



Asamblea General

Distr. general
17 de octubre de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Temas 116, 117 y 128 del programa

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

Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas

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

Informe sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones

Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe de la Junta de Auditores sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en el período comprendido entre el 1° de enero de 2006 y el 30 de junio de 2007 (A/63/167) y el informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones de la Junta de Auditores que figuran en su informe sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones (A/63/167/Add.1). La Comisión Consultiva también tuvo ante sí el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones correspondiente al período comprendido entre el 1° de julio de 2007 y el 31 de julio de 2008 (A/63/329) y el informe conexo del Secretario General en el que figuraban sus observaciones al respecto (A/63/329/Add.1). Durante su examen de esos informes, la Comisión Consultiva se reunió con miembros del Comité de Operaciones de Auditoría, representantes de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, incluido el Presidente del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, y representantes del Secretario General, que proporcionaron información y aclaraciones adicionales.

2. La Asamblea General, en el párrafo 5 de su resolución 62/234, pidió a la Comisión Consultiva que solicitase a la Junta de Auditores una auditoría de las actividades realizadas por el Equipo de Tareas durante el período comprendido entre el 1° de enero de 2006 y el 30 de junio de 2007, en la que también se determinara si el Equipo cumplió las medidas de transparencia y rendición de cuentas establecidas



por la Organización y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, y que le informara al respecto por separado en la parte principal del sexagésimo tercer período de sesiones. La Comisión Consultiva hizo esa solicitud en una carta a la Junta de Auditores de fecha 16 de enero de 2008.

3. La Comisión Consultiva acoge con beneplácito el informe de la Junta de Auditores (A/63/167) y su labor y análisis al respecto. En el informe se subraya que las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones no revelaron una situación de corrupción generalizada en las Naciones Unidas; también se ponen de relieve las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, los procedimientos seguidos y las dificultades encontradas y se hacen recomendaciones sobre la cuestión.

4. El contexto de la creación del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones se detalla en los párrafos 1 a 8 del informe de la Junta (A/63/167) y su mandato figura en el anexo del informe; en los párrafos 14 a 30 del informe de la Junta se resume la información y el análisis sobre los recursos financieros y humanos del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones. La Junta señala las dificultades encontradas. Fue necesario contratar externamente a personas con competencias de las que las Naciones Unidas carecían hasta ese momento, lo que requirió una capacitación rápida a fin de asegurar la consistencia de los métodos y unos conocimientos adecuados sobre la organización en la que trabajarían. La Junta observa además que el carácter temporal del Equipo de Tareas dificultó la aplicación de métodos de investigación comunes y coherentes y que la rápida rotación del personal fue en detrimento de la retención de conocimientos en el Equipo de Tareas y su credibilidad ante los funcionarios objeto de la investigación.

5. En los párrafos 9 a 13 se presenta la metodología utilizada por la Junta para realizar la auditoría. La Comisión observa que la Junta leyó 22 informes finales emitidos por el Equipo de Tareas y escogió una muestra de siete informes, de los que examinó los resultados de las medidas adoptadas, realizó entrevistas y mantuvo conversaciones con los miembros del Equipo de Tareas, la administración, los Secretarios Generales Adjuntos de Servicios de Supervisión Interna, Gestión, Asuntos Jurídicos y Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como el personal que intervino en las investigaciones, entre otras cosas.

6. Los resultados de la auditoría realizada por la Junta de Auditores se describen en los párrafos 31 a 51 del informe. La Junta señala, en el párrafo 45 de su informe, que “[a]l final de marzo de 2008, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones estimó que el valor global de los contratos respecto de los cuales había sospechas de irregularidades era de unos 630 millones de dólares. No se pudo determinar el valor efectivo de las pérdidas registradas. El Equipo de Tareas sólo pudo detectar con claridad pérdidas por valor de 25 millones de dólares, de los cuales 20 millones guardaban relación con la misma persona”.

