



Asamblea General

Distr. general
1° de marzo de 1999
Español
Original: inglés

Quincuagésimo tercer período de sesiones

Temas 112, 143 y 144 del programa

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

Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz

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

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el examen de los casos de arbitraje relacionados con las adquisiciones

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 dar traslado a la Asamblea del informe adjunto sobre el examen de los casos de arbitraje relacionados con las adquisiciones, que le fue transmitido por el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna.

2. El Secretario General ha tomado nota de las conclusiones del examen, y observa que algunas de sus recomendaciones pueden requerir recursos adicionales, si se quiere que todos los departamentos interesados las apliquen íntegramente. Cada una de estas recomendaciones será objeto de un estudio detenido, y se facilitará una justificación completa basada en el mecanismo presupuestario normal, en su caso.

Resumen

A. Introducción

En su resolución 52/226 A, de 31 de marzo de 1998, la Asamblea General pidió al Secretario General que encomendase a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) la realización de un examen y análisis amplios de los casos de arbitraje relacionados con las adquisiciones, y que en su quincuagésimo tercer período de sesiones le presentase un informe sobre las medidas que se hubieran de adoptar.

La OSSI ha examinado cinco casos de adquisiciones con un total aproximado de 52,6 millones de dólares de reclamaciones. Todos esos casos, que se sometieron a arbitraje o fueron objeto de un arreglo negociado entre 1995 y 1997, tenían que ver con operaciones de mantenimiento de la paz iniciadas a comienzos de los años noventa, período éste caracterizado por una proliferación espectacular de actividades de mantenimiento de la paz. Del total de 52,6 millones de dólares de reclamaciones, 23 millones fueron adjudicados por los tribunales de arbitraje, y 3,75 millones de dólares se pagaron a los contratistas de resultados de arreglos extrajudiciales.

B. Recapitulación de los resultados

Si bien los laudos de arbitraje y los arreglos extrajudiciales representaron una parte relativamente pequeña de los costos de los contratos de adquisición, la OSSI observó que las controversias habían ocasionado gastos considerables a la Organización, tanto legales como de intereses y de personal. Se pagó un total aproximado de 4,8 millones de dólares por concepto de gastos de intereses, debidos al retraso en los pagos resultantes de las controversias, y los costos de servicios legales y otros costos de arbitraje ascendieron a 2,3 millones de dólares. La OSSI estima que el arbitraje es un método costoso de resolver las diferencias, que puede dar resultados imprevisibles, y que debe evitarse en la medida de lo posible, mejorando las prácticas de preparación y administración de los contratos.

Al igual que las auditorías precedentes de la OSSI, este examen ha demostrado que durante la rápida expansión de las operaciones de mantenimiento de la paz registrada entre 1992 y 1995, la Organización no dispuso de los recursos humanos y técnicos necesarios para proporcionar un apoyo logístico y administrativo suficiente a las misiones de mantenimiento de la paz. De resultas de ello, a menudo los contratos fueron administrados por miembros de los contingentes militares que carecían de la formación y la experiencia necesarias. Las otras conclusiones principales del examen fueron las siguientes:

- a) Las consultas entre la dependencia de la Sede y el personal de la misión eran insuficientes y no se realizaban en el momento oportuno;
- b) En algunos casos el personal encargado de las adquisiciones sobre el terreno no observaba las normas y procedimientos de adquisición;
- c) Las condiciones de los contratos no siempre estaban indicadas claramente, y a veces se aceptaban y se cambiaban posteriormente sin que el Comité de Contratos de la Sede o la Oficina de Asuntos Jurídicos los examinaran, o fueran consultados;
- d) En ocasiones las reclamaciones no impugnadas no se pagaban a tiempo, lo que acarrearía elevados gastos de intereses sobre las cantidades retenidas;

e) El grado de cumplimiento de los proveedores no se evaluaba sistemáticamente, y los problemas de desempeño no siempre se documentaban y se comunicaban a los contratistas;

f) No siempre se exigía a los terceros la reparación de los daños resultantes de sus actos;

g) Las actividades de arbitraje y arreglo de controversias no se evaluaban sistemáticamente, para determinar las enseñanzas extraídas y darles publicidad.

C. Recomendaciones

Para subsanar estas deficiencias, la OSSI recomienda que:

a) Las misiones de mantenimiento de la paz, especialmente al inicio de su actividad, dispongan de los servicios de personal y asesores jurídicos calificados y experimentados en materia de adquisiciones y administración de contratos;

b) La administración sobre el terreno y en la Sede procure que los incumplimientos materiales de los contratos se documenten y señalen a la atención de los funcionarios de la Sede, cuando sea menester;

c) El grado de cumplimiento de los proveedores se evalúe sistemáticamente, y todos los casos de desempeño insatisfactorio se documenten plenamente de modo que la información pueda servir para la adopción de decisiones en materia de adquisiciones;

d) Se examinen todos los aspectos de los casos de arbitraje y arreglo de controversias, para garantizar que se tengan en cuenta las posibles reclamaciones contra terceros, se determinen las enseñanzas adquiridas y se les dé publicidad.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–7	4
II. Examen de los casos resueltos	8–61	5
III. Conclusiones y recomendaciones	62–63	13

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 52/226 A de la Asamblea General, de 31 de marzo de 1998, en la que la Asamblea pidió al Secretario General que encomendase a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) la realización de un examen y análisis amplios de los casos de arbitraje relacionados con las adquisiciones, y que en su quincuagésimo tercer período de sesiones le presentase un informe sobre las medidas que hubieran de adoptarse.

2. Todos los contratos de las Naciones Unidas contienen una cláusula modelo según la cual las controversias relativas a los contratos, si no se resuelven amistosamente, serán sometidas a arbitraje por una o otra de las partes, de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, como se recomendaba en la resolución 31/98 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1976. De ordinario las partes negocian para resolver los posibles desacuerdos, ya que las Naciones Unidas procuran solventar amistosamente las controversias. No obstante, con arreglo a la cláusula de solución de controversias que se utiliza actualmente en los contratos de las Naciones Unidas, cuando las negociaciones no dan resultado la parte reclamante puede someter el caso a arbitraje dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que se haya solicitado el recurso a este procedimiento. El procedimiento de arbitraje se rige por las normas mencionadas anteriormente, y por el acuerdo arbitral entre las partes. Las partes pueden designar a un árbitro único de mutuo acuerdo, o cada parte puede designar a un árbitro y los dos árbitros designados elegir a su vez un tercer árbitro. Todos los laudos de arbitraje son definitivos y obligatorios para ambas partes.

3. De conformidad con los registros de la División de Asuntos Jurídicos Generales, de la Oficina de Asuntos Jurídicos, entre 1995 y septiembre de 1998 se abrieron expedientes judiciales contra las Naciones Unidas en 12 casos de adquisiciones. En el momento de efectuarse el examen de la OSSI, la situación de las demandas incoadas contra la Organización a instancia de contratistas era como sigue:

a) Cinco casos, con un total de reclamaciones de 52,6 millones de dólares, se habían resuelto mediante arbitraje y negociaciones; de esta cifra, 11,9 millones de dólares, correspondientes a dos casos, se habían resuelto por el segundo de dichos procedimientos;

b) Tres casos, con un total de 32,3 millones de dólares, estaban sometidos a arbitraje o eran objeto de negociación;

c) Un caso, en el que se reclamaban 590.000 dólares, había sido retirado por el contratista;

d) Un caso, que representaba una reclamación de 11,2 millones de dólares, estaba en espera de arbitraje;

e) Dos reclamaciones, por un total de 190,7 millones de dólares, habían sido objeto de demandas judiciales, que fueron desestimadas; en un caso (700.000 dólares) el reclamante indicó su intención de apelar contra la decisión de desestimar el caso; la otra reclamación (190 millones de dólares) probablemente será sometida en breve a arbitraje.

