



Asamblea General

Distr. general
13 de julio de 1999
Español
Original: inglés

Quincuagésimo cuarto período de sesiones

Temas 119 y 128 de la lista preliminar*

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

Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Investigación de la concesión de un contrato para el suministro de alimentos frescos en una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

1. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de transmitir adjunto, para la atención de la Asamblea, el informe que le ha presentado el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna sobre la investigación de la concesión del contrato para el suministro de alimentos frescos en una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General toma nota de las conclusiones y concuerda con las recomendaciones que figuran en el informe.

* A/54/50.

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la investigación de la concesión de un contrato para el suministro de alimentos frescos en una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Resumen

La Sección de Investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recibió una serie de denuncias relativas a medidas adoptadas por el Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas de una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

La investigación demostró que había habido mala administración y abuso de autoridad (véase ST/IC/1996/29, de 25 de abril de 1996), inclusive violaciones de las políticas de adquisiciones y la reglamentación financiera detallada de las Naciones Unidas (reglas 110.17 a 110.21). Concretamente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna descubrió que el Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas habían intentado manipular al Comité Local de Contratos en relación con la selección de un contratista para el suministro de alimentos frescos a favor del titular del contrato. Los retrasos consiguientes en la concesión de un contrato nuevo ocasionaron perjuicios económicos a la Organización por valor de 17.000 dólares de los EE.UU.

Durante la investigación se presentaron las pruebas tanto al Oficial Administrativo Jefe como al Oficial Jefe de Finanzas. No obstante, ninguno de ellos pudo ofrecer justificación o información fiable alguna que fuese contraria a la información proporcionada por otras personas, inclusive el personal militar y civil de la Misión y la Sede, o a las pruebas documentales y fotográficas obtenidas. Se les ofrecieron oportunidades para aclarar su posición o formular declaraciones en relación con la investigación, pero ninguno de los dos las aprovechó.

Al recibir la información presentada por los investigadores, el Comandante de la Fuerza de la Misión, en su calidad de Jefe de la Misión, adoptó de inmediato medidas para corregir los problemas relativos a la concesión del contrato para el suministro de alimentos frescos. Es evidente que tales medidas se hubiesen tomado antes de haber recibido el Comandante de la Fuerza información detallada, completa y exacta del personal de categoría superior de la Misión. Por otra parte, también resulta evidente que otros funcionarios de la Misión se sentían intimidados por la autoridad del Oficial Administrativo Jefe y no consideraban que les correspondía plantear ante el Comandante de la Fuerza problemas que competían a la administración civil.

En junio de 1996, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna presentó un informe sobre la investigación al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el que recomendaba que se adoptaran medidas disciplinarias contra el Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estuvo de acuerdo con las conclusiones del informe y aceptó las recomendaciones que en él figuraban. El Comité Mixto de Disciplina examinó el caso y, a finales de 1998, se remitió a los funcionarios interesados un ejemplar de su informe y la decisión de la Organización.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1	4
II. Investigación	2-23	4
A. Historia de los contratos firmados con un contratista	2-5	4
B. El Oficial Administrativo Jefe prorroga dos veces el contrato del contratista	6-8	4
C. Primer obstáculo planteado al cambio de contratista propuesto: rechazo de la justificación sanitaria	9-10	5
D. Imposición de tres requisitos nuevos	11-19	5
1. Certificados de autorización ministerial	11-14	5
2. Inspección de locales	15-18	5
3. Inscripción de la empresa	19	6
E. Segundo obstáculo planteado al cambio de contratista propuesto: declaraciones falsas ante el Comité Local de Contratos	20-21	6
F. Acontecimientos posteriores	22-23	6
III. Conclusiones	24-25	7
IV. Recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna	26-27	7

I. Introducción

1. Tras recibir una serie de acusaciones de conducta impropia por parte del Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas de una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en relación con la concesión de contratos, la Sección de Investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna inició una investigación. Esta se realizó de marzo a junio de 1996 y en el mes de junio se presentó al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz un informe sobre las conclusiones y recomendaciones. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna decidió aplazar la publicación del presente informe hasta que el Comité Mixto de Disciplina concluyera sus deliberaciones. A finales de 1998 se remitió a los funcionarios interesados un ejemplar del informe del Comité Mixto de Disciplina y la decisión de la Organización. *El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estuvo de acuerdo con las conclusiones del informe y aceptó las recomendaciones.*

II. Investigación

A. Historia de los contratos firmados con un contratista

2. Por más de diez años, un contratista determinado (el titular del contrato) venía suministrando alimentos frescos (fruta, vegetales, huevos y pan) a una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (en adelante, la "Misión").