7. La Comisión también observa que el Secretario General, en sus observaciones sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en el período comprendido entre el 1º de julio de 2007 y el 31 de julio de 2008, reiteró que la suma de 630 millones de dólares sólo representaba el valor total de los contratos que en opinión de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna habían estado afectados por corrupción o fraude. Además, el Secretario General indicó que por más que la Oficina pudiera haber completado sus investigaciones y finalizado el informe correspondiente, eran el Secretario General y sus directores de programas quienes

decidían en última instancia si se había infringido alguna norma, después de lo cual se aplicaban, si correspondía, los procedimientos pertinentes de justicia interna. Según el Secretario General, las conclusiones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones debían considerarse exclusivas del Equipo de Tareas, por lo que no representaban un juicio definitivo de la Organización (A/63/329/Add.1, párrs. 2 y 3).

8. En el párrafo 34 y el cuadro 4 de su informe, la Junta se refiere al tipo de infracciones descubiertas en los informes del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones y a la naturaleza de las actuaciones. **La Comisión destaca que el Secretario General quizá desee prestar atención especial a abordar las causas subyacentes de esos casos, entre otras cosas, aumentando los conocimientos sobre el Reglamento y Estatuto del Personal y mejorando y actualizando con prontitud los manuales de adquisición e investigaciones.**

9. En los párrafos 52 a 88 de su informe la Junta de Auditores explica los procedimientos aplicados por el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en el desempeño de sus tareas. Como allí se indica, las normas aplicadas en la esfera de las investigaciones figuran en el Manual de Políticas y Prácticas de Investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (publicado en 2005), incluidos los requerimientos del respeto a las debidas garantías procesales y la imparcialidad, así como en el informe del Secretario General sobre las reglas y procedimientos aplicables a las funciones de investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (A/55/469). En el párrafo 58 del informe se resumen otras normas, que la Junta considera “más favorables” para las personas a las que se está interrogando, que se añadieron gradualmente entre mediados de 2006 y abril de 2007 pero todavía no se han oficializado (véase también párr. 20 *infra*).

10. La Junta de Auditores hace hincapié en que no tiene competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones de las garantías procesales por la Administración y que, en consecuencia, las conclusiones que se exponen no prejuzgan las evaluaciones que puedan hacer las instancias que intervengan en los casos. Sin embargo, dentro de los límites de su examen, que se basa en una muestra de siete informes (véase párr. 5 *supra*), la Junta no detectó violación alguna de las normas establecidas en el Manual de Investigaciones (A/63/167, párrs. 61 y 62). Además, la Junta consideró útil incluir en su informe las críticas de los funcionarios entrevistados por el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones a las normas aplicables a la investigación, para analizar las causas de las críticas y con el propósito de recomendar mejoras en el proceso. Las críticas se relacionaron con la falta de formalización, divulgación y transparencia de las normas aplicadas por el Equipo de Tareas; las condiciones para la aplicación de las normas existentes; el deseo de que se concedieran derechos adicionales; y la aclaración de la función de auditoría y de investigación del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones y de las normas de procedimiento aplicables (A/63/167, párrs. 66 a 86).

11. **La Comisión considera que el Secretario General debería basarse en las cuestiones planteadas por la Junta de Auditores y las experiencias obtenidas por el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones a fin de que la Organización tenga la capacidad interna para resolver esas cuestiones en el futuro y evitar la necesidad de recurrir a medidas ad hoc.**

12. Teniendo en cuenta su análisis de las operaciones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, la Junta de Auditores hizo cinco recomendaciones, que figuran en los apartados a) a e) del párrafo 91 de su informe. **La Comisión Consultiva**

recomienda que la Asamblea General haga suyas las recomendaciones de la Junta de Auditores, teniendo en cuenta las observaciones y recomendaciones de la Comisión.