4. Todos los casos indicados guardan relación con operaciones de mantenimiento de la paz realizadas entre 1992 y 1995, período en el que se produjo una extraordinaria proliferación de estas actividades. El rápido despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz, a menudo en circunstancias imprevisibles, causó problemas sin precedentes a la Organización en lo relativo a la elección de contratistas fiables, la redacción de los contratos y la administración posterior de su cumplimiento.

5. Entre enero de 1992 y junio de 1997 el total de gastos de cinco importantes misiones de mantenimiento de la paz en las que se plantearon controversias sobre contratos superó los 5.300 millones de dólares. Hubo controversias con los contratistas respecto de las siguientes cuestiones: suministro de raciones alimenticias y agua potable, distribución de combustibles, operaciones aéreas y servicios varios. El total de gastos por concepto de adquisiciones en estos sectores ascendió a 594 millones de dólares. Como se indica en el párrafo 3, las reclamaciones sometidas a arbitraje por los contratistas totalizaron 96,7 millones de dólares, lo que representa el 16% del gasto total en estos sectores. Los laudos arbitrales y los arreglos extrajudiciales han costado a la Organización 26,7 millones de dólares (el 51% de las cantidades reclamadas inicialmente en los cinco casos resueltos). Los honorarios de los servicios jurídicos y de arbitraje ascendieron a 2,3 millones de dólares, y los intereses por los pagos en mora totalizaron 4,8 millones de dólares.

6. En sus anteriores informes a la Asamblea General y a la dirección respecto del rápido aumento del número de misiones de mantenimiento de la paz, la OSSI puso de relieve un cierto número de factores críticos, a saber: a) la escasez de personal calificado para llevar a cabo funciones administrativas en las misiones sobre el terreno (adquisiciones, personal, finanzas, logística); y b) la insuficiencia de recursos de las dependencias en la Sede, incluidas la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno (antes División de Operaciones sobre el Terreno) del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y la División de Adquisiciones (antes Servicio de Compras y

Transportes) del Departamento de Gestión, para atender con prontitud a las necesidades de las misiones. La determinación de necesidades de tanta magnitud era una tarea que esas dependencias de apoyo no habían realizado nunca. Dadas las circunstancias, en muchos casos había que confiar a personal militar facilitado por los Estados Miembros funciones administrativas esenciales en relación con los contratos. Este personal, aunque competente en sus funciones propias, no estaba familiarizado con los procedimientos de gestión de las adquisiciones y los contratos de la Organización, ni ésta podía hacerle rendir cuentas de sus actividades.

7. Para los fines del presente informe, la OSSI examinó los cinco casos de adquisiciones que se resolvieron mediante arbitraje o arreglo. No se examinaron los cuatro casos que estaban sometidos a arbitraje o eran objeto de negociaciones, para evitar que las conclusiones de la OSSI condicionasen el resultado. La OSSI tampoco examinó el caso retirado por el contratista, ni las dos reclamaciones que eran objeto de demanda judicial. Además, la contratación de un asesor jurídico externo para representar a la Organización en los casos de arbitraje se excluyó del examen, ya que esta cuestión había sido considerada ya por la Junta de Auditores en octubre de 1997. Tampoco se incluyeron otras muchas reclamaciones resultantes de operaciones de mantenimiento de la paz y examinadas por los órganos de examen de reclamaciones sobre el terreno y en la Sede. Se solicitaron las observaciones de la dirección sobre el proyecto de informe, y se tuvieron en cuenta para preparar el informe final. En el informe no se indican los nombres de los contratistas ni las especificaciones de los contratos, por cuanto, de conformidad con el Reglamento de Arbitraje, esta información no puede hacerse pública sin el consentimiento de las partes interesadas.

II. Examen de los casos resueltos

A. Suministro de raciones y agua potable a la misión A

1. Controversia contractual

8. En enero de 1994 la Organización suscribió un contrato para el suministro de raciones y agua potable a los contingentes asignados a la misión A entre enero y diciembre de 1994 por una cantidad no superior a 56,3 millones de dólares. En opinión de la OSSI, no es prudente dar a conocer al contratista los límites máximos del contrato (como se hizo en todos los casos examinados). *La Oficina de Asuntos Jurídicos señaló que esta era una práctica común necesaria para proteger a la Organización contra posibles responsabilida-*

des financieras ilimitadas. No obstante, la OSSI observa que, como demuestran los casos de arbitraje, lo que realmente determina la responsabilidad financiera de la Organización es la cantidad de bienes y servicios recibidos en virtud del contrato y sus precios contractuales, independientemente de los límites máximos comunicados a los contratistas.

9. Como el contratista que presentó la oferta más baja no cumplía los requisitos financieros estipulados en la solicitud de propuestas respecto de los activos netos, y ciertas informaciones ponían en duda la reputación de la empresa, el contrato fue examinado por un Comité de Contratos de la Sede, convocado especialmente y compuesto por varios altos funcionarios. Dada la naturaleza apremiante de las necesidades de la misión, el Comité aprobó el contrato pero recomendó que la empresa proporcionara una garantía de cumplimiento de 5 millones de dólares.

10. La misión presentó varias quejas sobre el desempeño del contratista, que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz comunicó al Servicio de Compras y Transportes en mayo de 1994. Sin embargo, la información era incompleta y no se envió puntualmente ni con regularidad, por lo que no se remitió al contratista ninguna notificación formal de incumplimiento. Entretanto, la misión trató de resolver los problemas negociando directamente con el contratista.

11. En julio de 1994, el contratista comunicó a la Organización que, a su juicio, las Naciones Unidas habían incumplido partes esenciales del contrato. El contratista presentó reclamaciones por un total de 12,4 millones de dólares y comunicó su intención de rescindir el contrato. Las reclamaciones se basaban principalmente en los siguientes motivos: a) el número de miembros del contingente que debían recibir raciones era sólo de 19.000, siendo así que el contratista había fijado los precios originales del contrato a partir de la cifra prevista de 29.000; b) la misión sólo encargó al contratista el 50% de su agua potable, y c) los precios no se habían revisado después de seis meses, como estipulaba el contrato. La Organización presentó sus reconvenciones al contratista, consistentes en 1,5 millones de dólares de raciones entregadas al contratista al inicio del contrato, con las cantidades deducidas a causa de las quejas sobre la calidad de las raciones y los servicios prestados por el contratista.

12. En agosto de 1994 el Comité de Contratos aprobó la siguiente recomendación triple, que había sido preparada por varias dependencias de la Sede: a) negociar un arreglo extrajudicial con el contratista; b) si las negociaciones no daban resultado, enviar una nueva solicitud de propuestas a otros contratistas que prestaran servicios satisfactorios a las misiones de mantenimiento de la paz; o c) si las negociaciones tenían éxito, pero el desempeño del contratista seguía

siendo insatisfactorio (con lo que no se justificaría la prórroga del contrato), publicar otra solicitud de propuestas para un nuevo contrato que entraría en vigor el 1° de enero de 1995.

