



Asamblea General

Distr.
LIMITADA

A/AC.243/1994/L.7
15 de junio de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO DE EXPERTOS
INTERGUBERNAMENTALES ESTABLECIDO DE
CONFORMIDAD CON LA RESOLUCIÓN 48/218
DE LA ASAMBLEA GENERAL
Segundo período de sesiones
13 a 17 de junio de 1994

PROYECTO DE INFORME DEL GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO DE EXPERTOS
INTERGUBERNAMENTALES ESTABLECIDO DE CONFORMIDAD CON LA
RESOLUCIÓN 48/218 DE LA ASAMBLEA GENERAL SOBRE LA LABOR
REALIZADA EN SU SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES, CELEBRADO DEL
13 AL 17 DE JUNIO DE 1994

I. INTRODUCCIÓN

1. El segundo período de sesiones del Grupo Especial de Trabajo de Expertos Intergubernamentales establecido de conformidad con la resolución 48/218 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993, se celebró en la Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, del 13 al 17 de junio de 1994.

II. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

A. Asistencia

2. Asistieron a la reunión expertos de 24 Estados Miembros y representantes de organismos y oficinas de las Naciones Unidas a los que se cursaron invitaciones. La lista de los participantes está contenida en el anexo I del presente informe.

B. Organización de los trabajos

3. El Grupo de Trabajo examinó las cuestiones contenidas en el párrafo 18 del informe de su primer período de sesiones (A/AC.243/1994/L.5) que identificó en el primer período de sesiones como cuestiones que requerían examen adicional. El Grupo de Trabajo tuvo ante sí el calendario de trabajo contenido en un documento de sala de conferencias (A/AC.248/1994/CRP.2).

4. El Grupo de Trabajo decidió también celebrar consultas officiosas bajo la Presidencia de los dos Vicepresidentes sobre, por una parte, las normas, procedimientos y mecanismos en la esfera financiera y, por otra, las normas, procedimientos y mecanismos en las esferas disciplinaria y administrativa.

C. Documentación

5. Además de los documentos que se entregaron a los expertos en su primer período de sesiones, el Grupo de Trabajo tuvo ante sí un documento titulado "Observaciones sobre medidas para reducir los casos de fraude", presentado por el Sr. Lelong, experto en representación del Gobierno de Francia (A/AC.243/1994/L.6).

III. CUESTIONES SUSTANTIVAS

6. El Grupo de Trabajo convino en que en su primer período de sesiones había celebrado un debate general sobre su mandato y había identificado las esferas que requerían examen adicional. En consecuencia, el Grupo de Trabajo decidió dedicar el segundo período de sesiones a examinar esferas concretas y formular algunas conclusiones. Se esperaba que, sobre la base de las conclusiones formuladas, se obtendrían recomendaciones que se comunicarían posteriormente a la Asamblea General en cumplimiento del mandato contenido en la resolución 48/218.

A. Magnitud del problema de los fraudes cometidos desde fuera y dentro de las Naciones Unidas

7. Al comienzo de las deliberaciones sobre la magnitud del problema, el representante de la Secretaría suministró al Grupo de Trabajo un desglose de los casos de fraude para el bienio 1991-1992, y una indicación del valor en dólares de esos casos.

8. Algunos expertos expresaron la opinión de que la magnitud del problema no quedaba suficientemente reflejado en las estadísticas que se habían presentado. Se estimó que se debían haber complementado esos datos con una descripción a fondo de los casos a fin de presentar un cuadro más completo. Además, aunque muchos expertos deseaban poseer una indicación en términos de dólares, lo que se había presentado era insuficiente para elaborar una evaluación exacta de la magnitud del problema. A pesar de esa dificultad, el Grupo de Trabajo estimó que la cuestión de la pérdida de recursos y el daño causado a la imagen de la Organización era tan importante que debía examinarse seriamente.

9. Muchos expertos expresaron preocupación por las pérdidas, en algunos casos de grandes sumas de dinero, que la Organización había padecido en misiones de mantenimiento de la paz. No era claro si existía un mecanismo que redujese los riesgos en la manipulación de grandes sumas de dinero. En los casos en que los actos fraudulentos eran cometidos por empleados de gobiernos de Estados Miembros asignados a las Naciones Unidas, pero no enteramente sometidos a la autoridad del Secretario General, un experto se preguntó si no se debía considerar a esos gobiernos responsables de los actos de sus empleados. Un experto concluyó que

se podían formular dos tipos de propuestas al respecto. Una propuesta se referiría a las medidas concretas a adoptar, y la otra identificaría las esferas, los sistemas, las normas y reglamentos, etc., que requerirían examen adicional. En tal sentido, algunos expertos subrayaron la necesidad de efectuar un examen a fondo de los sistemas existentes antes de formular recomendaciones.

