



---

Quincuagésimo segundo período de sesiones  
Tema 145 del programa provisional\*

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

### Nota del Secretario General

1. De conformidad con la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de transmitir, para la atención de la Asamblea General, el informe adjunto sobre la investigación del presunto conflicto de intereses en el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), presentado por el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna.
2. El Secretario General toma nota de las conclusiones del informe y está de acuerdo con las recomendaciones formuladas en éste.

---

\* A/52/150 y Corr.1.

## Anexo

### Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el presunto conflicto de intereses en el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)

#### Resumen

A fines de abril de 1997 se pidió a la Sección de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que hiciera averiguaciones sobre un posible conflicto de intereses en el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Esta cuestión se planteó a raíz de una serie de informes que databan de 1994, provenientes de otras dependencias de supervisión y del propio Centro, en que se planteaba el problema pero no se resolvía. La cuestión del conflicto de intereses surgió por primera vez después de la contratación, en febrero de 1991, de una consultora del Centro que había formado parte de un grupo de consultores con sede en Nairobi llamado Matrix Development Consultants, como asesora en asentamientos humanos en la División de Cooperación Técnica de Hábitat. En aquel entonces, la consultora cohabitaba con un director de Matrix, con quien contrajo matrimonio al año siguiente. Antes de la contratación de la funcionaria en 1991, ella y otros consultores asociados a Matrix habían sido contratados periódicamente por el Centro, por otras organizaciones y por algunos gobiernos para trabajar en proyectos sobre asentamientos humanos en toda África.

Un año después de la contratación de esta funcionaria, la dependencia de la División de Cooperación Técnica a la que había sido asignada adjudicó a Matrix el primero de una serie de contratos. El Gobierno de la República Unida de Tanzania había solicitado específicamente los servicios del cónyuge de la funcionaria en relación con un proyecto para el cual el Centro y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo estaban prestando asistencia técnica y financiera. La funcionaria se dirigió a su supervisor, el Jefe de la División de Cooperación Técnica, para consultarlo en cuanto a la forma en que debía tramitarse la solicitud. El Jefe le indicó que proporcionara al Gobierno una lista de expertos entre los cuales pudiera elegir al candidato que prefiriera. El Gobierno de Tanzania eligió al cónyuge de la funcionaria, el cual fue contratado por el Centro en virtud de un acuerdo de préstamo reembolsable. Este acuerdo fue examinado y posteriormente ratificado por el comité encargado de examinar esos acuerdos designado por Hábitat.

Sin embargo, a partir de ese momento se plantearon interrogantes en las reuniones de examen de los acuerdos de préstamos reembolsables y comenzaron a circular rumores con respecto a una vinculación entre la relación personal de la funcionaria con el consultor de Matrix y la cuestión de los contratos de Hábitat con Matrix. Nadie sostuvo que los consultores de Matrix no fueran expertos calificados o que no cumplieran con las tareas que se les asignaban. En lugar de ello, apelando al “sentido común” pero sin hacer referencia a la regla aplicable del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, algunos funcionarios consideraban que la relación personal y la contratación de los consultores de Matrix constituía un conflicto de intereses de parte de la funcionaria.

Entre 1991 y 1993 se contrató a diversos consultores de Matrix para que prestaran asesoramiento técnico en siete proyectos. Todos esos acuerdos fueron examinados por los comités y las oficinas de examen interno del Centro. El principal comité de examen sabía,

de manera oficiosa, que existía una relación personal entre la funcionaria y el consultor, pero no cuestionó a la funcionaria ni a la División de Cooperación Técnica por ello y siguió aprobando los contratos. En agosto de 1993, tras ser informado de la cuestión del conflicto de intereses por un miembro del comité de examen el Director de Administración interino se reunió con el Jefe de la División y sostuvo una conversación sobre las preocupaciones del comité. Como resultado de esa conversación, el Jefe informó a la funcionaria, en septiembre de 1993, que ella y su dependencia no podrían intervenir en ningún contrato que se adjudicara a Matrix en el futuro. A partir de ese momento, como lo ha confirmado la Sección de Investigaciones, no ha emanado ningún contrato con Matrix de la dependencia de la funcionaria.

En ninguno de los exámenes o consideraciones, tanto oficiales como officiosos, que trataron el tema en los últimos cinco años, se ha tenido en cuenta la norma pertinente del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas sobre conflicto de intereses: la regla 101.6 del Reglamento del Personal exige que, para que se configure un conflicto de intereses, el funcionario debe “participar activamente en la dirección de una empresa” o “tener intereses financieros en ella”. Habida cuenta de que la funcionaria no participaba activamente en Matrix ni tenía un interés financiero personal en la empresa, no puede decirse que haya violado la regla. Después de que los auditores internos plantearon la cuestión del conflicto en un informe publicado en noviembre de 1994, el Director interino del Centro pidió, en enero de 1995, que un grupo de investigación interna examinara la cuestión. El grupo informó de que, en su opinión, existía ciertamente un conflicto de intereses. Sin embargo, al igual que los auditores, se basó en una percepción del conflicto de intereses regida por el sentido común y no por las disposiciones fuertemente restrictivas de la regla pertinente del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas sobre el tema.

Un año más tarde, en febrero de 1996, el Director de Administración interino escribió una carta al Director Adjunto del Centro en la que expresaba la opinión de que no se debían adjudicar nuevos contratos a los consultores de Matrix mientras la funcionaria siguiera trabajando en el Centro. La prueba documental indica que el memorando se distribuyó únicamente en la Sección de Contratos y Adquisiciones del Centro y se incorporó al expediente de la funcionaria; no se hizo distribuir en el Centro hasta marzo de 1997, cuando fue descubierto por el Director de la Oficina de Coordinación de los Programas durante una búsqueda de los antecedentes relacionados con la cuestión del conflicto, tras lo cual el Director dio instrucciones de que se distribuyera en todo el Centro.

