



Asamblea General

Distr. general
21 de septiembre de 1999
Español
Original: inglés

Quincuagésimo cuarto período de sesiones

Temas 118 y 127 del programa

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

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

Investigación realizada en la oficina exterior en el Líbano del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

Nota del Secretario General

1. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de transmitir adjunto, para la atención de la Asamblea, el informe que le ha presentado el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna sobre la investigación realizada en la oficina exterior en el Líbano del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).
2. El Secretario General toma nota de las conclusiones y hace suyas las recomendaciones que figuran en el informe.

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la investigación realizada en la oficina exterior del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente en el Líbano

Resumen

Desde 1998, la Sección de Investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha venido examinando una serie de acusaciones relativas al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), en particular respecto a su oficina exterior en el Líbano. Entre ellas había acusaciones de irregularidades financieras cometidas por un oficial de finanzas en el establecimiento de una cuenta oficial en dólares de los Estados Unidos un banco comercial y de apropiación indebida de una cantidad considerable de suministros médicos por una persona no identificada. Además, se hicieron a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna numerosas denuncias de soborno de funcionarios del OOPS por contratistas del sector de la construcción, así como de casos de subcontratación en violación de los acuerdos contractuales. Esas denuncias de carácter general y de carácter específico de corrupción endémica en la oficina exterior en el Líbano también aparecieron en los medios de información locales.

Al inicio de la investigación, las pruebas obtenidas por los investigadores demostraron la falta de fundamento de las acusaciones de irregularidades financieras cometidas por un oficial de finanzas y de apropiación indebida de suministros médicos. Con respecto a la cuestión de la supuesta corrupción endémica en los contratos de construcción del OOPS, las pruebas reunidas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna demostraron que también esas acusaciones carecían de fundamento. Por consiguiente, y a fin de salvaguardar al OOPS contra esas acusaciones en el futuro, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna revisó los procedimientos de licitación desde diversos puntos de vista, inclusive la transparencia de la licitación, la solicitud, aceptación y apertura de ofertas, el papel de los comités locales de contratos y las cuestiones de subcontratación y de auditorías realizadas de modo independiente. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna hizo recomendaciones para introducir mejoras en esas esferas a fin de reducir — de modo proactivo — tanto el riesgo de fraude como de circulación generalizada de rumores de corrupción. A fin de reducir el peligro para los intereses financieros del OOPS, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomendó también, que aparte de reafirmar por escrito su propia política actual contra el soborno, el OOPS también debería establecer otros procedimientos en virtud de los cuales se exigiera a los funcionarios que comunicaran a la administración todos los casos de intento de soborno a fin de facilitar la respuesta adecuada de ésta. Finalmente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna hizo recomendaciones respecto a los procedimientos mediante los cuales se reciben, se aceptan, se tramitan administrativamente y se valoran sobre la base de sus méritos las denuncias de irregularidades.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-5	4
II. La evaluación	6-10	4
III. La investigación	11-27	5
A. Esferas que pueden perfeccionarse	14-25	5
B. Denuncias recibidas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna .	26-27	8
IV. Recomendaciones	28	8
V. Respuesta de la dirección del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	29-43	9

I. Introducción

1. En respuesta a una solicitud de la Oficina del Secretario General y del Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) hecha en septiembre de 1998, la Sección de Investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizó dos investigaciones en el OOPS. Esas investigaciones estaban encaminadas a determinar si el OOPS, en particular su oficina exterior en el Líbano, sufría de corrupción endémica, como se alegaba en una intensa campaña en los medios de información locales que parecía basarse en acusaciones hechas por el ex Director de la oficina exterior en el Líbano.

2. La primera investigación consistió en una evaluación realizada en el OOPS y destinada a valorar la realizada tanto de las acusaciones que se habían hecho a los medios de información como de las comunicadas a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Durante esa evaluación, la Oficina de Servicio de Supervisión Interna recibió más de 30 denuncias adicionales de funcionarios del OOPS y de otras personas.

