



Asamblea General

Distr. general
16 de noviembre de 1999
Español
Original: inglés

Quincuagésimo cuarto período de sesiones

Temas 127 y 129 del programa

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

Financiación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola y de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la investigación de la adquisición de bienes por valor de 6,9 millones de dólares para las zonas de acantonamiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola

Nota del Secretario General

1. En cumplimiento de 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 a la Asamblea y señalar a su atención el informe que le remitió el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna sobre la investigación de la adquisición de bienes, por valor de 6,9 millones de dólares, para las zonas de acantonamiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III).
2. El Secretario General está de acuerdo con las recomendaciones contenidas en el informe.
3. En el párrafo 17 de su informe a la Asamblea General sobre los hallazgos, las observaciones y las recomendaciones que figuran en el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre las auditorías del proceso de adquisiciones en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (A/53/1018), el Secretario General informó a la Asamblea de que la Oficina estaba llevando a cabo una investigación de la adquisición de bienes para las zonas de acantonamiento y declaró su intención de abordar la cuestión una vez que hubiera concluido la investigación. En su resolución 54/17, de 29 de octubre de 1999, la Asamblea señaló que esperaba con interés el informe del Secretario General al respecto. La investigación ahora ha concluido. Teniendo en cuenta que el informe presentado es muy completo, que la Oficina ha mantenido

conversaciones detalladas sobre la cuestión con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y que el Secretario General está de acuerdo con las recomendaciones de la Oficina, se considera que el informe que el Secretario General debía presentar según lo previsto en la resolución 54/17 no añadiría nada nuevo a la información de que dispone la Asamblea.

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la investigación de la adquisición de bienes por valor de 6,9 millones de dólares para las zonas de acantonamiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola

Resumen

En febrero de 1997, el entonces Oficial Administrativo Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola pidió a la Sección de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que prestara asistencia en relación con un caso pendiente ante la Junta de Investigación de la Misión. Se había adjudicado a una empresa que operaba localmente un contrato por valor de 6,9 millones de dólares para el suministro de bienes para las zonas de acantonamiento, sobre la base de la entrega de los bienes dentro de un plazo de cuatro semanas. El contrato había sido adjudicado a raíz de una licitación llevada a cabo en mayo de 1995, en la que también se habían adjudicado contratos a otros seis proveedores.

La investigación determinó que la labor de planificación había sido insuficiente y que el proceso de adquisición de la Misión era deficiente. Además, en reiteradas oportunidades la empresa local no había cumplido plazos de importancia decisiva, había impugnado disposiciones en virtud de las cuales había tenido que asumir la responsabilidad y había suministrado bienes, en particular tiendas de campaña, que no satisfacían las especificaciones y habían requerido material y trabajo adicionales en la zona de la Misión para que fueran utilizables. Por último, cabe señalar que, por tratarse de una adquisición local de envergadura con consecuencias importantes para el logro del objetivo de la Misión, las deficiencias del proceso de adquisición no pueden justificarse en razón de la premura de tiempo y la urgencia de las necesidades. Tampoco puede argumentarse que se trataba de un asunto que debía considerarse únicamente a nivel de las actividades de mantenimiento de la paz, pues también estaban en juego las obligaciones a nivel de la Organización.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha hecho recomendaciones para la adopción de medidas correctivas con las cuales el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está de acuerdo.

I. Resultados de la investigación

1. La planificación y ejecución del proyecto relativo al establecimiento de zonas de acantonamiento en Angola con fines de desmovilización debían comenzar poco tiempo después de la firma del Protocolo de Lusaka el 20 de noviembre de 1994. Sin embargo, como resultado de la evolución de la situación política y de la continuación de las hostilidades, la iniciación del proyecto se vio demorada algunos meses. Seis meses después de la firma del Protocolo de Lusaka, se hizo el pedido oficial para el establecimiento de las zonas de acantonamiento. Sin embargo, no se proporcionó un presupuesto para la ejecución del proyecto hasta julio de 1995, lo cual repercutió en forma crítica en la planificación, haciéndola aún más difícil y redujo aún más el tiempo disponible para la ejecución del proyecto. En consecuencia, si bien en mayo de 1995 se había pedido a la División de Compras de la Sede que diera curso al pedido, la División no lo hizo por falta de créditos presupuestarios para la adquisición de bienes para las zonas de acantonamiento. Posteriormente, se encomendó a la Misión la tarea de hacerlo y, en junio de 1995, ésta seleccionó a la empresa local para que proporcionara el 89% del total de los bienes que debían suministrarse y a otros seis contratistas para que proporcionaran el saldo.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz declaró que el proceso conexo de adquisición también se había demorado a causa de la dificultad para obtener información indispensable, como el número de efectivos que se acantonarían y el calendario para la desmovilización.