En septiembre de 1996, la Dependencia Central de Supervisión e Inspección de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna llevó a cabo una inspección en el Centro. El 23 de abril de 1997 se publicó un informe basado en los hallazgos de la Dependencia (A/51/884). En el resumen del informe, la Oficina señalaba que seguía sin resolverse un caso de conflicto de intereses planteado por los auditores externos en 1994 e indicaba su intención de investigar el asunto.

En vista de las pruebas disponibles, si bien la Sección de Investigaciones comparte la opinión de sentido común de que la situación tiene la apariencia de un conflicto de intereses, no es evidente que la regla 101.6 del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas se refiera a los hechos del caso. El que no pueda dictaminarse que se haya transgredido la regla aplicable del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas sobre conflictos de intereses en el caso de una funcionaria que se beneficia indirectamente de contratos adjudicados a su cónyuge respecto de los cuales ella tiene cierto grado de responsabilidad, es la prueba más contundente de la deficiencia de la regla. Por lo tanto,

la Sección de Investigaciones no puede menos de llegar a la conclusión de que la regla 101.6 del Reglamento del Personal en esencia no protege los intereses de las Naciones Unidas.

Además, la falta de directrices suficientes y claras ha generado confusión en cuanto a qué constituye conflicto de intereses dentro de las Naciones Unidas. Si bien debió haberse emitido antes, la decisión de septiembre de 1993 de suprimir toda conexión entre la funcionaria o su dependencia y Matrix se adoptó en bien de los intereses del Centro. La decisión se tomó en relación con el problema y debía haber resuelto la cuestión. Sin embargo, el asunto se mantuvo sobre el tapete por una razón de política interna.

Por último, las pruebas no respaldan la conclusión de que se hayan tomado represalias contra un funcionario por haber planteado la cuestión del conflicto de intereses y el expediente no indica que sus perspectivas de carrera se hayan visto perjudicadas por las conversaciones que sostuvo sobre el tema.

## Índice

a

	Párrafos	Página
I. Introducción .....	1-3	5
II. Disposiciones pertinentes del Reglamento y el Estatuto del Personal .....	4-6	5
III. Detalles de la investigación .....	7-37	5
IV. Análisis de los hechos del caso y del Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas .....	38-44	9
V. Conclusiones .....	45-49	10
VI. Resultados .....	50-58	11
VII. Recomendaciones .....	59	12
VIII. Aplicación de las recomendaciones .....	60	13

## I. Introducción

1. Como consecuencia de la publicación, en abril de 1997, del informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) (A/51/884), se pidió a la Oficina que llevara a cabo una investigación del caso del conflicto de intereses. Se asignaron dos investigadores a esa tarea. Del 13 al 28 de mayo de 1997 se realizaron entrevistas en la sede del Centro, en Nairobi. Se entrevistó a todas las personas disponibles que tuvieran conocimiento del asunto y durante el mes de junio se entrevistó en Nueva York a varios ex funcionarios de Hábitat.

2. Es necesario explicar por qué el presente informe es tan detallado en relación con un tema que algunos consideran un simple conflicto de intereses. En primer lugar, hasta ahora nunca se había reunido toda la información disponible sobre la cuestión del conflicto de intereses para compararla y examinarla; en segundo lugar, no se había hecho ningún estudio minucioso de las disposiciones aplicables del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas para contribuir a determinar si el caso configuraba un verdadero conflicto de intereses o era tan sólo un aparente conflicto de intereses si se aplicaban normas de sentido común en cuanto a qué constituye una conducta justa y razonable; en tercer lugar, el informe debía ser detallado y estar fundamentado en normas jurídicas para que las Naciones Unidas pudieran comprender la insuficiencia de las reglas vigentes sobre conflicto de intereses.

3. El equipo de investigación agradece profundamente el tiempo y el esfuerzo que le dedicó el personal, en todos sus niveles, durante la investigación. El Director Ejecutivo del Centro y el Asesor Jurídico han examinado las recomendaciones que figuran en el informe de la investigación y están de acuerdo con ellas.

## II. Disposiciones pertinentes del Reglamento y el Estatuto del Personal

4. En consulta con la División de Asuntos Jurídicos Generales de la Oficina de Asuntos Jurídicos, la Sección de Investigaciones llegó a la conclusión de que la única norma jurídica de las Naciones Unidas aplicable a la cuestión del conflicto de intereses era la regla 101.6 del Reglamento del Personal, titulada "Actividades e intereses fuera de la Organización".

## Regla 101.6 del Reglamento del Personal

5. Al momento de redactarse este informe, la Oficina de Asuntos Jurídicos estaba preparando un proyecto de código de conducta que contenía disposiciones sobre el conflicto de intereses. Sin embargo, parecería que en el proyecto se conserva la redacción actual del inciso b) de la regla 101.6 del Reglamento del Personal, en el que se establece lo siguiente:

“Ningún funcionario podrá participar activamente en la dirección de una empresa, ni tener intereses financieros en ella, si puede beneficiarse con esa participación o esos intereses financieros en razón de su cargo oficial en las Naciones Unidas.”

6. Es evidente que cualquier decisión que se adopte en este caso deberá fundarse en las normas jurídicas pertinentes de la regla 101.6 del Reglamento del Personal. Las pruebas aportadas deberán analizarse a la luz de lo establecido en esas normas y la decisión que se adopte respecto de este caso deberá fundarse en ellas.

## III. Detalles de la investigación

### Papel de la Dependencia II en los proyectos del Centro

7. El tema del conflicto de intereses se centra en la Dependencia II, una de las cuatro dependencias geográficas de la División de Cooperación Técnica del Centro. La funcionaria en cuestión comenzó a trabajar como asesora en asentamientos humanos en la Dependencia II, en la que coordinaba proyectos de asentamientos humanos con gobiernos nacionales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Posteriormente pasó a ser la coordinadora de la Dependencia II. Cabe señalar que la funcionaria había trabajado anteriormente como consultora independiente, frecuentemente en el marco de acuerdos con Matrix Development Consultants, entre 1984 y 1991. Durante ese período, fue contratada por el Centro como consultora en 15 oportunidades en virtud de acuerdos de servicios especiales para trabajar en proyectos en países africanos de habla inglesa.