13. La Junta de Auditores recomienda que la Administración incorpore en el sistema permanente de investigación de las Naciones Unidas los conocimientos especializados y las competencias del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, y la experiencia adquirida en sus operaciones (A/63/167, párr. 91 a)). También recomienda que la Administración asegure la debida transmisión de las investigaciones pendientes cuando cesen las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones (A/63/167, párr. 91 e)). La Comisión Consultiva observa que el Secretario General, en sus observaciones en respuesta al informe de la Junta de Auditores, indicó que se estaban tomando disposiciones para asegurar la transferencia del conocimiento institucional y para efectuar el debido traspaso del volumen restante de casos del Equipo de Tareas a la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna para fines de 2008, a fin de velar por que esos casos se sometieran a una investigación de carácter profesional (A/63/167/Add.1, párrs. 5 y 16).

14. La Comisión Consultiva también observa, como se indica en el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones (A/63/329, resumen y párr. 4), que desde sus inicios en 2006, se ha asignado al Equipo de Tareas un volumen de 437 casos. Ha concluido 222 investigaciones y se han publicado 29 informes importantes. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión de que a fines de 2008 se publicarían al menos otros ocho informes importantes y quedarían por investigar más de 150 casos. También se le informó de que continuarían remitiéndose casos adicionales a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

15. En el párrafo 90 de su informe la Junta de Auditores se refiere a los planes para preservar las competencias y la experiencia del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones mediante su incorporación en la actual División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. La Junta estima que el fortalecimiento y la reestructuración de la División de Investigaciones deberían ir acompañados de un examen de la función de investigación de las Naciones Unidas en general (véase también A/63/167, párr. 91 b)). **A este respecto, la Comisión Consultiva recuerda su informe que figura en el documento A/62/7/Add.35 y la resolución 62/247 de la Asamblea General.** En respuesta al párrafo 17 de la resolución 62/247 de la Asamblea, el Secretario General ha presentado un informe (A/63/369) en el que figura información sobre el estado de aplicación de la resolución 59/87 de la Asamblea, información sobre todas las entidades distintas de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que efectúan averiguaciones e investigaciones administrativas, y sobre el estado de la labor llevada a cabo con recursos para personal temporario general a fin de crear capacidad de formación en la División de Investigaciones para que los directores de programas puedan estar en condiciones de ocuparse de casos de posible falta de conducta de categoría II. **La Comisión considera que a fin de incorporar las competencias del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en la División de Investigaciones se deberían tener en cuenta las observaciones y recomendaciones realizadas por la Comisión Consultiva en sus informes (A/62/7/Add.35, párrs. 16 y 23, y A/62/855, párr. 159), que la Asamblea hizo suyas en sus resoluciones 62/247 y 62/250.**

16. La Junta de Auditores considera que la larga duración de las investigaciones inevitablemente debería llevar a la Administración a recurrir a investigaciones sólo en casos justificados por elementos concretos y por lo que está en juego (A/63/167, párr. 42). En consecuencia, la Junta recomienda que se recurra a los procedimientos de investigación con suma cautela, sólo cuando haya sospechas bien fundadas de que se han infringido las normas y sólo después de que se hayan considerado debidamente todas las demás medidas razonables (A/63/167, párr. 91 c)). Como indicó el Secretario General, de conformidad con el párrafo 12 de la resolución 59/287 de la Asamblea General, es obligatorio que los directores de programas comuniquen a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna las denuncias de falta de conducta. Cuando se le comunican denuncias de falta de conducta, incumbe a la Oficina determinar qué asuntos se han o no de investigar. La División de Investigaciones y el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones han instituido procedimientos para evaluar si se debe proceder a una investigación oficial de los asuntos que se señalan a la atención de la Oficina y se ha establecido un comité de admisión de casos para que examine la información que pueda conducir a una investigación (A/63/167/Add.1, párrs. 11 y 12).

17. La Comisión Consultiva también recuerda que, de conformidad con la resolución 48/218 B de la Asamblea General y el boletín del Secretario General ST/SGB/273, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ejerce independencia operacional bajo la autoridad del Secretario General en el desempeño de sus funciones y, de conformidad con el Artículo 97 de la Carta de las Naciones Unidas, tiene autoridad para iniciar, llevar a cabo e informar sobre cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus responsabilidades con respecto a la supervisión, auditoría interna, inspección y evaluación e investigaciones.