3. Al concluirse la evaluación en octubre de 1998, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la administración del OOPS acordaron que se realizara una segunda investigación (la "investigación") con el objetivo concreto de determinar si era verdad o no que el programa de construcciones del OOPS en el Líbano había sido objeto, tal como se afirmaba, de actos específicos de corrupción. Con miras a evitar cualquier repetición de informaciones negativas análogas en la prensa y de ayudar al OOPS a evitar actos de corrupción, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna decidió, tal como se había recomendado en su evaluación, investigar no solamente las acusaciones concretas sino también las posibilidades de actos de corrupción durante la ejecución del programa de construcciones en la oficina exterior en el Líbano.

4. Esa investigación se realizó en el Líbano en enero y febrero de 1999 y puso de manifiesto que el programa de construcciones del OOPS no sufría de corrupción endémica y que las acusaciones concretas hechas a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna no estaban basadas en prueba alguna, contrariamente a lo que se había afirmado en la prensa local y se había denunciado a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna por otros medios.

5. Durante la investigación, que tuvo una duración de cuatro meses, se examinaron 30 acusaciones concretas siguiendo metodologías de investigación tradicionales, es

decir, examinando más de 2.000 documentos pertinentes; realizando más de 110 entrevistas, inclusive con funcionarios del OOPS y con contratistas; realizando inspecciones sobre el terreno en los lugares en que se habían hecho construcciones que se afirmaba habían sido objeto de irregularidades; y realizando análisis de los fundamentos de algunas de las acusaciones más graves.

II. La evaluación

6. Como es práctica generalizada en las evaluaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, los investigadores trataron de determinar cuáles alegaciones se habían hecho de buena fe. Respecto a dos de las tres acusaciones principales que se habían hecho, tanto a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna como en los medios de información, los investigadores pudieron determinar que no tenían fundamento alguno, en concreto en el caso de la pérdida o el consumo excesivo de suministros médicos en la oficina exterior en el Líbano por un valor de 1,5 millones de dólares y de la apertura supuestamente ilícita de una cuenta bancaria en dólares de la oficina exterior en el Líbano.

A. Suministros médicos

7. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recibió información relativa a una supuesta pérdida de una cantidad considerable de suministros médicos en la oficina exterior en el Líbano por un valor estimado en 1,5 millones de dólares. Las pruebas demuestran que la acusación se realizó sin ningún fundamento real que la apoyara y que dicha acusación se presentó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sin comprobación suficiente para dilucidar los hechos. En realidad, parece ser que el supuesto déficit de 1,5 millones de dólares, que superaba el presupuesto utilizable en el 150%, se produjo únicamente sobre el papel debido a problemas con los programas informáticos agravados por errores en la introducción de datos.

B. Cuenta bancaria en dólares

8. Se alegó que el Oficial de Finanzas Local de la oficina exterior en el Líbano había abierto ilegalmente una cuenta bancaria en dólares en un banco libanés. Durante varios meses, con anterioridad a la apertura de la cuenta bancaria, el Oficial de Finanzas Local y el Tesorero en la

sede del OOPS (que era el Contralor en funciones) habían mantenido amplias conversaciones sobre las medidas que había que adoptar para resolver determinadas cuestiones relacionadas con la nómina. Como parte de las medidas que habían acordado adoptar, el Oficial de Finanzas Local abrió una cuenta en dólares en un banco libanés. Las pruebas reunidas no demuestran que se haya producido irregularidad alguna por parte del Oficial de Finanzas Local, ya que la afirmación de que la apertura de la cuenta era ilegal no es correcta. Tampoco se encontraron fundamentos a la acusación que se había hecho de que la apertura de esa cuenta había provocado una pérdida financiera para el OOPS.

C. Construcciones

9. La mayoría de las acusaciones que aparecieron en los medios de información locales y que se presentaron a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna con respecto a las construcciones se relacionaban con la oficina exterior en el Líbano.

10. El equipo de evaluación no pudo resolver la cuestión de las acusaciones concretas de corrupción en la zona de construcción misma durante la breve fase de evaluación. Por ese motivo, se convino con el Comisionado General en que el equipo de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna regresaría a la oficina exterior en el Líbano a fin de resolver la cuestión de las acusaciones concretas que se habían hecho y de examinar la posibilidad que había de que se produjeran prácticas de corrupción en la ejecución del programa de construcciones de la oficina exterior en el Líbano.