B. Examen de los mecanismos disciplinarios

10. El Grupo de Trabajo tomó nota de la descripción detallada de la Secretaría de los mecanismos disciplinarios de que disponía el Secretario General para hacer frente a los casos de fraude y presunto fraude. Además, la Secretaría suministró información sobre los procedimientos aplicados una vez que se informaba de un caso de presunto fraude. Los Expertos observaron que el sistema disciplinario actual no hacía una distinción entre los casos de fraude y otros casos de mala conducta. El tiempo que requería la tramitación de un caso disciplinario oscilaba entre cinco semanas como mínimo y 15 meses como máximo. El plazo medio era de seis semanas.

11. Se estimó en general que la tramitación de los casos de fraude, desde su descubrimiento hasta su resolución, era excesivamente largo. Era dudoso que pudiese lograrse un tratamiento eficiente y expeditivo de los casos de fraude con arreglo a ese sistema. Algunos expertos deseaban saber las dificultades prácticas con que el Secretario General había tropezado al aplicar los procedimientos disciplinarios. Otros preguntaron si el Secretario General poseía los medios necesarios para identificar el modo en que se había producido el fraude y para estudiar las causas y consecuencias del mismo. Algunos deseaban saber si se adoptaban medidas disciplinarias incluso en los casos en que no se demostraba la existencia de intención de cometer fraude.

12. Los expertos tomaron nota de una propuesta hecha por la Secretaría en cuya virtud el Secretario General gozaría del derecho de formular demandas ante el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas contra los funcionarios acusados de haber cometido un fraude contra la Organización. Aunque estimándose en general que se trataba de una buena sugerencia, un experto hizo varias preguntas sobre la consecuencia de una decisión de esa índole. Algunos deseaban saber qué ley aplicaría el Tribunal Administrativo en esos casos. Otros deseaban saber qué medidas serían necesarias y quién las aplicaría.

13. Se tomó nota de la composición del Comité Disciplinario Mixto, que requería la participación de representantes del personal, juntamente con los problemas derivados de esa estructura. Se señaló también que todos los miembros del Comité Disciplinario Mixto eran funcionarios que ofrecían voluntariamente sus servicios al mismo tiempo que desempeñaban sus funciones ordinarias de jornada completa. Un experto puso en duda la necesidad de mantener el concepto de "juicio de los compañeros", y otro se preguntó si el Secretario General había examinado la posibilidad de elevar el rango de la Junta Mixta de Apelaciones a un tribunal de primera instancia. Se preguntó también si el Secretario General había formulado demandas en juicio civil contra funcionarios ante tribunales nacionales a fin de recuperar fondos perdidos y, en caso positivo, si se había tropezado con problemas relacionados con los privilegios e inmunidades.

14. Se informó a los expertos de que si la Asamblea General decidía otorgar al Secretario General acceso al Tribunal Administrativo, haría falta una enmienda del estatuto del Tribunal. Una vez logrado ello, el Tribunal aplicaría las disposiciones y reglamentos internos de las Naciones Unidas. Sin embargo, se explicó que las Naciones Unidas habían hallado que no era económico entablar demandas en casos civiles contra funcionarios y ex funcionarios ante los tribunales nacionales. Sin embargo, cuando se interponía una demanda contra la Organización, y la Organización optaba por invocar sus privilegios e inmunidades, se proponía el arbitraje como alternativa.

15. El Grupo de Trabajo examinó también la institución del Ombudsman o defensor. El representante de la Secretaría informó al Grupo de Trabajo de que, aunque no se trataba de una cuestión nueva, no habían finalizado las consultas y no se podía por tanto adoptar una postura definitiva en el momento presente. Sin embargo, se observó que el concepto de Ombudsman que estaba considerándose se hallaba más próximo al de un mediador o conciliador que al de la institución jurídica conocida en los países nórdicos.

