en tanto que la responsabilidad por el mantenimiento de una copia completa de esos registros con fines de control corresponde a la dependencia de finanzas. Por consiguiente, al concluir una misión, la liquidación de su inventario con arreglo a las directrices pertinentes requiere la transferencia de los registros contables y de la responsabilidad material. Los activos deben inventariarse materialmente y deben reasignarse los registros contables precisos, junto con los registros financieros del valor de ese inventario. Aunque se trata de una función importante, no es especialmente complicada. No ocurriría así si la transferencia de los activos entrañara reembolsos financieros y la determinación de valores depreciados.

14. Seguidamente, se indican las complicaciones de utilizar valores depreciados. Para asignar un valor monetario a los activos, el primer requisito sería fijar una metodología que rigiera la valoración de esos activos. Habría que establecer normas para tener en cuenta la antigüedad, el uso y otros elementos generales de comparación, así como medidas subjetivas más concretas de la condición general en que se hallan los bienes, a fin de asignar un valor a cada una de las partidas del inventario. Se requeriría luego una revisión periódica, a fin de reflejar apropiadamente la depreciación del valor del inventario, y las pérdidas se recogerían en los estados financieros de la

misión. Ese proceso requeriría muchas horas de personal, tanto para mantener los documentos contables como para realizar inspecciones materiales periódicas, más detalladas, de todo el inventario. El resultado sería un importante aumento del personal necesario para desempeñar esas tareas.

15. Si, al aplicar ese sistema de depreciación, los activos de una misión que hubiera concluido y que no necesitara inmediatamente otra misión se almacenaran, el reembolso de esos activos quedaría en suspenso hasta que se red desplegaran para otra misión o se cargaría a un presupuesto separado para la instalación de almacenamiento. En el primer caso, sería posible que los registros financieros de la misión finalizada permanecieran abiertos durante un largo período de tiempo, requiriendo continuos informes financieros. Por otra parte, si la instalación de almacenamiento (la Base Logística) tuviera que asumir la "propiedad" del inventario, el presupuesto de la Base tendría que incrementarse considerablemente y tener la flexibilidad suficiente para absorber cualesquiera valores de inventario que pudieran asignársele. Surgirían también costos conexos correspondientes al personal contable adicional que se requeriría y a la depreciación del valor de inventario mientras los bienes permanecieran almacenados.

16. En caso de que hubiera que reembolsar su inventario a las misiones que concluyeran, el concepto de equipo básico de las misiones no tendría ya, de modo análogo, consecuencias financieras y de rendimiento sólo mínimas. Habría que considerar, como una consignación presupuestaria adicional antes de la ejecución, el costo completo de reunión del equipo básico, reducido en la cuantía de las economías procedentes de los valores depreciados del equipo excedentario utilizado.

17. En consecuencia, la Secretaría recomienda que los activos adquiridos para las operaciones de mantenimiento de la paz se contabilicen mediante registros detallados de bienes valorados al precio de compra inicial, y que esos activos se transfieran o red desplieguen a Brindisi y a otras misiones sobre el terreno financiadas mediante cuotas al mismo precio, sin ningún costo adicional para los Estados Miembros. Sólo cuando esos activos se liquiden o se transfieran a través de la venta a actividades no financiadas mediante cuotas, el valor residual debe determinarse y notificarse a la Asamblea General para que adopte las medidas apropiadas.

18. Cualquier equipo adquirido por las Naciones Unidas mediante cuotas debe considerarse propiedad de la Organización y estar disponible (cuando ya no sea necesario para su finalidad original) para que lo utilice cualquier otra actividad de las Naciones Unidas financiada mediante cuotas sin efectuar transacciones financieras adicionales, siempre que esa actividad pueda demostrar su necesidad operacional respecto a ese equipo. Sin embargo, el material transferido a una actividad financiada con contribuciones voluntarias o desde ella se contabilizará con un valor depreciado.