2. Arreglo extrajudicial

13. Tras amplias negociaciones en las que la Organización estuvo representada por funcionarios del Servicio de Compras y Transportes, la División de Actividades sobre el Terreno y la División de Asuntos Jurídicos Generales, las partes prepararon una propuesta de arreglo extrajudicial que incluía un pago neto de 4,8 millones de dólares al contratista que satisfacía íntegramente las reclamaciones de éste y las reconveniones de la Organización. Cuando se redactó la versión final del acuerdo, las Naciones Unidas habían determinado que no iban a necesitar los servicios del contratista después de la expiración del contrato, en enero de 1995. El arreglo extrajudicial contenía varias disposiciones transitorias aplicables a partir del 1° de noviembre de 1994 y hasta el fin del contrato, incluida una revisión al alza de los precios estipulados en el contrato. El arreglo negociado preveía también que el contratista retirase todas y cada una de las reclamaciones derivadas del contrato o relacionadas con él de alguna forma, y que las Naciones Unidas hicieran lo mismo con sus reconveniones contra el contratista.

14. La División de Asuntos Jurídicos Generales llevó a cabo un análisis jurídico preliminar de las reclamaciones del contratista que reveló ambigüedades en ciertas disposiciones técnicas del contrato (por ejemplo, el número de efectivos que necesitaban aprovisionamiento, los suministros de agua que debían correr por cuenta del contratista y la renegociación de los precios en caso de inflación), que habrían permitido al contratista constreñir a la Organización a un arbitraje largo y costoso. Además, la División descubrió que la Organización no había cumplido estrictamente las numerosas cláusulas del contrato relativas a las notificaciones previstas. En su nota informativa de fecha 11 de noviembre de 1994, la División concluyó que el arreglo evitaría un arbitraje largo y costoso y garantizaría la prestación ininterrumpida de servicios a la misión hasta el fin del contrato. Otro argumento en favor del arreglo era que el total de pagos ya efectuados al contratista (36,3 millones de dólares) más la suma acordada para la solución de la controversia (4,8 millones de dólares) y el costo definitivo estimado de la renovación del contrato (14,2 millones de dólares) ascendería a 55,3 millones de dólares, con lo que no se alcanzarían los 56,3 millones de dólares establecidos como límite superior en el contrato original.

15. El arreglo propuesto se presentó al Comité de Contratos de la Sede, que en noviembre de 1994 expresó su inquietud por la magnitud de la suma acordada en relación con los servicios proporcionados por el contratista y por el alto

margen de beneficios que obtenía el contratista de la revisión del contrato para el período comprendido entre el 1° de noviembre de 1994 y el 31 de marzo de 1995. El Comité recomendó que la suma acordada se pagara a plazos a fin de asegurarse de que el contratista cumplía las condiciones del nuevo contrato.

16. El Comité de Contratos de la Sede también hizo las siguientes recomendaciones generales:

a) En el futuro estas situaciones debían prevenirse mediante una planificación adecuada y evitando ambigüedades en las solicitudes de propuestas y los contratos;

b) El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Servicio de Compras y Transportes y las misiones sobre el terreno debían velar por el cumplimiento de todas las disposiciones de los contratos existentes, especialmente las relativas a las notificaciones;

c) La Oficina de Asuntos Jurídicos debería examinar el nuevo acuerdo para que tanto éste, como el arreglo extrajudicial pudieran concluirse con el contratista de forma simultánea.

La OSSI coincide con las recomendaciones del Comité y señala que las dos primeras son aplicables a todos los contratos de adquisiciones.

17. Después de que se negociaran el arreglo extrajudicial y el contrato modificado, la División de Actividades sobre el Terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la misión determinaron que los servicios del contratista no serían necesarios a partir del 1° de enero de 1995, exceptuando el almacenamiento de las existencias disponibles y las entregas pendientes. El 22 de diciembre de 1994 el contratista presentó a la Organización una versión fusionada del contrato y el arreglo extrajudicial que debía ser aceptada a más tardar el 30 de diciembre de 1994. En una reunión posterior, los jefes de las dependencias interesadas de la Sede decidieron que este plazo no podía cumplirse porque debían obtenerse las aprobaciones necesarias y la documentación para la financiación, y había que volver a presentar el acuerdo al Comité de Contratos de la Sede. Por consiguiente, la División de Asuntos Jurídicos Generales aconsejó que, si el Servicio de Compras y Transportes y la División de Actividades sobre el Terreno consideraban que el texto negociado era apropiado, el Jefe Interino del Servicio firmara el arreglo con carácter condicional, con la indicación de que su firma estaba sujeta a aprobación de conformidad con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. El Jefe del Servicio de Compras y Transportes así lo hizo, y el 30 de diciembre de 1994 remitió el acuerdo condicional al contratista. Este manifestó su desacuerdo con la firma condicional, manteniendo

do que esta salvedad carecía de base legal y que el arreglo era jurídicamente vinculante para la Organización.

18. En un memorando de fecha 30 de diciembre de 1994 enviado a la División de Asuntos Jurídicos Generales, el Jefe del Servicio de Compras y Transportes declaró que el Servicio estaba examinando el arreglo extrajudicial para hacer una recomendación al Comité de Contratos, y pidió a la División que explicara las razones del acuerdo; la División expuso dichas razones el 5 de enero de 1995. Aunque el Servicio de Compras y Transportes participó activamente en el equipo de negociación de la Organización, el funcionario encargado del servicio, en memorando de fecha 6 de enero de 1995, afirmó que no se podía determinar si la Organización debía al contratista la suma acordada en el arreglo o, si así era sobre qué base se habían realizado los cálculos y la reclamación. Así pues, no todas las dependencias de la Secretaría coincidieron en que el arreglo fuera apropiado. A falta de un consenso interno, el arreglo no se sometió a la aprobación del Comité de Contratos de la Sede.

19. El contratista continuó suministrando raciones de alimentos y agua potable hasta abril de 1995, y presentó facturas basadas en los precios acordados en el arreglo extrajudicial. No obstante, la Organización había llegado a la conclusión de que el arreglo no era vinculante, ya que no se había cumplido la condición con la que se había firmado. Por lo tanto, los pagos se efectuaron según el contrato original.

20. La OSSI examinó los términos del arreglo extrajudicial en enero de 1995 y, en su informe de 27 de febrero de 1995, insistió en que no estaba completamente justificado, puesto que el contrato original no obligaba a la Organización a garantizar el suministro de raciones a un número mínimo de efectivos, comprar el agua potable en exclusiva al contratista, o revisar los precios al cabo de seis meses. Como se señala en el párrafo 14, durante su análisis del contrato la Oficina de Asuntos Jurídicos detectó ambigüedades que podían haber conducido a un arbitraje largo y costoso. La OSSI recomendó que la misión proporcionara más aclaraciones y explicaciones, recomendación que no se pudo cumplir plenamente porque la misión ya había concluido y la mayor parte del personal y el equipo de liquidación habían abandonado la zona.