3. El contrato correspondiente a 1994/1995 terminaba el 30 de noviembre de 1995 y, con el fin de preparar un nuevo contrato de 19 meses de duración, el 6 de octubre se publicó el anuncio de licitación. Para el 1º de noviembre de 1995, la fecha de apertura de la licitación, se habían recibido 24 ofertas. Tras evaluar las ofertas, el personal de adquisiciones de la Misión preparó un informe para el Comité Local de Contratos en el que recomendaba a otra empresa (la empresa "A"), que había ocupado el primer puesto con una oferta de aproximadamente 605.000 dólares para el contrato nuevo. El titular del contrato estaba en cuarto lugar, con una oferta de aproximadamente 780.000 dólares.

4. Posteriormente, el Comité Local de Contratos celebró tres reuniones en noviembre sin que se seleccionara a un ganador. El Comité, presidido por el Oficial Administrativo Jefe e integrado por el Oficial Jefe de Finanzas, el Jefe de Servicios Generales y el Oficial Jefe de Logística, se reunió por primera vez el 14 de noviembre de 1995. El Oficial Jefe de Compras, que no era miembro del Comité, recomendó que

se concediera el contrato a la empresa "A", cuya oferta era la más baja. Desde la primera reunión, el Comité estuvo dividido: el Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas apoyaban decididamente que se adjudicara el contrato nuevo al titular y el Oficial Jefe de Logística y el Jefe de Servicios Generales apoyaban la oferta más baja, vale decir, la de la empresa "A".

5. Durante las reuniones del Comité Local de Contratos, el Oficial Administrativo Jefe propuso varios requisitos adicionales para la licitación que no se habían incluido en el anuncio inicial. Además, planteó objeciones de carácter sanitario contra el postor más bajo. Tanto el Oficial Administrativo Jefe como el Oficial Jefe de Finanzas comenzaron a demostrar una preferencia por que se concediera el contrato al titular, por lo que el personal de adquisiciones de la Misión comenzó a reunir pruebas documentales para los archivos de la Misión que revelaban una historia de 10 años de diversas denuncias respecto de la calidad y el tipo de alimentos suministrados por ese contratista.

B. El Oficial Administrativo Jefe prorroga dos veces el contrato del contratista

6. A finales de noviembre de 1995, tras la celebración de tres reuniones del Comité Local de Contratos sin que se obtuvieran resultados, el Oficial Administrativo Jefe decidió que debía prorrogarse el contrato vigente en dos meses, puesto que éste vencía a finales de noviembre de 1995. La prórroga hasta enero de 1996 no debía costar a la Misión más de 70.000 dólares de los EE.UU., el monto autorizado a la Misión para realizar gastos localmente. Sin embargo, el costo efectivo fue de cerca de 80.000 dólares de los EE.UU., es decir, 10.000 dólares por encima del límite, lo que suponía que debería haberse consultado a la Sede de las Naciones Unidas antes de adoptar una decisión.

7. El Oficial Administrativo Jefe sabía que era urgente encontrar a un proveedor de alimentos frescos para la Misión, pero no convocó a otra reunión del Comité Local de Contratos durante dos meses, es decir, hasta el 31 de enero de 1996. El Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas informaron de que habían tenido que ocuparse de otros asuntos y de que habían estado de vacaciones en Nueva York durante las fiestas. En la reunión del Comité Local de Contratos celebrada el 31 de enero de 1996, tanto el Oficial Administrativo Jefe como el Oficial Jefe de Finanzas reafirmaron su apoyo al titular del contrato, con lo que impidieron que el Comité Local de Contratos recomendara que se concediera el contrato al postor más bajo. El estancamiento producido obligó al Comité Local de Contratos a conceder una segunda

prórroga del contrato a un costo adicional de 71,796 dólares. El Oficial Administrativo Jefe anunció al Comité Local de Contratos que, mientras se encontraba en Nueva York en diciembre de 1995, se había reunido con tres funcionarios de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, quienes autorizaron la nueva prórroga. Sin embargo, la investigación reveló más adelante que ningún funcionario de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno había dado la autorización.