C. Examen de las normas, procedimientos y mecanismos existentes para hacer frente a las irregularidades financieras

16. Habiendo estudiado el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, el Grupo de Trabajo concluyó que era preciso actualizarlos en muchos aspectos importantes para tener en cuenta el cambio de las circunstancias. Se pidieron aclaraciones en muchas esferas, incluidos los procedimientos para la delegación de autoridad a oficiales certificadores y aprobadores, su nombramiento y la duración de su mandato, así como la publicación del grupo de oficiales certificadores y aprobadores. Muchos expertos deseaban recibir información sobre la índole de los mecanismos internos de control financiero, particularmente en lo relativo a la realización de compras y la celebración de contratos. El Grupo de Trabajo tomó nota del umbral autorizado en materia de gastos, pero la información recibida no aclaraba los procedimientos seguidos con respecto a contratos que estuviesen dentro del límite de la suma autorizada. En ese sentido, el Grupo de Trabajo manifestó el temor de que no se le había suministrado la aclaración solicitada con respecto a las funciones de los funcionarios encargados de formular pedidos, otorgar su aprobación y formular certificados, especialmente con respecto a sus actos antes y después de que se detectase un fraude. Los expertos deseaban saber si se había establecido un sistema para el examen periódico de la documentación relativa a compras en las oficinas exteriores. También había que aclarar las facultades del Comité de Contratos. No era claro si el Comité de Contratos podría rechazar los contratos propuestos y tampoco era clara la responsabilidad de los miembros del Comité con respecto a los contratos que aprobaban. Algunos expertos deseaban recibir información con respecto a los procedimientos aplicados en la liquidación de las misiones de mantenimiento de la paz.

17. En respuesta, se indicó que los oficiales aprobadores eran seleccionados de entre los funcionarios en la Oficina de Planificación de Programas y Presupuesto, y que los oficiales certificadores eran designados por el Contralor a recomendación del jefe del departamento u oficina. Había un sistema de control interno que los funcionarios de la unidad conocían como "preauditoría", que no debía confundirse con la función de la auditoría interna. Por lo que se

refería a los procedimientos aplicados por el Comité de Contratos, el Grupo de Trabajo recibió de un representante de la Secretaría una descripción detallada de esos procedimientos y mecanismos. Se describieron también la composición del Comité de Contratos en la Sede y el mandato de ese Comité.

D. Recuperación

18. El Grupo de Trabajo deliberó también sobre la cuestión de la recuperación de las pérdidas sufridas por las Naciones Unidas. Para que la Organización evitase una pérdida total en un caso determinado, era preciso que el Secretario General tuviese medios eficaces para recuperar el dinero. El Grupo de Trabajo observó con preocupación que había casos en los que el Secretario General no había podido recuperar fondos por una serie de razones. Entre éstas se encontraba la salida del funcionario de la jurisdicción en la que se había cometido el fraude, y la cantidad insuficiente de dinero de que disponía el Secretario General con fines de recuperación. También se hicieron preguntas con respecto a los medios de recuperación de que disponía el Secretario General en los casos en que no había intención de fraude, a pesar de lo cual se había experimentado una pérdida por efecto de la defectuosa aplicación o inobservancia de las normas y procedimientos o de negligencia.

19. En el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y en el estatuto y reglamento del personal había diversas disposiciones que permitirían la recuperación. Sin embargo, el Grupo de Trabajo no había recibido información suficiente para determinar la idoneidad de esas disposiciones. Por ello había necesidad de aclarar, por ejemplo, el uso de las disposiciones sobre, por ejemplo, sobrecargos, la frecuencia con que se invocaban, y si se aplicaban en los casos de fraude.

20. Entre algunas de las ideas presentadas estuvo la propuesta de que el Grupo de Trabajo examinase la posibilidad de proceder a la recuperación a partir de las prestaciones de pensión del funcionario implicado en fraude. También se sugirió que se examinase la posibilidad de establecer un órgano que se ocupase estrictamente de las irregularidades financieras. Además, se estimó necesario alentar al Secretario General a formular ante los tribunales nacionales una demanda contra las personas que cometiesen un fraude contra la Organización. Este proceso se facilitaría si los Estados Miembros de las Naciones Unidas promulgasen leyes que configurasen como delito con arreglo a sus leyes nacionales el acto de fraude contra las Naciones Unidas.

IV. ARREGLOS PARA EL TERCER PERÍODO DE SESIONES

A. Cuestiones a examinar

21. El Grupo de Trabajo decidió examinar las recomendaciones propuestas que están contenidas en el anexo II del presente informe.

B. Fecha del próximo período de sesiones

22. El Grupo de Trabajo decidió celebrar su tercer período de sesiones en la Sede de las Naciones Unidas del 6 al 9 de septiembre de 1994.