21. En sus comentarios sobre el informe de la OSSI mencionado anteriormente, la Oficina de Asuntos Jurídicos explicó que el arreglo extrajudicial se basaba en condiciones justas y razonables y en otros dos motivos. En primer lugar, la Organización evitaría poner fin al contrato, lo que habría hecho necesario establecer disposiciones de reserva que, según la División de Asuntos Jurídicos Generales no habrían sido óptimas, con el consiguiente trastorno para la misión. En

segundo lugar, se consideró preferible resolver la controversia mediante el pago de una cierta suma en lugar de discutir las diversas reclamaciones y contrarreclamaciones en un proceso de arbitraje, que habría supuesto un gasto considerable para la Organización, así como el riesgo de una responsabilidad financiera posiblemente más alta si el laudo era desfavorable para la Organización. La División también señaló que, tras la notificación del 27 de julio de 1994, y después de transcurridos 21 días, el contratista podía haber dado por terminados sus servicios a la misión, previa notificación con siete días de antelación. El contratista había amenazado con hacerlo durante las negociaciones para resolver la controversia.

22. En marzo y abril de 1995, a petición de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno la OSSI examinó todas las facturas presentadas por el contratista respecto de las raciones de alimentos y agua potable proporcionadas a la misión. Posteriormente, la OSSI comentó diversas irregularidades en el proceso de adquisición y entrega, y cuestionó las cantidades de algunos de los artículos que el contratista afirmaba haber entregado. La OSSI observó también que las raciones y el agua entregadas después del 1º de noviembre de 1994 se habían facturado de acuerdo con el arreglo extrajudicial que la Organización no consideraba válido, y descubrió que algunas de las facturas por servicios no incluidos en el contrato habían sido firmadas por oficiales del contingente militar de la misión, que no estaban autorizados a hacerlo. La OSSI pidió aclaraciones y documentación justificativa respecto de diversas transacciones.

23. El 18 de enero y el 16 de marzo de 1995, la Organización hizo al contratista dos pagos por un total de 9,2 millones de dólares. Basándose en el sistema de precios del contrato original el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz determinó que estas sumas correspondían a facturas impagadas. La Organización se reservó sus derechos con respecto a las cantidades adicionales reclamadas por el contratista y las que eran objeto de litigio. Como las negociaciones posteriores no lograron resolver las diferencias, el contratista inició un proceso de arbitraje contra las Naciones Unidas.

24. El contratista presentó reclamaciones por un total de 29,6 millones de dólares. Esta cantidad incluía 4,8 millones que debían abonarse según el arreglo extrajudicial, 6,6 millones correspondientes a los alimentos suministrados durante noviembre y diciembre de 1994, 3,3 millones por las existencias remanentes a la expiración del contrato, 7,4 millones por otros suministros y servicios diversos, y 7,5 millones por daños y costos de arbitraje. El contratista hizo sus reclamaciones en cifras brutas respecto de algunos de los suministros y

servicios, aunque la Organización ya había pagado al contratista por este concepto a los precios estipulados en el contrato original. El contratista aseguró que, si no se mantenía la validez del arreglo extrajudicial, la suma adicional que la Organización tendría que pagar por bienes y servicios, según la reclamación original presentada antes del arreglo, sería de unos 12,4 millones de dólares y no de 4,8 millones de dólares como se había acordado en el arreglo.

25. Sin embargo, la Organización mantuvo que el arreglo extrajudicial no podía considerarse válido y que el único documento válido que regía la relación con el contratista era el contrato original, y por consiguiente rechazó todas las reclamaciones relativas a bienes y servicios que no estaban conformes con dicho contrato original. Además, la Organización presentó reconveniones contra el contratista por un total de 5,3 millones de dólares, que incluían 1,6 millones de dólares por las existencias de alimentos entregadas al contratista al inicio del contrato, 1,5 millones correspondientes al costo del equipo que hubiera sido dañado por el contratista, o del que éste se hubiera apropiado indebidamente, y más de 2 millones de dólares por concepto de exceso de facturación.

3. El laudo arbitral

26. El laudo interlocutorio dictado en julio de 1996, el tribunal de arbitraje dictaminó que, aunque la Organización había suscrito el arreglo extrajudicial con determinadas condiciones, ese era perfectamente válido y que debía pagarse al contratista la suma de 4,8 millones de dólares prevista en él y, atendiendo a sus estipulaciones, fijarse la suma correspondiente a los bienes que hubiera proporcionado y los servicios que hubiera prestado el contratista con posterioridad a la concertación del arreglo. Uno de los árbitros no estuvo de acuerdo con el dictamen del tribunal de que el arreglo extrajudicial era válido y vinculante. A finales de 1996, antes de que se celebraran las audiencias principales ante el tribunal, la Organización había entablado conversaciones con el contratista para estudiar la posibilidad de zanjar el asunto. Habida cuenta del riesgo de incurrir en responsabilidad civil y de los gastos que entrañaría celebrar audiencias probatorias, la Organización hizo una oferta que incluía el pago de una suma fija de 10,5 millones de dólares. Sin embargo, el contratista rechazó la oferta.

27. En el laudo definitivo dictado en abril de 1997, no se satisficieron plenamente las reclamaciones adicionales que habían presentado las partes, y algunas reclamaciones no se satisficieron en absoluto. Al contratista se le concedieron las siguientes sumas (en cifras brutas, contando los 9,2 millones de dólares que ya le había pagado la Organización):

a) 6,7 millones de dólares por el valor de los bienes suministrados en noviembre y diciembre de 1994;

b) 3,3 millones de dólares por el valor de los bienes que había tomado la Organización al contratista, tal como habían acordado ambas partes después de dictarse el laudo interlocutorio;

c) 2,5 millones de dólares de los 7,3 millones reclamados por concepto de suministros y servicios diversos;

d) 1,5 millones de dólares por los intereses correspondientes a las sumas concedidas al contratista, calculados conforme al tipo legal de Nueva York, que era del 9%.

Sin embargo, se desestimaron las pretensiones del contratista de que se le pagaran una indemnización punitiva, los beneficios que había perdido, los honorarios de abogados y los gastos de arbitraje, todo lo cual sumaba 7,5 millones de dólares. También se desestimaron las pretensiones de que se le pagaran alrededor de 4,5 millones de dólares por concepto de suministros y servicios diversos. Así pues, el tribunal denegó el pago de un total de 12 millones de dólares, aproximadamente, de los reclamados por el contratista.

28. En el momento de celebrarse el juicio arbitral, se comunicó a la OSSI que el contratista tenía en su poder determinado equipo de las Naciones Unidas que había sido objeto de reconvenición por parte de la Organización. Después de que la OSSI hiciera averiguaciones preliminares, las Naciones Unidas presentaron una queja oficial al Gobierno del país donde se había descubierto el equipo en el curso de un registro que había hecho la policía en varios buques de los que el contratista era propietario o explotador. Las autoridades de aquel país abrieron expediente judicial contra cuatro funcionarios contratistas por robo y posesión de equipo de propiedad de las Naciones Unidas. La recomendación que se hizo a la Organización fue que, si se mantenía firme en su reconvenición arbitral para recuperar ese equipo, podría perjudicar la tramitación de la causa y probablemente disuadiría a los fiscales de proseguir con ella. Habida cuenta de que la Organización tiene por norma reclamar ante los tribunales por los presuntos delitos que se hubieran cometido contra ella y recuperar los bienes que se le hubieran robado, y habida cuenta también de que la Organización tiene la obligación de cooperar con los Estados Miembros para facilitar la debida administración de justicia, se excluyó de la reconvenición ese equipo, cuyo valor aproximado era de 400.000 dólares.