8. A continuación se describe la forma en que el Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas intentaron engañar y manipular al Comité Local de Contratos con miras a favorecer al titular del contrato.

C. Primer obstáculo planteado al cambio de contratista propuesto: rechazo de la justificación sanitaria

9. El Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas sostuvieron ambos ante el Comité Local de Contratos que se justificaba que las Naciones Unidas gastaran los 150.000 dólares adicionales relacionados con la oferta del titular del contrato, pues este último había suministrado productos procedentes de un país vecino y no del país anfitrión. Afirmaban que la fruta y los vegetales frescos producidos localmente no eran aptos para el consumo debido al proceso agrícola utilizado en el país anfitrión y que, por consiguiente, no se podía confiar en ningún otro postor local.

10. No obstante, durante la investigación se descubrió que ni el Oficial Administrativo Jefe ni el Oficial Jefe de Finanzas podían haber creído que el contratista venía suministrando exclusivamente productos del país vecino. Además, los dos funcionarios admitieron que ellos mismos consumían fruta y vegetales frescos que adquirían en el mercado local del país anfitrión. Por otra parte, los propios funcionarios militares, sanitarios y médicos y los higienistas de la Misión confirmaron que no existía base alguna para creer que los productos adquiridos en el país anfitrión representasen mayor o menor riesgo para la salud que los productos cultivados en otros países de la región. Por último, en varias oportunidades se había notificado al Oficial Administrativo Jefe y al Oficial Jefe de Finanzas que el personal militar de la Misión que transportaba los productos del contratista en el camión de la Misión junto con el personal del contratista había observado que a menudo se recogían en el país anfitrión algunos de los productos suministrados.

D. Imposición de tres requisitos nuevos

1. Certificados de autorización ministerial

11. Una vez que se había rechazado la justificación sanitaria, el Oficial Administrativo Jefe impuso una serie nueva de requisitos a los postores, que no habían figurado en el anuncio de licitación. En la reunión del Comité Local de Contratos del 14 de noviembre de 1995, declaró que los postores tendrían que presentar certificados de autorización de los Ministerios de Agricultura, Defensa y Relaciones Exteriores del país anfitrión. El personal de adquisiciones de la Misión y otros participantes en el Comité Local de Contratos señalaron que el requisito de certificados era improcedente, puesto que no había figurado en el anuncio de licitación. Ante esta objeción, el Oficial Administrativo Jefe respondió que un funcionario gubernamental del país anfitrión le había informado que se necesitaban autorizaciones por escrito de los tres ministerios. Sin embargo, el abogado local contratado para asesorar en materia de comercio y reglamentación del país anfitrión informó en el sentido de que no existía restricción alguna al derecho de la Misión de concertar acuerdos con posibles proveedores y que no había necesidad jurídica alguna de presentar certificados. El Oficial Administrativo Jefe sugirió que se hiciera caso omiso de la opinión jurídica.

12. Si bien el Oficial Administrativo Jefe insistió en el requisito de que todos los postores presentaran certificados de autorización ministerial, dio órdenes al personal de adquisiciones de la Misión de hacer una excepción en el caso del titular del contrato.

13. En la reunión celebrada el 22 de noviembre de 1995, se informó a todos los postores de que debían presentar certificados de autorización de los tres ministerios mencionados anteriormente. Varios postores notificaron que habían estado en contacto con los ministerios y que se les había asegurado que no había necesidad de tal autorización.

14. Más adelante, cuando los investigadores preguntaron al Oficial Administrativo Jefe cuándo y cómo le había comunicado el funcionario gubernamental del país anfitrión la necesidad de los certificados, el Oficial Administrativo Jefe respondió que no podía recordarlo exactamente.