A. Proceso de adquisición

1. Proceso de selección a cargo de la Misión

2. Los bienes comprados a la empresa local se necesitaban para establecer zonas de acantonamiento con fines de desmovilización en 1995, cometido de crucial importancia para el proceso de paz en Angola. La Sección de Compras para la Misión preparó un pliego de condiciones para la adquisición de 40 artículos necesarios para las zonas de acantonamiento, que se envió a 64 proveedores.

3. En junio de 1995, tras recibir ofertas de 43 proveedores, el Oficial de Compras de la Misión preparó el análisis de las ofertas. Los criterios seguidos en el llamado a licitación eran los siguientes: precios competitivos, plazo de entrega lo más corto posible, adhesión a las especificaciones y calidad de los artículos ofrecidos. No se especificaba que el plazo de entrega debía ser de cuatro semanas ni

de ninguna otra duración en el pliego de condiciones ni en ningún otro aviso enviado a los licitantes antes de que presentaran sus ofertas. En el pliego de condiciones sólo se advertía claramente a quienes pudieran estar interesados en participar en la licitación que debían indicar la fecha más temprana de entrega de los bienes, que sería un “factor de importancia crítica para evaluar las ofertas para la adjudicación del contrato”. La empresa local fue el único proveedor, de un total de 43 que respondieron al llamado a licitación, que ofreció un plazo de entrega de cuatro semanas para cada uno de los 40 artículos indicados. Otras seis empresas también ofrecieron entregar 15 artículos en un plazo de cuatro semanas a precios competitivos y, por lo tanto, se les adjudicaron contratos por un valor total de 812.000 dólares, o sea el 11% del valor total adjudicado.

4. Los documentos fundamentales en este caso, es decir, las ofertas originales de los 43 proveedores que se comunicó que habían respondido al llamado a licitación, faltan de los archivos de la Misión. Por lo tanto, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna no puede verificar la fecha ni la oportunidad en que se recibieron las ofertas, la manera ni el orden en que se recibieron, si se recibió alguna oferta después de expirado el plazo para su presentación ni, lo que es más importante, si la información sobre las ofertas (por ejemplo, los precios) presentada al Comité Local de Contratos y al Comité de Contratos de la Sede era exacta. A falta de las ofertas originales, no pueden determinarse las condiciones que ofreció inicialmente cada licitante. El examen de la correspondencia posterior a las ofertas entre la Misión y los proveedores que consta en archivos, como la solicitud de confirmación de los precios, no reveló discrepancias entre los precios confirmados y los presentados al Comité de Contratos de la Sede.

5. El 21 de junio de 1995, el Comité Local de Contratos celebró la reunión en que se examinó el contrato y se seleccionó a la empresa local, fundamentalmente sobre la base de su afirmación de que podía entregar los bienes dentro de un plazo de cuatro semanas, a pesar de que no era el mejor ofertante en relación con la mayoría de los artículos indicados en el pliego de condiciones. La primera prueba documental disponible en relación con el plazo de entrega de cuatro semanas es un memorando también de fecha 21 de junio de 1995 dirigido por el Jefe de los Servicios Integrados de Apoyo al oficial encargado de las compras. En él se hace referencia a las conversaciones celebradas ese día y se añade que el material para la zona de acantonamiento deberá entregarse en un plazo de cuatro semanas a la base logística. Durante la entrevista, el Jefe de los Servicios Integrados de Apoyo declaró que se había decidido que el plazo fuera de cuatro semanas en la reunión