29. Se desestimaron las pretensiones que había expuesto la Organización en su reconvenición de que se la indemnizara por los suministros que no reunían los requisitos estipulados en el contrato, puesto que ya se las había tenido en cuenta en el arreglo extrajudicial. Sin embargo, se le concedieron 222.910 dólares, más intereses, de una reclamación de

3,3 millones de dólares. La Organización pagó también 1,3 millones de dólares por honorarios de asesoramiento jurídico y 130.000 dólares por la parte de los gastos de arbitraje que le correspondía sufragar. Además, en el proceso de arbitraje se emplearon recursos humanos considerables. La causa a que se ha hecho referencia en el párrafo 28 *supra* sigue su curso todavía.

B. Suministros adicionales de agua potable a la misión A

30. Inicialmente, el contratista a que se hace referencia en el caso de la misión A *supra* no podía suministrar agua potable a aquélla. Posteriormente, cuando se hizo la entrega, el personal de los contingentes rechazó parte de la remesa por razones de salud, pese a que el agua había superado unos análisis basados en las normas de la Organización Mundial de la Salud. Por consiguiente, en marzo de 1994 la misión expidió una orden de compra a otro proveedor en la que le pedía que le suministrara urgentemente 93.516 cajas de agua mineral, a un precio de 527.430 dólares.

31. La sección de compras de la misión había pedido también al agente del proveedor que hiciera preparativos para enviarle otra remesa de agua mineral antes del 26 de junio de 1994 y le había comunicado por carta que no tardaría en recibir una orden de compra. El proveedor recibió una orden de compra impresa de prueba en la que se le pedían 225.000 cajas de agua mineral y consideró que esa orden de prueba constituía, junto con la carta, una orden de compra firme. La misión aceptó finalmente una primera remesa parcial de 93.516 cajas que se le enviaron en julio de 1994 e informó al agente del proveedor de que no aceptaría más remesas. El proveedor intentó entregar otras 131.000 cajas de agua en septiembre de 1994. Sin embargo, los nuevos directores de la sección de compras, que acababan de ser nombrados, rechazaron esa remesa porque la misión no había expedido la orden oficial correspondiente.

32. El proveedor y su agente presentaron una reclamación en la que exigían que se les pagaran 1.269.000 dólares por el agua mineral objeto de litigio. Los intentos de resolver esa reclamación, así como otra en que se exigían 1.260.574 dólares por gastos de depósito de unos envases que no se habían devuelto, fracasaron porque las partes no se pusieron de acuerdo en cuanto a los gastos de depósito y porque el proveedor insistió en que se le pagara por entero el agua mineral que había entregado. Por consiguiente, no se le pagó nada.

33. En diciembre de 1996, un abogado que representaba al proveedor y a su agente interpuso una reclamación en la

que exigía que se les pagaran a aquéllos 9,2 millones de dólares. Los reclamantes exigían que se les pagara el agua envasada, los gastos de los envases (gastos de depósito y gastos de reposición de los envases no devueltos), los intereses correspondientes, una indemnización por daños concomitantes y una indemnización punitiva. Una vez empezado el juicio arbitral, en noviembre de 1997 se llegó a un arreglo por el cual los reclamantes recibirían una indemnización de 2,5 millones de dólares como pago completo y definitivo de todas sus reclamaciones. La Organización tuvo que abonar alrededor de 240.000 dólares, contando los honorarios de los abogados ajenos a ella y los de los miembros del tribunal de arbitraje.

34. Aunque en el arreglo se prohibía a los reclamantes que presentaran reclamaciones en el futuro por esa misma cuestión, no se protegía a la Organización de las reclamaciones que pudieran presentar en el futuro terceros que fueran propietarios de envases alquilados a los reclamantes. El abogado de esos últimos notificó a la Organización que no había seguro que cubriera esa contingencia y que no se habían presentado reclamaciones de esa índole; pero la notificación no fue oficial. La Organización intentó negociar para que se incluyera en el arreglo una cláusula que la protegiera de las futuras reclamaciones que se pudieran presentar contra ella en relación con envases propiedad de terceros. Sin embargo, las partes no llegaron a ningún acuerdo sobre esa cláusula.

35. La cuestión principal de ese caso era que el oficial jefe de compras de la misión no había seguido los procedimientos de compra establecidos. Aun cuando la OSSI no ha podido determinar la causa precisa del incumplimiento, estima que, si la operación de compra se hubiera llevado a cabo con más profesionalidad, se hubieran evitado pérdidas económicas considerables.

C. Servicios de almacenamiento y transporte de combustible prestados a la misión A

36. La Organización concertó un contrato en virtud del cual se prestarían servicios de almacenamiento y transporte de combustible a la misión A en el período comprendido entre el 1º de abril y el 31 de diciembre de 1994. Sin embargo, el contrato no se firmó hasta el 30 de mayo de 1994. En la solicitud de propuestas se exigía al contratista que proporcionara un mínimo de 30 a 40 camiones cisterna con una capacidad de 5.000 galones de los Estados Unidos cada uno, a tiempo completo.

37. Según las propuestas del contratista, el precio del reparto de combustible a unos 15 emplazamientos de la misión se había fijado conforme a una tasa uniforme de 550

dólares u 825 dólares, según la distancia, por viaje y por cada 30.000 litros (7.921 galones). Sin embargo, el oficial de compras del Servicio de Compras y Transportes omitió en el contrato la cantidad de combustible que debía entregarse en cada viaje a los emplazamientos especificados, al sustituir la expresión “(tasa) uniforme por cada 30.000 litros) que figuraba en las propuestas, por la expresión “(tasa) por cada viaje y por cada entrega” que figuraba en el contrato. El oficial de compras hizo ese cambio suponiendo que no podrían emplearse camiones cisterna de 7.921 galones de capacidad para hacer las entregas especificadas y que tampoco el cambio modificaría la sustancia del contrato.

38. En julio de 1994, el administrador de contratos de la misión pidió a la División de Operaciones sobre el Terreno que definiera el concepto de “viaje”. En octubre del mismo año, la División señaló que el concepto de “viaje” debería definirse tal como se lo definía en las propuestas del contratista, a saber, 7.921 galones por viaje.

39. El auditor residente de la OSSI, que estaba asignado a la misión por un período de larga duración, señaló que, entre abril y julio de 1994, el promedio de las entregas que se habían hecho a los emplazamientos designados era sólo de 1.500 galones por viaje. Asimismo, observó que, mediante arreglos locales extraoficiales, se le estaban pagando al contratista 550 dólares por viaje para que entregara unos 700 galones de combustible destinado a grupos electrógenos locales. El auditor recomendó que se revisaran todos los pagos que se habían efectuado al contratista hasta la fecha de octubre en que la OSSI había presentado su informe y que se recuperaran las sumas pagadas en exceso. La dirección de la misión aceptó la recomendación y, previa aprobación de la Sede, suspendió los pagos al contratista hasta que se resolviera el asunto.

40. Otra cuestión era la que afectaba a las entregas de combustible que se habían hecho a los emplazamientos de la misión más distantes; el contratista debiera haberlas hecho aplicando unas tasas fijadas en función de la distancia y del tiempo estimado de cada viaje, conforme a lo estipulado en el contrato. Sin embargo, la Organización suspendió el pago de 582.249 dólares atendiendo a las recomendaciones del auditor residente y a los nuevos cálculos que había hecho el administrador de contratos de la misión de las distancias prefijadas. La OSSI observó, a ese respecto, que, aunque en el contrato no se habían fijado precios exactos, la misión había aceptado, originalmente, las cláusulas sobre precios. Las partes no habían renegociado cómo resolver la cuestión de las diferencias entre los métodos de cálculo y tampoco habían llegado a ningún acuerdo oficial sobre el particular.