2. Inspección de locales

15. En la reunión del 22 de noviembre de 1995, también se informó a los postores de que la Misión realizaría una inspección y evaluación de sus instalaciones. Posteriormente, los miembros del Comité Local de Contratos inspeccionaron los locales del mejor postor y de los licitadores que ocupaban el segundo y el tercer lugar. Se comprobó que la empresa "A" contaba con instalaciones amplias que incluían salas de refrigeración, plataformas de carga y productos

frescos y secos variados y de buena calidad, que en gran medida parecían importados.

16. Por otra parte, cuando los miembros del Comité Local de Contratos declararon su intención de inspeccionar también el local del titular del contrato, situado en un país vecino, el Oficial Administrativo Jefe no autorizó el viaje de un día. Más adelante dio su autorización para el viaje con una condición singular, es decir que el Comité Local de Contratos votara a favor de la concesión del contrato al titular antes de que se inspeccionara su local.

17. Sin embargo, uno de los miembros del Comité Local de Contratos fue por carretera a iniciativa propia al local del contratista en el país vecino, al presunto lugar de depósito del proveedor, y encontró que consistía de una habitación pequeña con un área de unos 3,6 metros por 6 metros. No contaba con servicios de refrigeración, plataforma de carga, espacio de almacenamiento ni soportes para levantar las canastas o cajas de fruta y vegetales del suelo. De hecho, el local tenía menos espacio que el camión de las Naciones Unidas enviado para recoger los alimentos frescos de la Misión.

18. Cuando el equipo de investigación lo interrogó sobre esta cuestión más adelante, el Oficial Administrativo Jefe declaró que, en todo caso, si se hubiera descubierto posteriormente que el contratista no tenía instalación alguna en el país vecino, siempre se hubiese podido cancelar el contrato.

3. Inscripción de la empresa

19. Conforme el Comité Local de Contratos vencía cada obstáculo sucesivo del Oficial Administrativo Jefe apoyado por el Oficial Jefe de Finanzas, el Oficial Administrativo Jefe planteaba uno nuevo. El siguiente fue la solicitud de que el mejor postor (la empresa "A") presentara la inscripción original de su empresa en los registros. Sin embargo, cuando la empresa lo hizo y quienes se oponían al Oficial Administrativo Jefe en el Comité Local de Contratos preguntaron por qué no se había pedido al titular del contrato que hiciera lo propio, el Oficial Administrativo Jefe decidió eximir al contratista del cumplimiento de ese requisito.

E. Segundo obstáculo planteado al cambio de contratista propuesto: declaraciones falsas ante el Comité Local de Contratos

20. Al final de la reunión del 31 de enero de 1996 del Comité Local de Contratos, cuando la imposición de requisitos nuevos no había logrado persuadir al Comité que seleccionara al titular del contrato, el Oficial Administrativo Jefe

presentó un argumento más en contra de la selección del mejor postor (la empresa "A"): anunció al Comité Local de Contratos que la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno había ordenado que se volviera a abrir a licitación el contrato para el suministro de alimentos frescos porque las cifras del consumo mensual medio que figuraban en el resumen de licitaciones no correspondían a las cifras proporcionadas en el anuncio de licitación.

21. También al final de la reunión del Comité Local de Contratos, el Oficial Administrativo Jefe distribuyó a los miembros del Comité ejemplares de un memorando en el que se indicaban los cambios en las cantidades y la conclusión alcanzada por el Oficial Administrativo Jefe de que el titular del contrato había pasado a ser el mejor postor. Ello se hizo a pesar de que ese mismo día el personal de adquisiciones de la Misión había notificado al Oficial Administrativo Jefe que los cálculos y la conclusión que figuraban en el memorando eran erróneos y que, tras un nuevo cálculo de las cantidades, la empresa "A" seguía siendo el mejor postor y el titular del contrato continuaba en el cuarto puesto.