8. Los gobiernos nacionales solicitan proyectos y, tras la celebración de consultas entre el gobierno interesado, el asesor en asentamientos humanos y el PNUD, las dependencias geográficas del Centro comienzan a preparar los aspectos técnicos del proyecto. Esta etapa está especialmente relacionada con la contratación de expertos externos para realizar las tareas de los proyectos.

9. A los efectos de contratar a un consultor externo para un proyecto dado, el asesor en asentamientos humanos debe seleccionar a los candidatos apropiados de la lista central de consultores del Centro y determinar si encuadran en las estipulaciones del proyecto. A continuación, el asesor en asentamientos humanos prepara una lista reducida de candidatos y la envía al gobierno respectivo. Una vez que éste ha elegido un candidato, el asesor de asentamientos humanos proporciona los datos del candidato seleccionado al oficial encargado de la gestión de programas de la dependencia, quien presenta un pedido oficial de acuerdo de préstamo reembolsable o de acuerdo de servicios especiales, según sea el caso, a la Sección de Administración y Contratación de Personal.

10. A continuación, la Sección de Administración y Contratación de Personal presenta los documentos al comité encargado de examinar los acuerdos de préstamos reembolsables (o, en la actualidad, a un comité de administración), para que los apruebe o pida aclaraciones, antes de contratar los servicios del consultor. La misma Sección se encarga de negociar con el consultor las condiciones económicas del acuerdo.

11. El caso del conflicto de intereses se basa en el papel que desempeñó la funcionaria como asesora en asentamientos humanos en la Dependencia II y, más adelante, como coordinadora, en lo relativo a iniciar, evaluar y certificar la labor realizada por su cónyuge en diversos proyectos originados en dicha dependencia.

## Estructura de Matrix Development Consultants

12. Matrix es una cooperativa en que cada consultor paga mensualmente derechos nominales y un porcentaje de sus honorarios para financiar los gastos comunes. Se conocía anteriormente como Consultants for Management and Development Programmes (CDP). Matrix no paga sueldos a los consultores principales, quienes dependen de los ingresos que generan individualmente. Por lo tanto, el Centro no procedió correctamente al contratar los servicios de los consultores de Matrix con arreglo a acuerdos de préstamo reembolsables; los acuerdos de servicios especiales se han establecido precisamente para contratar consultores individuales.

13. La funcionaria fue accionista de CDP hasta por lo menos 1986, si bien declaró que se había desprendido de esas acciones antes de ingresar en el Centro en febrero de 1991. La Sección de Investigaciones no ha podido confirmar esa fecha con datos independientes, ya que en los registros del

Gobierno de Kenya sólo figura información sobre los accionistas hasta 1994 y no consta la fecha de venta de las acciones de la funcionaria.

## Primeros problemas de conflicto de intereses

14. En noviembre de 1991 la funcionaria se dirigió al Jefe de la División de Cooperación Técnica, cuando el Gobierno de la República Unida de Tanzania le pidió que contratara al consultor que en esa época cohabitaba con ella para que llevara adelante un proyecto del Centro (URT/90/033). La funcionaria deseaba aclarar con su supervisor su situación en materia de conflicto de intereses, por lo que solicitó su asesoramiento.

15. El Jefe de la División de Cooperación Técnica dio instrucciones a la funcionaria de que ofreciera al Gobierno de Tanzania varios candidatos bien calificados, incluido el consultor en cuestión, a fin de que el Gobierno adoptara la decisión final. El Jefe consideraba que de esa forma disminuirían las posibilidades de que posteriormente se acusara a la funcionaria de favoritismo en relación con el consultor y, al mismo tiempo, se permitiría que el Gobierno de Tanzania eligiera el candidato que prefiriese. Se ofrecieron al Gobierno de Tanzania varios candidatos y éste volvió a elegir al consultor. La contratación del consultor se tramitó con arreglo a los procedimientos normales. Sin efectuar nuevas consultas con sus supervisores, la funcionaria evaluó y certificó la factura de Matrix, y posteriormente incluyó a su cónyuge en varias listas que se presentaron a los gobiernos, sin formular nuevas consultas sobre el particular.

## Relaciones personales entre la funcionaria y el consultor

16. En una entrevista la funcionaria señaló que había conocido al consultor, su actual cónyuge, a fines del decenio de 1970 en Inglaterra y que en 1981 se había mudado con él a Nairobi. Desde esa fecha habían cohabitado en Nairobi y se habían casado en esa ciudad el 18 de agosto de 1992. No obstante, a la boda no había asistido ningún funcionario del Centro y habían pasado casi tres años hasta que la funcionaria notificó al Centro de su nuevo estado civil.

17. El examen del expediente personal de la funcionaria reveló la existencia de un memorando de fecha 10 de julio de 1995, escrito por ella a la administración del Centro, en que pedía que su estado civil se cambiara de "soltera" a "casada". La funcionaria señalaba que se había olvidado de informar a la administración de su nuevo estado civil y que sólo se

había dado cuenta del error al renovarse su contrato a principios de 1995. La funcionaria indicaba que no se había dado cuenta del error en las renovaciones anteriores de su contrato.

### Historial contractual del consultor con el Centro

18. Entre 1979 y febrero de 1991, mes en que la funcionaria comenzó a trabajar en la Dependencia II, el consultor había sido contratado por el Centro en siete ocasiones, en virtud de acuerdos de préstamos reembolsables y acuerdos de servicios especiales. Además, había trabajado en el Centro durante períodos breves en 1983 y 1984. En consecuencia, el consultor era bien conocido profesionalmente en el Centro y en la División de Cooperación Técnica antes de que se contratara a la funcionaria.