sobre cuestiones relacionadas con las zonas de acantonamiento, celebrada también el 21 de junio de 1995 y remitió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna a las minutas de esa reunión, en las que, según él, se indicaba claramente cómo se había adoptado una decisión respecto del plazo de cuatro semanas. Sin embargo, los documentos con las minutas se encuentran entre los documentos que faltan de los archivos. En efecto, la Misión había recomendado la empresa local al Comité de Contratos de la Sede indicando que era el mejor ofertante para la compra de 25 artículos por valor de 6,9 millones de dólares, mientras que para la compra de los 15 artículos restantes, por valor de 812.000 dólares, se recomendaba que los contratos se adjudicaran a otros seis proveedores cuyos precios eran más bajos.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz declaró que el memorando se había distribuido entre todos los funcionarios superiores interesados de la Misión y que no había motivos para poner en tela de juicio la definición de las necesidades ni su urgencia.

6. Utilizando la información sobre las ofertas presentada al Comité Local de Contratos, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna preparó un análisis de la oferta de la empresa local y determinó que, sobre la base únicamente del precio, la empresa era el mejor postor en relación con sólo dos de los 40 artículos, valuados en 38.550 dólares. En cambio, teniendo en cuenta el plazo de entrega de cuatro semanas, la empresa era el mejor ofertante en relación con 25 de los 40 artículos.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz declaró que en este análisis no se tenía en cuenta que se había determinado que las ofertas más bajas de otros licitantes no se ajustaban a las especificaciones técnicas o eran artificialmente bajas. Además, algunos licitantes presentaron ofertas globales que no podían ser separadas en sus componentes a los fines de la adjudicación.

2. Evaluación y recomendaciones del Comité de Contratos de la Sede

7. Inicialmente, el Comité de Contratos de la Sede se negó a aprobar la adjudicación, pues en el pliego de condiciones no se especificaba el plazo de entrega de cuatro semanas. Sin embargo, debido a que, si las zonas de acantonamiento no estaban listas para acoger a los soldados desmovilizados, ello podría tener serias consecuencias políticas, no se anuló el proceso. En cambio, el 27 de junio de 1995, el Comité de Contratos de la Sede recomendó que se rechazaran las ofertas y que se iniciaran negociaciones con las empresas postoras. Esas negociaciones debían

incluir a los licitantes que habían ofrecido precios inferiores a los recomendados por la Misión, pero con plazos de entrega más largos. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna pudo localizar todas las comunicaciones en que se notificaba a los proveedores que las Naciones Unidas habían rechazado las ofertas, salvo la enviada a la empresa local.

8. La Misión no puso en práctica la recomendación del Comité de Contratos de la Sede de que negociase con empresas que habían ofrecido precios inferiores pero plazos de entrega más prolongados para ver si podían mejorar los plazos de entrega. El Oficial Administrativo Jefe explicó que la necesidad de adquirir los bienes había impedido a la Misión negociar con las empresas que no podían entregar esos bienes dentro del plazo de cuatro semanas, en particular atendiendo a que en el pliego de condiciones se pedía a los ofertantes que indicaran el plazo más breve dentro del cual podían entregar los bienes.

9. En una reunión ulterior celebrada el 29 de junio de 1995, el Comité de Contratos de la Sede se reunió nuevamente para examinar esta operación. En la oportunidad se le informó de que la Misión estaba investigando la solvencia de cada una de las empresas licitantes, cosa que la Misión no hizo, limitándose a un examen somero de los locales de la empresa seleccionada. También se informó al Comité de Contratos de la Sede de que la Misión proyectaba obtener una garantía de cumplimiento, pero, aunque la Misión trató de obtener dicha garantía, la empresa se negó a darla argumentando que el requisito no había sido estipulado en el pliego de condiciones. En su tercera reunión, celebrada el 7 de julio de 1995, el Comité de Contratos de la Sede recomendó con renuencia que se adjudicara el contrato a la empresa local, según lo recomendado por la Misión. También recomendó que la Misión examinara muy atentamente los artículos que había que comprar y que aquéllos que no fuera absolutamente urgente adquirir fueran objeto de un nuevo llamado a licitación; que verificara cuidadosamente la solvencia de todos los proveedores antes de adjudicar un contrato y que incluyese una garantía de cumplimiento en el documento del contrato. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna no encontró prueba alguna, al examinar la documentación disponible ni en entrevistas con los participantes, de que se habían puesto en práctica esas recomendaciones.