18. A ese respecto, la Comisión observa que el Secretario General, en su informe (A/63/369, secc. III) presentado en respuesta al párrafo 17 de la resolución 62/247 de la Asamblea General, proporcionó información sobre las averiguaciones o investigaciones administrativas realizadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y otras entidades internas de la Organización (casos de categoría I y II), su base legislativa y función, el número y los tipos de asuntos que tramitan, los recursos conexos, los regímenes de presentación de informes, las normas y directrices aplicadas y la formación impartida. El Secretario General también indicó en el párrafo 12 de su informe que figura en el documento A/63/167/Add.1 que la Oficina estaba elaborando directrices y módulos de capacitación para ayudar a los directores a hacer frente a las acusaciones de conducta indebida.

19. A juicio de la Junta de Auditores, el hecho de que el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones descubriera muchos más casos de mala administración que de conducta delictiva refuerza la necesidad de que la administración defina de forma clara y precisa las condiciones en que debe iniciarse una investigación. La Junta estima que los procedimientos de investigación no deben usarse ordinariamente para mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia de los servicios de gestión. Por su parte, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna señaló que muchas investigaciones cuyo resultado final era una determinación de mala administración no comenzaron con ese propósito. También sostuvo que ciertos tipos de deficiencia grave en el desempeño profesional constituyen una falta de conducta. A ese respecto, el Secretario General indicó que, en cuanto a la investigación de la mala gestión, en las decisiones del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas se había definido

claramente la mala gestión grave como falta de conducta pasible de sanción disciplinaria (A/63/167/Add.1, párr. 12). El Secretario General, al estar de acuerdo con la Oficina en que las deficiencias graves en el desempeño profesional podían llegar a constituir falta de conducta, reiteró que la institución de medidas disciplinarias formaba parte de sus facultades discrecionales y una recomendación o conclusión de la Oficina que indicase una deficiencia grave en el desempeño profesional no necesariamente constituía falta de conducta o resultaría vinculante para el Secretario General en el ejercicio de sus facultades discrecionales (A/63/329/Add.1, párr. 7).

20. La Junta de Auditores recomienda que se uniformen y consoliden las normas y los procedimientos aplicables a todas las investigaciones en las Naciones Unidas en una instrucción del Secretario General, que debe proporcionarse sistemáticamente a los funcionarios que sean entrevistados (A/63/167, párr. 91 d)). El Secretario General, en el párrafo 14 de su informe indicó que la redacción de un manual integral de investigaciones por parte de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se encontraba muy avanzada, se esperaba disponer de un proyecto completo para septiembre de 2008 y cuando quedara concluido, el manual se pondría a disposición de todos los funcionarios. Se había finalizado la revisión y ampliación de los procedimientos operativos normalizados a fin de armonizar la labor de la Oficina con las mejores prácticas del sistema y de sentar jurisprudencia en materia de investigaciones, y se estaban ampliando los demás procedimientos operativos normalizados, destinados especialmente a los investigadores. Se estaba elaborando un amplio programa de aprendizaje de la investigación, que formaría parte del nuevo manual, con objeto de reforzar la capacidad de los directores y funcionarios que intervinieran en el proceso de investigación. Todos los módulos del programa de aprendizaje habrían concluido para fines de 2008 y se estimaba que la formación de los directores comenzaría a principios de 2009. **La Comisión Consultiva subraya la necesidad de completar esa labor lo antes posible. La Comisión también considera que un boletín del Secretario General sería un medio apropiado para distribuir al personal el procedimiento normalizado y consolidado aplicable a todas las investigaciones en las Naciones Unidas.**