41. La tercera suma que era objeto de litigio (369.647 dólares) tenía relación con el hecho de que, si bien el contrato

había entrado en vigor el 15 de marzo de 1994, lo cierto era que los trabajadores del contratista habían entrado en actividad el 1° de marzo y que, hasta el 1° de abril de 1994, el contratista había estado haciendo los preparativos oportunos para reemplazar a su antecesor. Así pues, la Organización le había pagado por esa etapa preparatoria. Por otra parte, la Organización había impugnado el pago de los 154.700 dólares que pretendían cobrarse por concepto de servicios diversos prestados entre abril y diciembre de 1994.

42. Al no haber resuelto sus diferencias con la Organización, el contratista presentó una demanda de arbitraje el 2 de abril de 1996, en la que exigía que se le pagaran un total de 2.730.146 dólares. La Organización presentó, a su vez, una reconvencción en la que declaraba que el contratista había exagerado el importe de sus facturas en 2.693.100 dólares y también presentó otras reconvencciones en las que exigía que se le pagaran 369.667 dólares en total, contando 300.000 dólares por el combustible perdido.

43. El tribunal de arbitraje dictaminó que se pagara al contratista, por entero, la suma más elevada de cuantas estaban en litigio (1.345.025 dólares por concepto de gastos de transporte de combustible que la Organización no había pagado). El tribunal no admitió que los oficiales de las Naciones Unidas que habían redactado el contrato no tuvieran conciencia de las repercusiones que tendría sustituir la expresión “(tasa uniforme por cada 30.000 litros)” por la expresión “(tasa) por cada viaje y por cada entrega”. Los árbitros señalaron también que la misión había aceptado las facturas del contratista entre marzo y mayo de 1994, las cuales se basaban en la interpretación que había hecho aquél de las fórmulas de fijación de precios. Asimismo, algunos de los testigos llamados por la propia Organización habían declarado en las audiencias del juicio arbitral que los precios que había cobrado el contratista les parecían razonables. El tribunal llegó a la conclusión de que las facturas del contratista se ceñían al sentido literal del contrato.

44. El tribunal rechazó también los argumentos que había expuesto la Organización para defender su negativa a pagar al contratista 582.249 dólares por las entregas de combustible que había hecho a diversos emplazamientos (véase el párrafo 40). Llegó a la conclusión de que las facturas del contratista se habían ceñido al contrato y que no había fundamento alguno para que la Organización volviera a calcular las distancias, ya que ello contradecía el sentido literal del acuerdo. El tribunal redujo a 170.927 dólares los 369.647 dólares que, según había expuesto el contratista en su reclamación, no le había pagado la Organización y redujo también, en alrededor de 30.000 dólares, la otra suma objeto de litigio, que era de 154.700 dólares por concepto de servicios diversos.

45. El tribunal resolvió en contra de la reconvenición que habían presentado las Naciones Unidas para que se le pagaran 300.000 dólares por el combustible que había perdido por culpa del contratista. Sin embargo, dictaminó que se pagara a la Organización parte de la suma de 30.000 dólares que había reclamado por la pérdida de unos remolques y la totalidad de la suma de 18.880 dólares por concepto de alquiler de camiones que también había reclamado. El contratista accedió a pagar 5.787 dólares por los bienes de propiedad de las Naciones Unidas que se habían perdido.

46. La suma neta que se debía al contratista se fijó en 2.267.584 dólares. Además, el tribunal dictaminó que se pagaran intereses al contratista, conforme al tipo del 9% anual y contando a partir del 1º de abril de 1995, con lo que desestimó la pretensión de la Organización de que los intereses se calcularan contando a partir del 2 de abril de 1996, fecha en que se había expedido la notificación de arbitraje. Además, ordenó a la Organización que pagara todos los gastos de arbitraje, que sumaban 105.000 dólares, y el 85% de los honorarios de asesoramiento jurídico del contratista, que ascendió a 229.381 dólares. Los gastos de honorarios de asesoramiento jurídico de la Organización sumaron un total de 103.906 dólares.

47. La OSSI estima que esa controversia obedeció a varios factores, sobre todo a que la Sede y los oficiales de la misión no celebraron consultas como es debido durante la preparación y la ejecución del contrato. La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno no asesoró con puntualidad a la misión sobre las cuestiones que ésta le había planteado y tampoco se mantuvo al corriente de la evolución de esas cuestiones. Además, debería haberse pedido a la Oficina de Asuntos Jurídicos, a su debido tiempo, que asesorara sobre cómo interpretar las cláusulas contractuales ambiguas y sobre las consecuencias que podría tener la falsa interpretación de lo estipulado en el contrato. También debería haberse pedido asesoramiento sobre la controversia a la Oficina de Asuntos Jurídicos mucho antes de que se expidiera la notificación de arbitraje.

D. Suministro de raciones a las misiones B y C

48. Esta controversia afecta a dos contratos con un proveedor que debía suministrar alimentos al personal de los contingentes de dos misiones de mantenimiento de la paz. El primero de esos contratos, que se firmó en abril de 1993 y había de regir hasta octubre del mismo año, no debía exceder de 3.421.282 dólares. En virtud de una modificación, firmada retroactivamente en junio de 1994, se prorrogó el contrato

hasta febrero de 1994. La suma máxima prevista en el segundo contrato era de 12.469.228 dólares, para un plazo de 12 meses a contar desde diciembre de 1993.

1. Reclamaciones presentadas por la misión B

49. La controversia estalló en esa misión cuando el contratista envió a la Organización, con carácter retroactivo, una factura que había calculado aplicando una tasa uniforme o fija por hombre-día, en lugar de la "tasa máxima por hombre-día" que había venido aplicando. Ni en el contrato ni en sus modificaciones se había estipulado ese cambio de tasa. La Organización rechazó las pretensiones del contratista. La OSSI respalda la decisión de la Organización y estima que las reclamaciones relacionadas con sumas que no se hubieran convenido en el contrato carecen de justificación. Sin embargo, el contratista reclamó y el tribunal de arbitraje dictaminó que se le pagaran 326.404 dólares, más intereses. En el contrato se había estipulado una "tasa global por hombre-día", que podría interpretarse bien como una "tasa máxima por hombre-día" o bien como una tasa uniforme o fija por hombre-día.

2. Reclamaciones relativas a la misión C

50. Aunque en el contrato se estipulaba un límite máximo de 12,5 millones de dólares, las facturas presentadas por el contratista ascendieron en total a unos 19,5 millones de dólares. Los 7 millones de dólares de más no habían sido aprobados por el Comité de Contratos de la Sede en una modificación oficial del contrato, si bien en agosto de 1994 el contratista había avisado al Servicio de Compras y Transportes de que "el límite del contrato iba a superarse en breve". Quedaron sin pagar unos 4,3 millones de dólares debido al incumplimiento del contratista. A este respecto, la misión había observado que debían mejorarse determinados aspectos del desempeño del contratista. Se trataba de algunas discrepancias existentes en los pedidos de raciones, el hecho de no haber llevado ropas protectoras al manejar los alimentos, de no haber presentado informes sobre la marcha de las operaciones y de no haber descargado suministros, así como la mala calidad de los alimentos.