III. La investigación

11. Conviene tener en cuenta que durante la realización de la evaluación (véase *supra*), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna había recibido varias acusaciones concretas que iban de actos particulares cometidos por personas concretas a acusaciones más generales de existencia de un proceso de licitación no transparente para los proyectos de construcción. Varios de los denunciantes también comunicaron a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna su preocupación de que el mecanismo en virtud del cual se investigaban las acusaciones de corrupción en el OOPS no era suficientemente transparente.

12. Durante la investigación se examinaron estas acusaciones. Las acusaciones que se habían hecho contra perso-

nas concretas no pudieron demostrarse con las pruebas presentadas. A ese respecto, se consideró que las personas que habían hecho esas acusaciones se habían basado en especulaciones, malentendidos, información limitada y/o inexacta, rumores y opiniones. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que repetir esas acusaciones de modo detallado en el presente informe no sería de utilidad alguna habida cuenta de la ausencia de pruebas que las apoyen.

13. Además de asesorar al OOPS sobre cuestiones concretas que la administración podría examinar más a fondo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha encontrado algunas esferas que podrían mejorarse en la ejecución del programa de construcciones de la oficina exterior en el Líbano y ha hecho recomendaciones a los directores de los programas encaminadas a perfeccionar ese programa. También se hicieron algunas recomendaciones complementarias para mejorar la tramitación de las denuncias de corrupción que pueden aplicarse en la totalidad del Organismo.

A. Esferas que pueden perfeccionarse

14. Sobre la base tanto de la evaluación como de la investigación, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha individualizado las esferas que, en su opinión, podrían beneficiarse de medidas y políticas encaminadas a reducir aún más las posibilidades de corrupción en las actividades de construcción y al mismo tiempo a limitar las preocupaciones, tanto dentro como fuera del OOPS, de que el Organismo no posea un sistema suficientemente transparente de tramitación de las denuncias de corrupción.

1. Procesos de licitación

15. Los procesos de licitación utilizados actualmente en la oficina exterior en el Líbano limitan suficientemente las oportunidades de realizar actos de corrupción, según se indica a continuación:

a) La oficina técnica, que se encarga de proporcionar asesoramiento técnico respecto a los proyectos de construcción, permite a los contratistas a los que se otorgan contratos de construcción utilizar subcontratistas sin comunicar de qué empresas se trata; debido a una variedad de factores locales, esas empresas pueden simplemente utilizar el nombre del contratista y pueden ser además la única empresa que realiza realmente las obras de construcción, a pesar de que el OOPS no tenga relación contractual alguna con ellas;

b) La oficina técnica puede realizar una preselección de los contratistas sin utilizar procedimientos ni criterios establecidos;

c) La oficina técnica puede decidir no preseleccionar a contratistas de modo discrecional sin utilizar criterios establecidos;

d) La oficina técnica puede hacer licitaciones no públicas;

e) El Comité Local de Contratos, que se encarga de evaluar las ofertas recibidas en las licitaciones y de asesorar a la administración sobre ellas, no siempre recibe información completa para sus procesos de deliberación; aunque no corresponde al Comité adoptar las decisiones (esa función atañe al Director local, al que el Comité Local de Contratos y los expertos en construcción de la sede asesoran), el papel del Comité de protección del OOPS mediante una evaluación cuidadosa y exhaustiva de las propuestas que se presentan al Organismo hace de él un factor anticorrupción importante.

16. El equipo de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna mantuvo conversaciones con el Director Adjunto de la oficina exterior en el Líbano respecto a la cuestión de cómo aumentar la transparencia de los procedimientos de licitación, que se establecieron en 1996 aunque se han modificado ocasionalmente después. El Director Adjunto reconoció que, después de tres años de utilización del procedimiento de "licitación abierta", en la oficina exterior en el Líbano se había empezado a producir un aumento en el número de licitaciones públicas, habiéndose llegado a un punto "de saturación" al que había seguido una reducción en el número de nuevos contratistas que realizaban trabajos para el OOPS. Dijo que consideraba que ello estaba determinado por los procedimientos de licitación y que se debía principalmente al hecho de que los resultados de las ofertas no se comunicaban a los licitantes no aceptados. Como los licitantes que no son aceptados no reciben información sobre el motivo por el que su oferta no ha sido aceptada, pueden perder el deseo de volver a presentar ofertas. A fin de evitar esto, el Director Adjunto sugirió que se publicaran los resultados de las licitaciones. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que esta es una sugerencia acertada. Además, durante la investigación, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna tuvo ocasión de observar que los licitantes que no habían sido preseleccionados o aquellos cuyas ofertas con precios bajos habían sido rechazadas a menudo no sólo no recibían comunicación alguna sobre las razones en que se basaba la decisión de la oficina exterior en el Líbano, sino que ésta los consideraba posteriormente como no preseleccionables. Las razones por las que no se preselecciona a esos licitantes se