19. Entre enero de 1992 y septiembre de 1993, el consultor participó personalmente en seis proyectos. Cuatro de esos proyectos fueron comenzados, evaluados y certificados por la Dependencia II. En ese período los consultores de Matrix participaron en otros cuatro proyectos. La suma total pagada al consultor entre enero de 1991 y septiembre de 1993 ascendió a 145.819 dólares, de un total de 175.905 dólares pagados al grupo de consultores de Matrix.

### Reacción de la administración ante el conflicto de intereses

20. En 1993 el Comité de Acuerdos de Préstamos Reembolsables había tenido conocimiento de que la funcionaria y el consultor sostenían una estrecha relación personal. En esa oportunidad el Comité cuestionó la ética de la funcionaria de proponer a su cónyuge para varios contratos originados en la Dependencia II, pero siguió aprobando los contratos con Matrix. El Jefe de Administración interino indicó que un miembro del Comité le había planteado en agosto de 1993 la cuestión del conflicto de intereses y había señalado la necesidad de que la administración del Centro la aclarara.

21. El Jefe de la División de Cooperación Técnica había considerado que la decisión que había tomado en noviembre de 1991 sobre la tramitación de los pedidos de consultores formulados por los gobiernos a través de la Dependencia II había resuelto la cuestión del conflicto de intereses. La cuestión no se había vuelto a señalar a su atención hasta septiembre de 1993. En ese entonces, el Jefe de Administración interino, en respuesta al pedido de un miembro del comité de acuerdos de préstamos reembolsables, había planteado la cuestión del conflicto de intereses relativo a la

funcionaria y los consultores de Matrix. El Jefe de Administración interino había informado al Jefe de la División de Cooperación Técnica de que había un gran número de acuerdos de préstamos reembolsables originados en la Dependencia II en que participaban consultores de Matrix.

22. A raíz de esa conversación, el Jefe de la División de Cooperación Técnica ordenó a la funcionaria que, a partir de ese momento, la Dependencia II no participase en ningún aspecto de los contratos con Matrix o cualquiera de sus consultores. Aunque no existe ninguna prueba documental, tanto el Director Adjunto como el ex Jefe de Administración interino han confirmado que efectivamente se impartió esa directiva verbal.

23. El Jefe de la División de Cooperación Técnica propuso además que todos los contratos futuros en que participaran consultores de Matrix y países que estuviesen a cargo de la Dependencia II se encomendaran al oficial de gestión de programas de los Programas Mundial e Interregional. El Jefe de la División de Cooperación Técnica consideró que esa decisión resolvería el problema del conflicto de intereses. Los Programas Mundial e Interregional ya participaban en proyectos en Ghana y la República Unida de Tanzania con los que el consultor había estado asociado en el pasado, por lo que estaban en condiciones de asumir esa responsabilidad.

### Auditoría de los acuerdos de préstamos reembolsables por los auditores internos

24. En 1994 los auditores internos hicieron una auditoría de los acuerdos de préstamos reembolsables del Centro; el informe correspondiente se presentó a la administración del Centro el 21 de noviembre de ese año. En la auditoría se trataba de la cuestión del conflicto de intereses y se señalaban varios acuerdos de préstamos reembolsables expedidos a Matrix por la funcionaria quien, antes de trabajar en el Centro, había sido una asociada de la empresa y que había residido con uno de los directores actuales de la empresa, a quien había nombrado único beneficiario de su pensión. En el informe también se indicaba que existía una correlación entre el cargo de la funcionaria y un gran número de contratos otorgados a la empresa a que había estado asociada.

25. En el informe de los auditores no se trató de vincular las actividades observadas como conflicto de intereses con las disposiciones del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas aplicables a esos casos. Tampoco se incluyó en él información detallada respecto de la estructura de Matrix en cuanto al empleo de consultores y de qué manera ello podía afectar a la afirmación de que existía un conflicto de intereses.

No obstante, en el informe, presentado después de la decisión de 1993 de separar a la dependencia de la funcionaria de los contratos de Matrix, se había planteado correctamente, durante el proceso de auditoría, una cuestión que podía ser motivo de preocupación.

## Grupo de Investigación de 1995

26. En respuesta a la auditoría de 1994 de los acuerdos de préstamos reembolsables, en que se había considerado que existía en el Centro un conflicto de intereses, en enero de 1995 el Director Adjunto del Centro estableció un grupo para que examinara el presunto conflicto de intereses y presentara un informe sobre el caso. El grupo estuvo integrado por tres funcionarios y se le dio un mes de plazo para realizar la investigación. En el informe, presentado al Director Adjunto el 28 de febrero de 1995, figuró una serie de recomendaciones.

27. El grupo consideró que la funcionaria no podía ser considerada responsable, ya que en 1991 había informado a su supervisor del posible conflicto de intereses y había recibido instrucciones sobre cómo encarar la cuestión. Cuando la cuestión se planteó nuevamente en 1993, la funcionaria había indicado que había recibido instrucciones directas de su supervisor para que la Dependencia II dejara de participar en los contratos de Matrix. La funcionaria sostenía que había seguido esas instrucciones hasta ese momento.

28. El grupo consideró que el conflicto de intereses obedecía a problemas sistémicos existentes en la gestión del Centro, el cual no había establecido directrices claras para hacer frente a ese tipo de problema. El grupo trató de establecer una vinculación entre las actividades realizadas por la funcionaria en relación con Matrix y las disposiciones pertinentes del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas. El grupo hizo referencia al artículo I del Reglamento del Personal, relativo a los deberes, obligaciones y prerrogativas, y al informe sobre las Normas de Conducta en la Administración Pública Internacional (párrafo 4) (1954), pero siguiendo el mismo criterio aplicado en el informe de los auditores, no comparó debidamente esas actividades con la norma pertinente (Regla 101.6 del Reglamento del Personal). Más bien, de manera muy razonable, el grupo llegó a la conclusión de que, en cuestiones de transparencia, la carga fundamental recaía en el funcionario que estaba por realizar actos que podrían dar lugar a la interpretación de que contenían un elemento de conflicto de intereses.