51. En el contrato se estipulaba que podían rechazarse los productos defectuosos y que el valor de los productos de calidad insuficiente podía deducirse de las facturas. El impago de facturas por un total de 4,3 millones de dólares se debía al desempeño insatisfactorio del contratista. Aunque ese cumplimiento deficiente del contrato se documentó en repetidas ocasiones, no se comunicaron oficialmente al contratista las razones por las que no se habían efectuado los pagos. Además, la misión aceptó y consumió regularmente los alimentos suministrados. Por consiguiente, la organiza-

ción no tenía argumentos legítimos que justificaran el impago de las facturas pendientes, y el tribunal adjudicó al contratista la suma de 4.265.314 marcos alemanes, más 1.492.051 marcos alemanes en concepto de intereses, por las facturas pendientes (un total de 3,2 millones de dólares).

52. En el contrato se establecía que, en caso de incumplimiento por parte del contratista y de no respetarse los términos del contrato en un plazo de 15 días, la Organización podía rescindir dicho contrato sin previo aviso. Asimismo, en el caso de que la misión hubiese documentado plenamente y con todo detalle dicho incumplimiento, podría haber optado por la segunda oferta más económica si se consideraba demasiado laborioso o problemático organizar una nueva licitación. La OSSI estima que la Organización se hallaba en una posición muy difícil porque no había respetado sus propios procedimientos de compra ni las condiciones del contrato.

53. En 1994 el contratista entregó y la misión aceptó suministros de alimentos no estipulados en el contrato. En opinión de la OSSI, la misión hubiera debido rechazar esos envíos. Asimismo, no estaba claro si esos bienes habían sido solicitados por el personal civil de la misión o por los contingentes militares, que no tenían autoridad para hacerlo. La OSSI considera que debería haberse iniciado una investigación para determinar si había ocurrido así y, en tal caso, haberse pedido al contingente militar responsable que reembolsara los gastos. El tribunal adjudicó al contratista la suma de 84.200 marcos alemanes (47.303 dólares), más los intereses. Al parecer, debía pagarse esta suma al contratista ya que, aun cuando los bienes no se habían pedido con arreglo a los términos del contrato, fueron aceptados y consumidos por la misión.

54. El contratista reclamó y obtuvo la suma de 1,1 millones de marcos alemanes (629.213 dólares) por el suministro de alimentos adicionales importados en previsión de una prórroga del contrato y por los correspondientes gastos de almacenamiento. El contratista alegó que le habían asegurado oralmente y por escrito que el contrato vigente iba a prorrogarse unos tres meses y medio, ya que se había cumplido de manera satisfactoria. Dado que los suministros no podían revenderse a causa de la normativa aduanera, y porque la Organización se negaba a adquirirlos, fueron abandonados o donados en el lugar donde se hallaban. La Organización rechazó la reclamación. Sin embargo, el tribunal adjudicó al reclamante la suma de 336.000 marcos alemanes (188.764 dólares) sin intereses, afirmando que los pagos por los alimentos y su almacenamiento estaban interrelacionados, aunque no había pruebas suficientes de que el contratista hubiese mantenido los almacenes más tiempo del necesario.

55. El tribunal adjudicó al contratista la suma de 390.000 marcos alemanes (219.100 dólares) por las diferencias en el

cambio de divisas debido al fortalecimiento del dólar de los Estados Unidos con respecto al marco alemán mientras duró la controversia. Si bien en el contrato las sumas pertinentes se fijaban en dólares, no había ninguna disposición que estableciera específicamente que la única moneda del contrato era el dólar, y el contratista presentaba las facturas a la Organización y las cobraba en marcos. Antes de la firma del contrato, el contratista había escrito al Jefe Interino del Servicio de Compras y Transportes para pedirle que todas las sumas se cambiaran a marcos. El contratista firmó el contrato después de que el Jefe Interino le hubiese confirmado por escrito que ese cambio era aceptable y se efectuaría mediante una modificación del contrato. Aunque la modificación oficial no se hizo, el tribunal consideró que el intercambio de cartas constituía una aceptación del cambio de moneda por parte de la Organización.

56. El reclamante argumentó que, de resultas de la revalorización del dólar, la Organización obtuvo beneficios mientras se resolvía la controversia y debía ser penalizada. Las Naciones Unidas se opusieron decididamente a ese beneficio debido al cambio de divisas reclamado por el contratista alegando que el contratista acordó el pago en marcos y no en dólares, por lo que las variaciones de los tipos de cambio no eran pertinentes, y el pago de intereses constituía el recurso legal apropiado para compensar las demoras en los pagos. El tribunal falló a favor del contratista a pesar de que el árbitro designado por las Naciones Unidas expresó su total desacuerdo en términos muy enérgicos. La OSSI considera que esta cuestión debería haberse resuelto durante la ejecución del contrato.

3. Otras reclamaciones

57. El contratista reclamó una indemnización mínima de unos 35,3 millones de marcos alemanes (23,2 millones de dólares) por daños y perjuicios supuestamente resultantes del incumplimiento por parte de la Organización de los acuerdos comerciales concertados con la empresa. El reclamante dijo que la Organización le había colocado en una lista negra y no se le permitía presentarse a licitaciones. El contratista dijo que la empresa debía ser incluida de nuevo en la lista de proveedores de la Organización y se le debía permitir que participara en las licitaciones. Sin embargo, parece que de hecho el proveedor nunca fue eliminado de la lista. Se pidió al tribunal que dictaminara acerca de la transparencia y objetividad del sistema de adquisiciones de la Organización, pero éste declaró que no tenía competencia en asuntos internos y desestimó la solicitud. Con todo, cabe señalar que la calidad de la lista de proveedores sigue siendo motivo constante de preocupación para los Estados Miembros y la OSSI. Debería descalificarse a los contratistas cuyo desempe-

ño no fuese satisfactorio para que no pudieran seguir optando a la adjudicación de contratos y en la lista deberían figurar únicamente contratistas dignos de confianza. Todos los casos de incumplimiento de contrato deberían registrarse en la base de datos sobre adquisiciones y consignarse en el expediente del proveedor en cuestión.

58. El contratista reclamó también 140.449 dólares en concepto de honorarios de abogados y otros gastos conexos. El tribunal desestimó la reclamación. En conjunto, el tribunal adjudicó al contratista la suma de 8.294.810 marcos alemanes, o sea 4.688.808 dólares, que era considerablemente inferior a los “más de 35 millones de marcos alemanes”, reclamados por el contratista. La suma total adjudicada superaba en unos 225.000 dólares la cantidad que la Organización había ofrecido al contratista para satisfacer la reclamación en diciembre de 1995, antes del arbitraje.

E. Servicios de transporte aéreo en las misiones B, D y E

59. Un contratista presentó una notificación de arbitraje modificada por un total de 1.763.414 dólares en relación con tres contratos de servicios de transporte aéreo en tres misiones de mantenimiento de la paz. Además, en la notificación se incluía una reclamación de 956.405 dólares presentada por un grupo de empresas aseguradoras. Las reclamaciones del contratista se referían a cuestiones tales como la rescisión prematura del contrato por la Organización, el impago de seguros, los ingresos no percibidos por estar dañadas algunas aeronaves y el hecho de que la Organización no hubiese pagado al contratista durante los períodos en que éste no podía operar por carecer de permiso de vuelo. La reclamación de las empresas aseguradoras se refería a pagos efectuados al contratista por reparaciones de aeronaves.