convierten en parte de la memoria institucional de la oficina exterior en el Líbano, que tiende a considerar insuficiente la capacidad de esos contratistas para llevar a cabo contratos en el futuro. El OOPS ha comunicado que esta observación es una de las cuestiones que el Comité de Contratos de la sede está examinando actualmente.

17. El OOPS debe establecer por escrito políticas y procedimientos adicionales para sus procesos de licitación, especialmente con respecto a la selección y el rechazo de licitantes. Los procedimientos establecidos por escrito en que se definan claramente esos procesos permitirán mejorar tanto la rendición de cuentas como la transparencia.

18. En su examen de varios contratos que tenía el Comité Local de Contratos y en entrevistas con miembros anteriores y actuales, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha observado que la oficina técnica no siempre proporciona al Comité toda la información pertinente. Por ejemplo, no siempre se proporciona información a los miembros del Comité sobre la preselección de licitantes, las razones de no preseleccionar a algunos de los licitantes que ofrecen precios bajos y la utilización de subcontratistas. Para que el Comité pueda desempeñar su función de supervisión de los contratos de la oficina exterior en el Líbano necesita disponer de toda la información pertinente y poder realizar deliberaciones y expresar opiniones de modo exhaustivo antes de hacer una recomendación a la administración.

2. Contratistas

19. Según testimonios obtenidos, algunos contratistas han hecho tentativas regulares y persistentes de sobornar a funcionarios de la oficina exterior en el Líbano. Por ejemplo, en su entrevista, el Oficial Técnico Local Adjunto declaró que los contratistas le ofrecían prácticamente cada día sobornos que iban de invitaciones a comidas a ofrecimientos para que fijara el precio por ser sobornado. Esos ofrecimientos estaban relacionados con la construcción de aulas en la escuela de un campamento en 1998 y la construcción de un centro de salud. Aunque el funcionario mencionado declaró que había rechazado esos ofrecimientos, que se hicieron de modo exclusivamente oral y sin la presencia de testigos, reconoció que no había notificado a sus superiores esas propuestas de soborno. Asimismo, un contratista, que no era uno de los contratistas a que se había referido el Oficial Técnico Local Adjunto, admitió ante los investigadores de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que había pagado sobornos por contratos de construcción, aunque no pudo proporcionar pruebas ni detalles verificables que demostraran la realización de esos pagos. Además, durante la investigación también se

examinó un caso en que un contratista empleó prácticas no éticas en sus tratos con el Organismo. El contratista mencionado, aunque era un contratista aprobado por la oficina exterior en el Líbano, presentó una garantía bancaria falsificada en relación con un proyecto de construcción. El Organismo reaccionó eliminándole de su lista de contratistas aprobados. Se descubrió que, anteriormente, en 1995, ese mismo contratista había sobornado a funcionarios de la oficina exterior en el Líbano, pero a pesar de ello había podido presentar ofertas para obtener contratos de la Oficina a cambio de confesar qué sobornos había realizado. Sin embargo, continuó esas prácticas de corrupción, intentado sobornar nuevamente en 1998 a funcionarios de la Oficina. Habida cuenta de los reiterados actos realizados por esa empresa para socavar o intentar socavar la integridad de los funcionarios del Organismo y de su utilización de documentos falsificados en sus tratos comerciales con la Oficina, la sanción aplicada por la Oficina de eliminarle de su lista de contratistas aprobados quizás sea una medida disuasoria insuficiente en relación con otros contratistas. Se informó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que la falsificación constituía un delito en virtud del artículo 453 del Código Penal del país anfitrión.

20. Esos ejemplos ponen de manifiesto la necesidad de disponer de un mecanismo reforzado de evaluación de los contratistas con los que la oficina exterior en el Líbano mantiene tratos comerciales. Esas evaluaciones de la actuación de los contratistas son una práctica común en los programas de construcción en diversas jurisdicciones nacionales y pueden incluir cuestiones relativas a la calidad y fiabilidad del trabajo, así como a la integridad de la empresa contratista.