29. El grupo no investigó cabalmente el alcance del Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas cuando llegó a la conclusión de que en el Centro era evidente la existencia de un conflicto de intereses. Aparentemente, el Director Adjunto, que es abogado, no profundizó la investigación a fin de determinar plenamente la situación jurídica de los conflictos de intereses en las Naciones Unidas.

## Presunta continuación del conflicto de intereses

30. Después de la decisión del Jefe de la División de Cooperación Técnica, adoptada en septiembre de 1993, de que la Dependencia II dejara de contratar a consultores de Matrix, se otorgaron a consultores de Matrix otros cuatro contratos, a saber, dos contratos separados de adquisición, un acuerdo de préstamos reembolsables y un acuerdo de servicios especiales. Aunque en el Centro era general la hipótesis de que esos contratos se habían originado en la Dependencia II, en donde trabajaba la funcionaria, de hecho ninguno se había originado allí.

31. Esa impresión errónea hizo que en el Centro se siguiera hablando de conflicto de intereses. Todos esos contratos se habían originado en otras dependencias de la División de Cooperación Técnica; no obstante, en un contrato, ni iniciado ni evaluado por la Dependencia II, se habían utilizado los servicios del oficial de gestión de programas de la Dependencia II para supervisar el pago de las facturas pendientes del proyecto. La funcionaria de que se trata no tuvo participación alguna en esas medidas. En consecuencia, los investigadores determinaron que, a partir de la decisión de la administración adoptada en septiembre de 1993, ni la Dependencia II ni la funcionaria habían iniciado, evaluado ni certificado ningún contrato de consultores de Matrix, de conformidad con la directiva del Jefe de la División de Cooperación Técnica.

## Represalias de la administración contra un funcionario por haber planteado la cuestión del conflicto de intereses

32. El ex Jefe de Administración interino ha hecho la denuncia de que, de resultas de haber formulado preguntas en 1994 sobre la continuación del caso del conflicto de intereses se le había separado de ese puesto, por lo que se le había perjudicado en su carrera.

33. Los investigadores determinaron que el reemplazo del funcionario del cargo de Jefe de Administración interino, ocurrido en septiembre de 1994, había obedecido a factores

legítimos. Éstos de ninguna manera estaban relacionados con la cuestión del conflicto de intereses, sino más bien a que estaba por formarse la oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, en la que se produciría una fusión de funciones administrativas que hasta entonces desempeñaban el Centro y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. También se determinó que, cuando el funcionario planteó su preocupación de que el conflicto de intereses hubiera continuado hasta 1994, se había basado en información inexacta en cuanto al papel desempeñado por la Dependencia II en los contratos de Matrix después de septiembre de 1993.

34. Las razones expuestas por la administración del Centro en relación con las asignaciones posteriores a septiembre de 1994 de ese funcionario y la falta de pruebas documentales sobre problemas en la carrera desembocaron en la determinación de que el funcionario no había sido objeto de medidas de represalias ni de sanciones por parte de la administración del Centro en relación con la cuestión del conflicto de intereses.

### Incumplimiento de obligaciones contractuales

35. Parte de los términos y condiciones de los contratos celebrados por el Centro con los contratistas externos es una cláusula sobre beneficios directos o indirectos a los funcionarios de las Naciones Unidas (cláusula 10) cuyo texto es el siguiente:

“El contratista declara y garantiza que ningún funcionario de las Naciones Unidas ha recibido ni recibirá del contratista ningún beneficio directo o indirecto dimanado del presente contrato o de su otorgamiento. El contratista conviene en que el incumplimiento de esta disposición constituye el incumplimiento de una condición fundamental del presente contrato.”

36. El 1º de noviembre de 1994, el consultor, en nombre de Matrix, firmó un contrato que contenía la cláusula mencionada precedentemente. En mayo de 1997 se preguntó al consultor si estaba consciente de la cláusula del contrato relativa a los beneficios para los funcionarios de las Naciones Unidas. El consultor respondió afirmativamente y convino en que la funcionaria, por ser su esposa, se beneficiaba indirectamente por habersele concedido a él el contrato por conducto de Matrix.

37. Este proceder del consultor constituía el incumplimiento de la cláusula 10 de las condiciones de servicio de los contratistas contratados por el Centro. Por regla general ese incumplimiento era causa para anular el contrato. No obstante, habida cuenta de que la labor realizada por el contratista

había terminado a fines de 1995 y de que se habían pagado todos los honorarios, las Naciones Unidas deben buscar otras maneras de encarar el incumplimiento del contratista. La Sección de Investigaciones considera que el incumplimiento del contrato exige que las Naciones Unidas hagan efectiva una prohibición de que el Centro contrate en el futuro a dicho contratista.

## IV. Análisis de los hechos del caso y del Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas

### Apartado b) de la regla 101.6 del Reglamento del Personal

38. Como se observó en la sección II del presente informe para resolver el caso se deben aplicar la regla pertinente a los hechos del caso. Como ya se ha indicado, la regla aplicable a los conflictos de intereses de los funcionarios es el apartado b) de la regla 101.6 del Reglamento del Personal (véase el párrafo 5).

39. En virtud de esa regla, sólo se puede determinar que existe un conflicto de intereses si están presentes los tres elementos siguientes:

- a) La persona interesada es un funcionario o funcionaria;
- b) La persona interesada participa activamente en la dirección de una empresa o tiene intereses financieros en ella;
- c) La persona puede beneficiarse de esa participación en la empresa en razón del papel que cumple como funcionario o funcionaria de las Naciones Unidas.

40. En primer lugar, la persona interesada es funcionaria del Centro desde el 4 de febrero de 1991 hasta la fecha, de manera de que las disposiciones del apartado b) de la regla 101.6 le son aplicables.