21. En su informe, la Junta de Auditores menciona que a pesar de que los miembros del Equipo de Tareas extremaron las precauciones para garantizar la seguridad y la confidencialidad de los documentos utilizados en las investigaciones en sus oficinas, medios de prensa difundieron determinada información confidencial sobre las investigaciones del Equipo de Tareas a finales de 2007 (A/63/167, párr. 88). **La Comisión Consultiva está de acuerdo en que la administración debe proceder con mayor cuidado para impedir que se viole la confidencialidad de su labor.**

22. Como indicó la Junta de Auditores, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones participa como invitado sin derecho de voto en las deliberaciones del Comité de Examen de los Proveedores. El Equipo de Tareas proporciona información relacionada con las investigaciones y ha contribuido a que se suspendiera a varios proveedores (al 31 de marzo de 2008 el número de proveedores objeto de sanciones era de 35 (A/63/167, párr. 51)). La Oficina de Servicios de Supervisión Interna, en su informe sobre las actividades del Equipo de Tareas en el período comprendido entre el 1º de julio de 2007 y el 31 de julio de 2008 proporcionó más información sobre las investigaciones de los proveedores e incluyó varios aspectos en los que el Equipo de Tareas había recomendado que se efectuaran mejoras del marco

reglamentario, incluidas modificaciones de las Condiciones Generales de los Contratos de las Naciones Unidas, el Manual de Adquisiciones, el proceso de selección de proveedores, la difusión de información entre la Secretaría y los fondos y programas, y propuestas para fortalecer el régimen de sanciones de la Organización contra los proveedores, incluida la imposición de sanciones financieras, más allá del régimen de sanciones tradicional que se emplea actualmente (exclusión y suspensión de proveedores) (A/63/329, párrs. 26 a 41). La Oficina reconoció que algunas de esas recomendaciones se basaban en las experiencias del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en materia de investigación sobre adquisiciones, así como en un examen a fondo de los procesos y procedimientos de otras organizaciones internacionales, como el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial.

23. La Comisión Consultiva observa que muchas de esas recomendaciones son responsabilidad del Secretario General. Acoge con beneplácito las medidas presentadas en su informe (A/63/329/Add.1, párrs. 9 a 15). El Secretario General indicó su apoyo al fortalecimiento del régimen de sanciones contra los proveedores y consideró aconsejable e incluso necesario que la Organización llevase a cabo un examen en profundidad de los procedimientos que aplicaban otras instituciones y se obtuviera información sobre la experiencia adquirida al respecto. **La Comisión Consultiva recomienda que el Secretario General realice ese examen a fin de hacer recomendaciones sobre el marco reglamentario para establecer ese régimen.**

24. El informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones (A/63/329, párr. 42) también proporciona información sobre la aplicación de las recomendaciones del Equipo de Tareas, la remisión de casos para su procesamiento y las medidas para la recuperación de las pérdidas. A ese respecto, la Oficina indicó que en el período comprendido entre el 1º de julio de 2007 y el 31 de julio de 2008 el Equipo de Tareas había formulado 68 recomendaciones, de las que 34 todavía no se habían atendido. Éstas comprendían algunas cuestiones relacionadas con la remisión de casos a las autoridades nacionales y la consideración de las actuaciones judiciales que podría emprender la Organización con miras a recuperar fondos. El Secretario General reiteró que las conclusiones del Equipo de Tareas debían considerarse exclusivas del Equipo de Tareas, por lo que no representaban un juicio definitivo de la Organización y que, a su juicio, se trataba de asuntos que requerían un examen atento por parte de todas las dependencias pertinentes de la Organización, que no se podía eludir y debía tenerse en cuenta, incluidas sus repercusiones en las prerrogativas e inmunidades, las probabilidades de que prosperase la demanda, las consecuencias que pudiera tener para la reputación de la Organización, una evaluación de los costos y beneficios de la acción legal, los riesgos financieros y de otra índole a que se expondría la Organización, y las posibles consecuencias para su sistema de justicia interna (A/63/329/Add.1, párrs. 3 y 16 a 24).