10. El Comité de Contratos de la Sede también expresó preocupación por el hecho de que la Misión hubiese celebrado negociaciones con los proveedores recomendados por el Oficial de Compras de la Misión antes de que se hubiese informado a todas las empresas postoras que sus ofertas habían sido rechazadas. El Comité señaló que ese

procedimiento era manifiestamente incorrecto y podía exponer a la Organización a las quejas de las empresas licitantes y a reclamaciones.

B. Modificación de las órdenes de compra: demoras en la entrega

11. El contrato se adjudicó a la empresa local mediante una orden de compra emitida por la Misión a la empresa el 11 de julio de 1995. La orden de compra posteriormente fue anulada debido a que la empresa no estaba de acuerdo con ciertas condiciones, como las condiciones de pago y la emisión de una garantía de cumplimiento, según lo recomendado por el Comité de Contratos de la Sede. Puesto que esas disposiciones no constaban en el pliego de condiciones, la Misión negoció con la empresa y obtuvo el acuerdo de ésta para retener el 5% del pago a cambio de la garantía de cumplimiento; asimismo, pormenorizó las condiciones de pago. Sin embargo, esas medidas no daban plenas garantías financieras a la Misión en caso de incumplimiento del proveedor. El 12 de julio de 1995, cinco días después de que el Comité hiciese su recomendación y un día después de emitida la primera orden de compra, la empresa dio la primera señal documentada de que no estaría en condiciones de cumplir el plazo de entrega de cuatro semanas, e informó a la Misión de que, a causa de la demora en la emisión de la orden de compra, ya no podría entregar todos los artículos dentro del plazo indicado en su respuesta al llamado a licitación de mayo de 1995, casi dos meses antes. La Misión negoció y aceptó una modificación del plazo de entrega teniendo en cuenta, en particular, el ofrecimiento de la empresa de transportar por aire (en lugar de por mar) el primer lote de tiendas de campaña, sin costo adicional para la Organización. El 20 de julio de 1995 se emitió una orden de compra modificada, con la nueva fecha de entrega, en que se indicaba que los bienes se entregarían escalonadamente y que el primer envío de tiendas de campaña tendría lugar el 15 de agosto de 1995. La empresa local no pudo entregar la totalidad del pedido en cuatro semanas, según había ofrecido inicialmente. De conformidad con la segunda orden de compra, suministró aproximadamente el 28% del artículo principal (las tiendas de campaña) dentro del plazo estipulado en la orden de compra revisada; sin embargo, los bienes entregados presentaban deficiencias.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz declaró que se había decidido aceptar el plazo de entrega modificado de la empresa local debido a que no había otras opciones viables, como se indicó en las minutas del Comité Local de Contratos.

12. Casi todos los bienes entregados por la empresa local no cumplían con las especificaciones. La gran mayoría de las tiendas entregadas por la empresa en agosto no cumplían importantes especificaciones de la orden de compra. La Misión había emitido la orden de compra revisada teniendo en cuenta las nuevas condiciones de la empresa. Puesto que se aproximaba el momento en que llegarían los soldados, el Oficial Administrativo Jefe dispuso que se instalaran las tiendas defectuosas. Todos los funcionarios de la Misión entrevistados declararon que la administración de la empresa local había mantenido una presencia constante en la zona de la Misión y participado en el proceso de recepción e inspección.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz declaró que el proceso de recepción e inspección había sido llevado a cabo por personal autorizado de la Misión. Los representantes de la empresa local habían estado presentes para ayudar a verificar las especificaciones de los bienes entregados que eran objeto de controversia.