41. En segundo lugar, se debe demostrar que la funcionaria “participa activamente en la dirección de una empresa”, en este caso Matrix, o que “tiene intereses financieros” en Matrix. Esta es la disposición más difícil de analizar, ya que no hay decisiones registradas en que la Sección de Investigaciones o la Oficina de Asuntos Jurídicos puedan encontrar directrices sobre su significado. En consecuencia, debemos seguir el significado llano de las propias palabras.

42. ¿Se puede demostrar que en algún momento, mientras estuvo empleada en el Centro, la funcionaria estuvo asociada activamente con la administración de Matrix? La respuesta es negativa. Ninguna de las entrevistas realizadas ni la documentación disponible demuestran que la funcionaria haya participado personalmente en la administración de la empresa desde que comenzó a trabajar como funcionaria del Centro. Su relación personal con uno de los directores de la empresa no demuestra que haya realizado actividades de administración, ya que debe estar asociada personalmente y no por conducto de un asociado. De conformidad con la regla de que se trata, la Sección de Investigaciones no puede presumir que la relación conyugal –sin más– cree de por sí una asociación prohibida.

43. ¿Se puede demostrar que la funcionaria tenga intereses financieros en Matrix? Nuevamente, las pruebas llevan a una determinación negativa. La redacción de la regla exige que las pruebas demuestren que “tiene” un interés. Si bien su marido tiene acciones de Matrix, los intereses financieros de éste no se pueden imputar a ella. En otras palabras, la regla exige que la funcionaria tenga intereses financieros a título personal como por ejemplo si tuviese acciones, lo que, según el Registro Comercial de Kenya, no es el caso de la funcionaria, por lo menos desde 1994. La funcionaria reconoce que sí fue accionista cuando trabajó en la empresa a mediados del decenio de 1980, pero que dejó de serlo antes de empezar a trabajar en el Centro en 1991; la investigación no ha encontrado pruebas que la contradigan.

44. En tercer lugar, ¿se puede demostrar que la funcionaria haya recibido beneficios en razón de su cargo en el Centro? Se puede demostrar fácilmente que, en virtud de su cargo en el Centro, la funcionaria se puede beneficiar personalmente, si bien de manera indirecta, gracias a los contratos otorgados a su marido. Si en la regla pertinente sólo se exigiesen pruebas de que la funcionaria “estuviese interesada”, y no que “tuviera” intereses financieros, las pruebas justificarían plenamente que la Sección de Investigaciones determinara que existe un conflicto de intereses prohibido. Tanto la funcionaria como el consultor reconocieron a los investigadores que la funcionaria se beneficiaba indirectamente de los ingresos de su marido, por lo menos a partir de su boda, en agosto de 1992. Además, como la funcionaria no notificó a la Administración de Hábitat su boda sino hasta tres años después de ocurrida ésta, las circunstancias hacen pensar que se intentó ocultar información sobre el matrimonio. La diferencia entre los dos conceptos jurídicos –“tener” intereses financieros, frente a “estar financieramente interesado”– tiene una importancia decisiva en este caso.

## V. Conclusiones

45. Sobre la base de las pruebas reunidas en la investigación, la Sección de Investigaciones coincide con quienes han examinado los contratos adjudicados a Matrix desde 1991 en que aparentemente existe un conflicto de intereses debido al papel que desempeñó la funcionaria en los contratos de Matrix, particularmente los que se otorgaron al consultor después de agosto de 1992, fecha en que se casó con la funcionaria. No obstante, como se indica en la sección IV del presente informe, las disposiciones de la regla 101.6 del Reglamento del Personal no dan lugar a que se dictamine que efectivamente existe un conflicto de intereses. En consecuencia, la Sección de Investigaciones no puede acusar a la funcionaria de haber infringido dicha regla.

46. La Sección de Investigaciones observa la dificultad que entraña esta conclusión, dado que en los informes anteriores sobre el particular presentados por los auditores internos en 1994, por el grupo de investigación del Centro en 1995 y por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en abril de 1997, se ha señalado que existía un conflicto de intereses. Además, el caso ha provocado desacuerdo dentro del Centro por cuanto hubo diferentes personas que analizaron los aspectos de la situación en la medida en que la conocían y estimaron que existía una infracción, es decir, lo que los investigadores han denominado un conflicto de intereses desde el punto de vista del “sentido común”.

47. Con todo, en ninguna de las investigaciones anteriores se realizó un análisis jurídico de comparación de los hechos de este caso con las normas de las Naciones Unidas. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observa con preocupación que el ex Director Adjunto del Centro, de profesión abogado, podría haber proporcionado a los funcionarios superiores un asesoramiento jurídico que tal vez hubiera aclarado esta situación hace varios años, o por lo menos a principios de 1995, cuando el ex Director Adjunto recibió el informe del equipo de investigación.

48. Ahora bien, el problema crítico del caso, y que concierne a las Naciones Unidas en general, es que no existe ninguna disposición clara y de fondo relativa a los conflictos de intereses que ponga en guardia al personal respecto de los problemas implícitos en todo conflicto de esa naturaleza. Mientras no exista tal disposición, tanto los funcionarios como los administradores se encontrarán en la misma situación ambigua e incómoda en que se han visto los funcionarios superiores del Centro. Es preciso que las Naciones Unidas tomen las medidas necesarias para proteger sus propios intereses y los de los Estados Miembros al utilizar sus limitados recursos financieros.

49. Si bien en este caso no hubo denuncias ni pruebas de que el trabajo no se hubiera realizado de manera satisfactoria, es evidente que, desde un punto de vista hipotético, la formulación de la regla vigente podría permitir que un funcionario poco escrupuloso lograra que se otorgaran contratos a miembros de su familia sin verse expuesto a sanción alguna de conformidad con la regla 101.6 del Reglamento del Personal. Si las Naciones Unidas desean garantías de una lealtad total es indispensable que ello se refleje en sus normas. Mientras tanto, la Organización seguirá estando expuesta a problemas de ese tipo.