60. La OSSI tomó nota de que las reclamaciones eran atribuibles en parte a unos accidentes en que resultaron dañados dos helicópteros. El primero de ellos fue resultado de una colisión debida a la conducción negligente de un miembro del contingente militar que no estaba autorizado a conducir vehículos de la misión y no tenía un permiso de conducir válido. No estaba claro si el asunto había sido examinado por una junta de investigación o si los daños se habían cobrado al contingente. El segundo caso se trataba de un accidente causado por la persona que manejaba un elevador de horquilla de la misión que estaba descargando un helicóptero, aunque en el contrato se estipulaba que el encargado de esa descarga era el contratista.

61. Ambos reclamantes también pretendían cobrar intereses por las cantidades exigidas, así como los gastos de arbitraje,

honorarios de abogados y otros auxilios. Durante 1995 y 1996 se celebraron negociaciones y se evitó el procedimiento arbitral. En septiembre de 1996 se llegó a un acuerdo en virtud del cual la Organización se avino a pagar un total de 1,25 millones de dólares a ambos reclamantes. Sin embargo, sobre la base de la documentación disponible no era posible determinar cómo se habían repartido el pago los dos reclamantes, ya que el acuerdo preveía un pago global al contratista que actuaba su nombre.

III. Conclusiones y recomendaciones

62. A pesar de que tanto por su número como por su valor monetario los casos controvertidos tenían relativamente poca importancia en relación con los gastos totales, la OSSI observó que había habido que efectuar sustanciales desembolsos adicionales de resultados de arreglos extrajudiciales y asuntos sometidos a arbitraje. Esos costos adicionales, que en la mayoría de los casos se debían a intereses por demoras en los pagos, honorarios de abogados y gastos de personal, pueden atribuirse a varios factores. Los principales son los siguientes: disposiciones contractuales poco precisas que son objeto de interpretaciones divergentes; incumplimiento de las normas y procedimientos de adquisición por el personal de la misión encargado de las compras; y administración inadecuada de contratos sobre el terreno.

63. La OSSI estima que, para evitar pleitos costosos y paliar las consecuencias financieras para la organización cuando los pleitos son inevitables, deberían adoptarse varias medidas en lo referente a la administración de compras y contratos. La OSSI recomienda lo siguiente:

- *Recomendación 1.* La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno debería procurar que en las misiones de mantenimiento de la paz, en especial durante la fase inicial, los puestos clave de la administración de compras y contratos estuviesen ocupados por personal bien preparado y con experiencia y que también pudiera disponerse de asesores jurídicos competentes. Este personal debería poder dar la orientación y la capacitación necesarias a los demás funcionarios bajo su supervisión. Debería considerarse la posibilidad de adscribir a las misiones a funcionarios competentes de la Sede encargados de las adquisiciones (AP98/125/1/001);
- *Recomendación 2.* La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, en cooperación con la División de Adquisiciones, debería dar directrices claras al personal encargado de la administración de las compras y los contratos sobre cómo

documentar el incumplimiento de las condiciones del contrato por parte de los contratistas. Toda discrepancia o duda acerca de diferentes interpretaciones de las condiciones del contrato que no pueda resolverse *in situ* debería señalarse lo antes posible a la atención de la División de Adquisiciones y de la Oficina de Asuntos Jurídicos (AP98/125/1/002);

- *Recomendación 3.* La División de Adquisiciones debería remitir los principales contratos atípicos a la Oficina de Asuntos Jurídicos para que los examinara a fin de evitar formulaciones ambiguas que pudieran ser interpretadas de manera distinta por las partes y suscitar controversias durante la ejecución que dieran lugar a pleitos (AP98/125/1/003);
- *Recomendación 4.* La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la División de Adquisiciones no deberían revelar a los contratistas los recursos financieros disponibles para los diversos contratos y debería asegurarse de que los pagos se efectúen sobre la base de facturas debidamente certificadas de acuerdo con todas las condiciones del contrato (AP98/125/1/004);
- *Recomendación 5.* Las misiones de mantenimiento de la paz y la División de Adquisiciones, en cooperación con la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno deberían evaluar y documentar sistemáticamente los desempeños insatisfactorios de los proveedores y hacer uso de esas evaluaciones al tomar decisiones en materia de compras (AP98/125/1/005);
- *Recomendación 6.* Los pagos no controvertidos por bienes y servicios facilitados de acuerdo con las condiciones contractuales deberían efectuarse con rapidez a fin de evitar reclamaciones por demoras en los pagos. En consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos, tan sólo deberían retenerse los pagos en los casos apropiados para salvaguardar los intereses de la Organización cuando se presenten reclamaciones contra un contratista. Debería informarse debidamente por escrito a los contratistas de las razones por las que no se efectúan los pagos (AP98/125/1/006);
- *Recomendación 7.* La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno debería asegurarse de que todas las pérdidas causadas por terceros fuesen rápidamente sufragadas por ellos (AP98/125/1/007);
- *Recomendación 8.* La División de Asuntos Jurídicos Generales, la División de Adquisiciones y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el

Terreno deberían examinar todos los aspectos de los asuntos sometidos a arbitraje o resueltos mediante arreglos extrajudiciales a fin de sacar las conclusiones pertinentes, que deberían darse a conocer a las misiones de mantenimiento de la paz y a otros participantes esenciales en el proceso de adquisición de bienes y servicios (AP98/125/1/008).

La División de Asuntos Jurídicos Generales, la División de Adquisiciones y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno hicieron observaciones sobre un borrador del presente informe y en general estuvieron de acuerdo con sus conclusiones y recomendaciones. En lo que respecta a la recomendación 1, la División de Asuntos Jurídicos Generales observó que siempre es importante que las misiones dispongan de personal con experiencia en materia de adquisiciones, administración de contratos y asuntos jurídicos. La Oficina de Asuntos Jurídicos había examinado la posibilidad de enviar a sus abogados sobre el terreno mediante un sistema de rotación y de traer a la Oficina durante períodos limitados a asesores jurídicos de las misiones. La OSSI apoya esa iniciativa. Con respecto a la recomendación 8, la Oficina de Asuntos Jurídicos señaló diversas iniciativas de la División de Asuntos Jurídicos Generales para indicar y dar a conocer las conclusiones resultantes de los asuntos sometidos a arbitraje. Con todo, la Oficina reconoció que podía hacerse más a ese respecto.

En cuanto a la recomendación 4, el Departamento de Gestión comentó que la División de Adquisiciones, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Oficina de Asuntos Jurídicos debían examinar conjuntamente las consecuencias de no indicar límites financieros a los contratistas a fin de determinar la viabilidad práctica de esta recomendación desde un punto de vista jurídico, administrativo y presupuestario. La OSSI espera ser informada de los resultados de este examen.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que el logro de los objetivos recomendados por la OSSI dependería de que se facilitaran recursos suficientes para desarrollar los sistemas automatizados y fomentar la capacidad necesaria del personal. A ese respecto, la OSSI cree que para aplicar las recomendaciones 1 y 5 podrían necesitarse mayores recursos, que el Departamento debería justificar con detalle. A juicio de la OSSI, las recomendaciones restantes pueden aplicarse con los recursos de que dispone actualmente la Organización. El Departamento sugirió también que se estableciera un mecanismo interno para resolver las controversias comerciales de manera más rápida y económica en vez de recurrir

al procedimiento de arbitraje. La OSSI está de acuerdo con esa sugerencia.

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