3. Modo de abordar las acusaciones de corrupción

21. Los rumores y acusaciones de corrupción son comunes en la región. De igual modo que las acusaciones contra los órganos gubernamentales son un fenómeno que se produce en todo el mundo, el OOPS, que proporciona alimentos, viviendas, servicios de salud y educación y otros servicios análogos, también es objeto de ese tipo de acusaciones. La administración del OOPS ha intentado de modo general examinar las acusaciones de corrupción que se le han comunicado. El OOPS utiliza juntas de investigación, sus auditores internos y comités disciplinarios conjuntos, así como grupos especiales, para evaluar las acusaciones que le son comunicadas. El Director de Operaciones del OOPS manifestó que el Organismo recibe un número elevado de acusaciones que los administradores tienen que evaluar. También declaró que uno de los métodos que

utiliza el OOPS para evaluar esas denuncias es determinar la credibilidad del denunciante. Esto es necesario, dijo, porque si los administradores no lo hicieran tendrían que establecer numerosas juntas de investigación.

22. Sin embargo, el OOPS no dispone de directrices claras para el funcionamiento de las juntas de investigación ni de otros mecanismos de investigación, en que se establezcan los procedimientos, las normas, la composición o el procedimiento de presentación de pruebas. Además de las juntas de investigación, que tienen una experiencia y capacidad limitada para enfrentarse a cuestiones complejas, el OOPS no dispone de un mecanismo establecido, con procedimientos escritos, que pueda evaluar las denuncias de modo uniforme y sistemático.

23. Las acusaciones complejas de corrupción, por su propia naturaleza, son difíciles de resolver incluso cuando hay un órgano independiente y con experiencia para ocuparse de ellas. Las juntas de investigación son estáticas en el sentido de que se crean de modo especial para ocuparse de un caso particular y establecer conclusiones y recomendaciones, pero no tienen capacidad para establecer precedentes ni poseen memoria institucional. Aunque el OOPS ha intentado por los diversos medios mencionados anteriormente ocuparse de las denuncias de corrupción, hay que resolver el problema representado por la falta de un mecanismo de supervisión que desarrolle una actividad anticorrupción constante basada en la experiencia. El OOPS funcionaría mejor y los Estados que lo financian quedarían más tranquilos si se estableciera un mecanismo permanente y operacional para prevenir, examinar y resolver los casos de corrupción.

24. Una de las responsabilidades de esta función independiente sería determinar la diferencia entre las denuncias que se hacen de modo legítimo, aunque se determine que no tienen fundamento, y las denuncias que son el resultado de información mal intencionada o proporcionada de mala fe. Es fundamental distinguir entre quienes hacen observaciones y confunden esas observaciones con pruebas y quienes actúan de mala fe.

25. Las acusaciones de irregularidades administrativas o de actos de corrupción deben ser investigadas de modo exhaustivo, profesional e independiente. A ese respecto es fundamental contar con el compromiso de la administración del OOPS. Las acusaciones individuales de corrupción tendrán menos repercusiones sobre el OOPS y su importante labor, incluso cuando se demuestre en la investigación que tienen fundamento, si se considera que el Organismo parece disponer, y de hecho dispone, de un mecanismo establecido de examen, evaluación y solución de esos casos. Aunque la Oficina de Servicios de Supervisión Interna no

ha encontrado una corrupción endémica en el programa de construcciones de la oficina exterior en el Líbano, el reciente establecimiento por escrito de políticas y procedimientos para investigar las acusaciones debería impedir que los casos individuales dieran automáticamente como resultado la percepción de un problema de corrupción más general.

B. Denuncias recibidas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

26. Como se mencionó anteriormente en el presente informe, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recibió un elevado número de denuncias de funcionarios del OOPS y de personas ajenas al Organismo. Algunas de las personas que presentaron una denuncia lo hicieron considerando que ésta era genuina, aunque en la mayoría de los casos habían sido víctimas de una confusión entre las pruebas necesarias para justificar una denuncia y los elementos en que puede basarse una preocupación. Otras personas habían presentado denuncias en calidad de partes interesadas, pero después de un examen a fondo de esas denuncias no se había encontrado prueba alguna que justificara la realización de otra investigación para probar una posible mala fe.