## VI. Resultados

### ¿Hubo conflicto de intereses?

50. Como se ha indicado, las disposiciones vigentes de la regla 101.6 del Reglamento del Personal no definen el conflicto de intereses de manera suficientemente amplia para abarcar las particularidades de este caso. Precisamente los elementos altamente restrictivos de esa regla impiden que se determine la existencia de un conflicto en la mayoría de los casos en que el sentido común puede indicar que lo hay, como ocurrió en las evaluaciones de los auditores internos, el equipo de investigación, la Dependencia Central de Supervisión e Inspección y diversas personas del Centro.

51. Es claro en este caso que la funcionaria no sólo recomendó y aprobó el otorgamiento de contratos de consultoría a su esposo antes y después del matrimonio, sino que además aprobó y certificó el pago de varias de las facturas pertinentes. Si bien no se ha formulado denuncia alguna en el sentido de que el consultor no estuviera plenamente calificado para realizar su trabajo o no lo realizara, es evidente que existe conflicto cuando un funcionario participa en el proceso de contratación, como ocurrió en este caso.

52. No obstante, es preciso atenerse a las disposiciones jurídicas y, a ese respecto, no se puede determinar infracción alguna de la regla 101.6 del Reglamento del Personal. Aunque los actos de la funcionaria que aquí se exponen no pueden considerarse violatorios de esa regla, su conducta, incluido el hecho de que durante tres años no pusiera en conocimiento del Centro que había contraído matrimonio, no es propia de un funcionario internacional.

### ¿Fue apropiada la respuesta de la administración?

53. A medida que se fueron planteando los diversos aspectos de la cuestión del conflicto de intereses a la administración, ésta los abordó de una manera no siempre satisfactoria. Los aspectos planteados fueron los siguientes:

a) En noviembre de 1991, el Jefe de la División de Cooperación Técnica dio a la funcionaria una instrucción verbal en el sentido de que ofreciera varios candidatos calificados al Gobierno de la República Unida de Tanzania para que éste escogiera uno de su preferencia; en esa ocasión sólo se refirió a la cuestión de la selección de candidatos por los gobiernos, pero no a la cuestión de la certificación y evaluación del trabajo del consultor por la funcionaria;

b) La directriz de septiembre de 1993 dada a la funcionaria por el Jefe de la División de Cooperación Técnica de que, en lo sucesivo, la unidad de la funcionaria no podría ocuparse de los contratos con Matrix fue extremadamente eficaz para resolver el problema del conflicto de intereses dentro de la Dependencia II, pero debió haberse informado documentalmente de ello al personal de dirección del Centro;

c) La cuestión permaneció latente en varias secciones del Centro debido a que disponían de una información errónea acerca del papel de la Dependencia II en las contrataciones de Matrix posteriores a 1993 y a que no se había divulgado la decisión de septiembre de 1993;

d) La decisión adoptada por el Director Adjunto en enero de 1995 de facultar al grupo de investigación fue correcta y oportuna, sin embargo, la cuestión permaneció latente a causa de la decisión del Director Adjunto de aceptar las recomendaciones del grupo, pero no distribuir las;

e) El Director Adjunto perdió una nueva oportunidad de resolver la cuestión del conflicto de intereses al no comunicar al personal del Centro el memorando de fecha 27 de febrero de 1996 expedido por el nuevo Jefe de Administración interino, en el que se declaraba que el Centro no volvería a ofrecer ningún contrato a Matrix mientras la funcionaria del caso permaneciera al servicio del Centro;

f) Cuando se planteó la cuestión del conflicto en el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, el Director de la Oficina de Coordinación de Programas procedió a buscar documentos relacionados con el asunto. Encontró el memorando de febrero de 1996 en el expediente de la funcionaria y dispuso que se distribuyera a todas las secciones del Centro para aclarar la situación del conflicto de intereses.

54. Aunque no se preparó ni se examinó ningún plan coherente para tratar los aspectos jurídicos de la cuestión del conflicto, la falta de claridad respecto de lo que constituye un conflicto de intereses dimana de la regla vigente. Las directri-

ces del código de conducta preparadas por el Director de la Oficina de Coordinación de Programas para tratar la cuestión del conflicto se enviaron a la Oficina de Asuntos Jurídicos en marzo de 1997 a fin de que ésta formulara observaciones al respecto. En la respuesta de la Oficina de Asuntos Jurídicos se pedía mayor flexibilidad en las directrices para que estuvieran en total conformidad con la regla 101.6 del Reglamento del Personal.

55. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que la decisión adoptada por el Jefe de la Dirección de Cooperación Técnica en septiembre de 1993 de inhabilitar a la funcionaria y a su dependencia en lo tocante a los contratos con Matrix fue correcta y resolvió el problema del conflicto; posteriormente, ni la funcionaria ni la Dependencia II tuvieron que ver con los nuevos contratos de Matrix, conforme a lo dispuesto en la directriz. Asimismo, su disposición de que se volviera a distribuir en marzo de 1997 el memorando de febrero de 1996 puso término de manera efectiva a todos los acuerdos contractuales entre los consultores de Matrix y el Centro. Estas dos decisiones fueron las únicas que realmente ayudaron al Centro a resolver la cuestión del conflicto de intereses.

56. Al parecer, la cuestión del conflicto fue planteada una y otra vez, invocando diversas razones, por personas que tenían en contra del Centro otras reclamaciones, en general ajenas a este caso. En opinión de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la cuestión siguió planteándose debido a las controversias internas que existían sobre otros asuntos y a la falta de claridad en las Naciones Unidas respecto de lo que constituye un conflicto de intereses. La Sección de Investigaciones podría criticar las medidas y los criterios de la administración en este caso, pero ello no reflejaría con exactitud la situación, cual es que la falta de una política de las Naciones Unidas y la existencia de una regla que prácticamente no protege los intereses de la Organización demuestran que las Naciones Unidas no han proporcionado a su personal de dirección ni a sus funcionarios la orientación necesaria sobre el particular. De hecho, cabría inferir que, según la regla 101.6 del Reglamento del Personal, en las Naciones Unidas no constituye conflicto de intereses que un funcionario participe en contratos celebrados entre las Naciones Unidas y su cónyuge.