13. Se había dispuesto que las tiendas de campaña se entregarían en múltiples envíos que se llevarían a cabo en 14 semanas a partir de la fecha de la orden de compra revisada. A pesar de la inferior calidad de los bienes y de las serias demoras en la entrega, en octubre de 1995 el personal de la Misión aceptó y utilizó los artículos debido a la creciente premura por establecer una zona de acantonamiento para los soldados que llegarían en diciembre de 1995.

14. La Misión rechazó algunos de los artículos que no cumplían con las especificaciones, incluidas todas las tiendas de campaña para fines múltiples, y negoció una deducción del 20% prorrateada entre las facturas de la empresa respecto de las 3.000 tiendas de campaña del primer lote que no cumplían con las especificaciones.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz declaró que la Misión también había hecho otras deducciones, por valor de 214.000 dólares, para tener en cuenta la calidad inferior de los bienes. El análisis efectuado reveló que el total de las deducciones por calidad deficiente efectuadas por la Misión en los pagos a la empresa local concordaban con las sumas que se estimaba que podían deducirse por concepto de calidad deficiente.

II. Conclusiones

15. El proyecto de establecimiento de zonas de acantonamiento era un componente crítico del proceso de paz y hay que reconocer que la desmovilización tuvo lugar gracias a los esfuerzos del personal de la Misión. No hay pruebas de que el personal de la Misión se haya beneficiado personalmente ni haya tratado deliberadamente de inducir en error al personal de la Sede de las Naciones Unidas; tampoco ha habido una pérdida financiera efectiva. Sin embargo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se ve obligada a informar de que la Organización pagó unos 5,8 millones de dólares (incluidos 259.000 dólares por concepto de servicios conexos) para adquirir bienes destinados a las zonas de acantonamiento que en algunos casos no satisfacían las especificaciones indicadas, lo cual complicó aún más la ejecución del proyecto de zonas de acantonamiento. Ello fue el resultado de dificultades en la planificación de las adquisiciones por falta de fondos, así como de la falta de procesos de compra adecuados en la Organización. Entre ellos, cabe mencionar el hecho de que se careciera de un presupuesto durante ocho meses después de la firma de los Protocolos de Lusaka; una planificación limitada; el incumplimiento de las recomendaciones del Comité de Contratos de la Sede; las deficiencias del pliego de condiciones y del proceso de selección, y las demoras en decidir si las adquisiciones se harían en la Sede de las Naciones Unidas o en el lugar de la Misión.

16. En algunos casos (por ejemplo, a nivel de la presupuestación y la planificación) el proceso puede haberse visto entorpecido por la continuación de las hostilidades en el conflicto de Angola; no así en otros.

III. Recomendaciones

17. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna formula las recomendaciones siguientes para resolver los principales problemas indicados en el presente informe:

a) **Recomendación 1.** Cuando se confíe a la Sede una adquisición urgente y de importancia crítica, todos los trámites necesarios para la adquisición, a reserva de obligar financieramente a la Organización, pueden y deben iniciarse aún cuando no haya una consignación presupuestaria (IV/97/015/01);

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz apoya esta recomendación.

b) **Recomendación 2.** La División de Adquisiciones y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno deben elaborar mecanismos institucionalmente aprobados para evitar los problemas indicados

en el presente documento, en particular normas y procedimientos especiales para las adquisiciones en situaciones de emergencia (véase E/AC.51/1997/3) (IV/97/015/02);

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz apoya esta recomendación.

c) **Recomendación 3.** La Oficina de Asuntos Jurídicos debe examinar este caso para determinar si la recomendación de que se impida a la empresa local (o a cualquier otra compañía administrada por sus directores) operar con las Naciones Unidas no es impugnabile y si esa clase de medida no puede generar responsabilidad para la Organización (IV/97/015/03);

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz observa que la responsabilidad respecto de una medida de esa naturaleza corresponde al Departamento de Gestión.

d) **Recomendación 4.** En el caso de adquisiciones complicadas y caras, incluida la determinación de la bondad del documento del contrato, se debe consultar a los asesores jurídicos de las misiones (IV/97/015/04).

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz apoya esta recomendación.

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