F. Acontecimientos posteriores

22. Dado que el Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas no habían logrado obtener el acuerdo del Comité Local de Contratos a favor del titular del contrato, el Oficial Administrativo Jefe ordenó que se anulara el proceso de licitación y se realizara uno nuevo. Por consiguiente, en febrero de 1996 la Misión emitió una serie nueva de especificaciones para la licitación. No obstante, cuando se recibieron las nuevas ofertas, el resultado de la licitación fue el mismo y la empresa "A" seguía siendo el mejor postor. Para entonces, había llegado el momento de conceder una tercera prórroga al contrato del titular.

23. A raíz de una reunión de información sobre el estancamiento del Comité Local de Contratos y el inminente fracaso en la selección de un contratista antes de que se venciera el plazo para la prórroga, el 31 de marzo de 1996, el Comandante de la Fuerza ordenó al Oficial Administrativo Jefe y al Oficial Jefe de Finanzas que prepararan una comparación entre las ofertas presentadas por la empresa "A" y el titular del contrato. En una reunión del Comité Local de Contratos ampliado, convocada por el Comandante de la Fuerza en calidad de Presidente provisional, se procedió a la votación y se concedió el contrato al mejor postor, la empresa "A". No obstante, de acuerdo con lo recomendado por el personal de adquisiciones de la Misión, el Comandante de la Fuerza ordenó que el contrato abarcara un período provisional en el que habrían de evaluarse la calidad, el servicio y los gastos

efectivos antes de que se aprobara el contrato para el período completo.

III. Conclusiones

24. Como resultado de la investigación la Oficina de Servicios de Supervisión Interna presentó un informe pormenorizado al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el que se enumeraban las pruebas y se señalaba que el Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas habían incumplido sus responsabilidades respectivas habían demostrado favoritismo respecto del contratista que venía suministrando los alimentos frescos durante mucho tiempo, habían despilfarrado fondos de las Naciones Unidas al prorrogar indebidamente el contrato de suministro del contratista en dos oportunidades por un valor estimado de 150.000 dólares de los EE.UU. sin conocimiento previo o recomendación de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno ni del Comité de Contratos de la Sede, y habían presentado información falsa al Comité Local de Contratos. En el informe, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna también señalaba que el Oficial Jefe de Finanzas no se había encargado de velar por que el Oficial Administrativo Jefe cumpliera todo el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de la Organización.

25. Preocupa en particular a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que el Oficial Administrativo Jefe haya abusado de su autoridad como Presidente del Comité Local de Contratos para manipular el proceso de adquisiciones a favor de un contratista determinado. De tal forma, abusó de la autoridad que se le había conferido para velar por la integridad del proceso de adquisiciones y protegerlo de sesgos. Asimismo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna señala que la prórroga de cuatro meses otorgada al contratista, que fue resultado directo de las manipulaciones del Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas, había ocasionado a la Organización una pérdida financiera de aproximadamente 17.000 dólares.

IV. Recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

26. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna formuló las siguientes recomendaciones, que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha aplicado en su totalidad:

a) Deberían proponerse medidas disciplinarias contra el Oficial Administrativo Jefe y el Oficial Jefe de Finanzas (IV95/146/01);

b) Debería encomiarse a los demás miembros del Comité Local de Contratos, vale decir el Jefe de Servicios Generales, el Jefe de Logística y sus representantes, por respetar el reglamento y la reglamentación de la Organización respecto del contrato para el suministro de alimentos frescos, a pesar de las presiones ejercidas por el Oficial Administrativo Jefe (IV95/146/02);

c) No debería concederse contrato adicional alguno al antiguo contratista sin que demostrara que podía cumplir todas las especificaciones; también debería vigilarse el desempeño de la empresa "A" (IV95/146/03).

27. En lo tocante a las medidas disciplinarias, cabe señalar que, de conformidad con la opinión expresada por el Comité Mixto de Disciplina, el Secretario General Adjunto de Administración decidió censurar tanto al Oficial Administrativo Jefe como al Oficial Jefe de Finanzas. La decisión se ha apelado ante el Tribunal Administrativo.

(Firmado) Karl Th. Paschke
Secretario General Adjunto
de Servicios de Supervisión Interna