### ¿Tomó la administración represalias contra un funcionario por haber planteado la cuestión del conflicto?

57. El ex Jefe de Administración interino ha denunciado que, debido a que en 1994 formuló preguntas acerca de la

continuación del caso del conflicto de intereses, fue separado de ese cargo, con lo que resultó perjudicada su carrera. Las razones aducidas por la administración respecto de los puestos a que se asignó al funcionario después de septiembre de 1994, sumadas a la falta de pruebas de detrimento de su carrera, sustentan la conclusión de que el funcionario no fue objeto de medidas de represalia ni punitivas por parte de la administración a causa del asunto del conflicto de intereses.

### ¿Se incumplieron las obligaciones contractuales?

58. El consultor firmó un contrato el 1º de noviembre de 1994 en nombre de Matrix. En mayo de 1997 se preguntó al consultor si conocía la cláusula del contrato en virtud de la cual debía asegurar que ningún funcionario de las Naciones Unidas habría de recibir beneficios directos o indirectos de dicho contrato. Respondió afirmativamente y reconoció que la funcionaria, al ser su esposa, había recibido un “beneficio indirecto” por el hecho de que se le hubiera adjudicado el contrato a él por conducto de Matrix. Esta conducta del consultor constituye una infracción de la cláusula 10 de las condiciones de servicio de los contratistas cuyos servicios utiliza el Centro.

## VII. Recomendaciones

59. Las recomendaciones de la Sección de Investigaciones han sido revisadas y aceptadas por la Oficina de Asuntos Jurídicos y por el Centro. Se ha aplicado la recomendación 2, pero las recomendaciones 3 y 4 están a la espera de un examen ulterior y de consultas sobre sus repercusiones jurídicas. La recomendación 1 es la más difícil de resolver, ya que el cambio propuesto guarda relación con el nuevo código de conducta, que está sujeto a complejas consultas entre el personal y la administración. No obstante, en vista de los evidentes problemas que plantea el Reglamento del Personal vigente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna exhorta a todos los participantes en las consultas a que procuren resolver la cuestión en bien de los intereses de las Naciones Unidas. Las recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna son las siguientes:

Recomendación 1. La Oficina de Asuntos Jurídicos, que está dedicada activamente a la formulación del nuevo código de conducta, debería recibir pleno apoyo y orientación en lo tocante a fortalecer y aclarar las disposiciones relativas al conflicto de intereses. No debería ocurrir que una regla de las Naciones Unidas

permita que ciertos funcionarios se valgan de los limitados recursos financieros aportados por los Estados Miembros para enriquecerse indirectamente por conducto de sus familiares en virtud del cargo que ocupan. La nueva disposición debería incluir requisitos que prohibieran semejante conducta y formularse de manera que indicara a los funcionarios que quede prohibida toda actividad que puedan realizar con el ánimo de beneficiar a intereses ajenos a los de la Organización (IV97/023/01);

Recomendación 2. El personal de dirección del Centro debería cerciorarse de que la funcionaria que está casada con el consultor de Matrix no tenga participación alguna en las decisiones concernientes a iniciar, evaluar o certificar contratos de consultoría con Matrix, cualesquiera que sean los servicios que ella preste a la Organización. La decisión adoptada en septiembre de 1993 por el Jefe de la División de Cooperación Técnica y actual Director de Coordinación de Programas, redundó evidentemente en beneficio de la Organización. La Oficina recomienda que expida una carta en la que reafirme la decisión de septiembre de 1993, y que la carta sea reconocida, aceptada y firmada por él, por el Jefe de la División de Cooperación Técnica y por la funcionaria interesada; toda infracción de los términos de esa decisión por la funcionaria tendría como resultado su separación del cargo (IV97/023/02);

Recomendación 3. El personal directivo superior del Centro debería consultar a la Oficina de Asuntos Jurídicos respecto de si debe seguir en pie la decisión de suspender todos los contratos con los consultores de Matrix distintos del consultor que está casado con la funcionaria (IV97/023/03);

Recomendación 4. También en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos, y de resultados del incumplimiento por el consultor del contrato de fecha 1º de noviembre de 1994 (CON/HAB/94/036) correspondiente al proyecto GLO/92/D12, el personal directivo superior debería notificar por escrito a todo el personal del Centro que en adelante no se adjudicarán contratos a ese consultor (IV97/023/04).

Supervisión Interna de que la situación de la aplicación de las antedichas recomendaciones es la siguiente:

Recomendación 1 (IV97/023/01) . La Oficina de Asuntos Jurídicos, tras celebrar consultas con el Comité de Coordinación entre la Administración y el Personal, ha preparado una enmienda del código de conducta destinada a fortalecer las disposiciones vigentes relacionadas con el conflicto de intereses, añadiendo concretamente las palabras “beneficiarse directa o indirectamente” en la regla 101.6 del Reglamento del Personal. La enmienda ha sido aprobada por el Secretario General pero está pendiente su ratificación por la Asamblea General.

Recomendación 2 (IV97/023/02) . El Centro ha aplicado plenamente esta recomendación.

Recomendación 3 (IV97/023/03) . El Centro ha iniciado consultas con la Oficina de Asuntos Jurídicos sobre la naturaleza de la actual relación contractual con los consultores de Matrix distintos del cónyuge de la funcionaria de que se trata.

Recomendación 4 (IV97/023/04) . El Centro ha iniciado consultas con la Oficina de Asuntos Jurídicos sobre la violación de las disposiciones contractuales y sobre el suministro de asesoramiento a la administración acerca de todo futuro arreglo contractual con dicho consultor.

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

## VIII. Aplicación de las recomendaciones

60. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna se complace en notificar que el Centro y la Oficina de Asuntos Jurídicos han aceptado las recomendaciones que figuran más arriba. También han informado a la Oficina de Servicios de