19. Mediante el mecanismo que acaba de describirse para la gestión de los activos de las operaciones de mantenimiento de la paz, la Organización está adoptando medidas positivas para mejorar su capacidad de atender las iniciativas de mantenimiento de la paz. Se ha prestado particular atención a aumentar al máximo la eficacia de los recursos de la Organización mediante un control y un despliegue más eficientes, al tiempo que se procura minimizar los

correspondientes costos. Junto con otras medidas que también se están adoptando para facilitar la prontitud de respuesta (tales como acuerdos sobre tropas de reserva y acuerdos sobre personal de reserva y por contrata), esa mayor capacidad de respuesta permitirá que las Naciones Unidas cumplan mejor su mandato de fortalecer la paz y la seguridad internacionales.

III. DECISIÓN QUE HA DE ADOPTAR LA ASAMBLEA GENERAL

20. En consecuencia, se pide a la Asamblea General que respalde las propuestas que figuran en el presente informe, en particular: la estrategia global para la gestión de activos descrita en los párrafos 3 a 8 supra, la metodología para la contabilización de esos activos (párrs. 9 y 10) y la política relativa a las transferencias de activos entre las misiones de mantenimiento de la paz y desde las misiones de mantenimiento de la paz a otras misiones (párrs. 17 y 18).

Anexo

PRIORIDADES PARA LA LIQUIDACIÓN DE ACTIVOS PROCEDENTES DE
LA DESMOVILIZACIÓN DE MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

1. Con el creciente número de operaciones de mantenimiento de la paz en todo el mundo, la transferencia de equipo a otras misiones o su almacenamiento en previsión de misiones futuras es la alternativa preferible, ya que esas transferencias dan como resultado una reducción de los costos globales de la Organización. El personal administrativo de las misiones asumirá la responsabilidad de determinar el método de liquidación de todos los activos de cada misión, con arreglo a las prioridades descritas seguidamente, y teniendo en cuenta la eficacia en función del costo y los requisitos globales de todas las misiones sobre el terreno.

2. Cuando concluya una misión de mantenimiento de la paz, el equipo y demás bienes de la misión deben liquidarse del siguiente modo:

a) El equipo que se ajuste a la normalización establecida o se considere compatible con el equipo existente será redespaldado a otras operaciones de las Naciones Unidas en otros lugares del mundo o será colocado en reserva para formar el equipo básico que se utilizará en misiones futuras;

b) El equipo que no se requiera para otras misiones de mantenimiento de la paz, pero pueda ser útil para el funcionamiento de otros organismos de las Naciones Unidas o de organizaciones internacionales o no gubernamentales, y que no sea viable mantener en reserva en los términos del inciso a) supra, podrá venderse a esos organismos u organizaciones por un valor depreciado;

c) Cualesquiera equipo o bienes que no se necesiten y que no sea viable liquidar en la forma previamente descrita se liquidarán comercialmente dentro del país, siguiendo las normas y procedimientos normalizados de las Naciones Unidas;

d) Cualesquiera excedentes de una misión que no se hayan liquidado con arreglo a lo establecido en los incisos a) a c) supra y cualesquiera activos que ya se hayan instalado en el país y que, si se desmantelaran, perjudicarían de hecho al proceso de rehabilitación del país se cederán gratuitamente al gobierno debidamente reconocido de ese país. Esta norma se refiere en particular a los campos de aterrizaje y equipo conexo, puentes y equipo de remoción de minas. Como una cuestión de principio, se requerirá que la Asamblea General apruebe cualquier cesión gratuita de ese tipo de los activos de una misión al gobierno. A ese respecto, se hará todo lo posible por lograr que el gobierno se comprometa a compensar a las Naciones Unidas de una forma mutuamente aceptable (contribuciones, servicios, exenciones fiscales, etc.) por el valor residual de cualesquiera excedentes de una misión que estén instalados en el país y no puedan liquidarse de otra forma. En la medida de lo posible, sería conveniente que se designaran de antemano los activos que van a cederse al país, con objeto de permitir una planificación adecuada y evitar decisiones de última hora durante las etapas finales de la misión.