27. Asimismo, se recibieron varias denuncias de funcionarios del OOPS, la mayor parte de ellos en puestos no de dirección, o de personas que tenían contactos comerciales con el Organismo. A ese respecto, es importante destacar que todas las personas que hacen acusaciones concretas deben tener debidamente en cuenta su repercusión y su credibilidad. Sin embargo, en el caso de los funcionarios que presentan denuncias a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y que tienen responsabilidades de dirección, existe un acceso aun mayor a los hechos y una obligación concomitante de obtener suficiente información para lograr que su denuncia sea objetiva, y no un mero rumor, y para informar teniendo en cuenta en mayor grado aún el buen nombre de la Organización y la percepción que el público tiene de ella. Esto en modo alguno significa un rechazo de la presentación de denuncias legítimas; por el contrario, con ello se desea sugerir que la presentación institucional de denuncias legítimas, por una parte, y las filtraciones simultáneas a los medios de información, por otra, no son actos compatibles ni son métodos de administración responsables. Un funcionario superior del OOPS que presentó una denuncia de esa índole ya no trabaja en el Organismo.

IV. Recomendaciones

28. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha hecho las siguientes recomendaciones al OOPS:

Recomendación No. 1: Teniendo en cuenta los intentos de los contratistas, de sobornar a los funcionarios del Organismo, éste debería preparar y formular una advertencia contra el soborno dirigida a las personas o empresas que deseen hacer negocios con el Organismo o que ya mantengan una relación contractual con él. Además, en dicha directriz se deberían enunciar claramente las consecuencias adversas de intentar el soborno. Dicha directriz se haría pública por escrito con cierta periodicidad y por los medios que considere adecuados la dirección del Organismo (como documentos de licitación, contratos y avisos públicos en los locales del Organismo) a fin de dejar bien clara la intención del Organismo de no tolerar tales prácticas (IV98/116/01);

Recomendación No. 2: El Organismo debería formular una directriz en la que se obligue a los funcionarios que sean objeto de intento de soborno por personas o empresas a informar inmediatamente a sus supervisores de tales intentos y registrarlos por escrito para que la dirección del OOPS pueda tomar las medidas que corresponda (IV98/116/02);

Recomendación No. 3: El Organismo deberá establecer por escrito normas y procedimientos para hacer frente a las denuncias, que permitan investigarlas con imparcialidad, rapidez y transparencia. Además, se llevará un registro de las investigaciones en un formato adecuado y durante el tiempo necesario para el recurso y para evaluar las modalidades de los problemas determinados. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna prestará asistencia en la formulación y la supervisión de tales normas y procedimientos (IV98/116/03);

Recomendación No. 4: El Comisionado General debería seguir con sus programas de reforma para lograr más transparencia en la supervisión interna y los procesos de revisión del OOPS; debería incluir en el mandato de los auditores internos una disposición relativa a la independencia operacional de las auditorías que realicen y presentar copias del programa de trabajo de las auditorías al Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, y copias de los informes de auditoría que solicite la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, de la misma forma que se hace con otros programas (IV98/116/04);

Recomendación No. 5: Habida cuenta del papel fundamental que desempeña el Comité Local de Contratos, el Comisionado General debería asegurarse de que se haga

pública una directriz u otra norma sobre la autoridad, las funciones y la independencia del Comité en el examen y el asesoramiento en materia de adjudicación de contratos, para reafirmar su posición en las políticas anticorrupción del OOPS (IV98/116/05);

Recomendación 6: El Organismo debería introducir en sus procedimientos disposiciones para lograr más transparencia en los procesos de precalificación y rechazo de ofertas. Para ello se enviaría, por ejemplo, comunicaciones por escrito a los licitadores no seleccionados indicando el precio al que el Organismo ha adjudicado el contrato al contratista seleccionado (IV98/116/06);

Recomendación No. 7: Los auditores del Organismo deberían exigir contractualmente el derecho a inspeccionar los libros de contabilidad de los contratistas que realicen proyectos para el Organismo durante un período que éste considere suficiente para proteger sus intereses (IV98/116/07);

Recomendación No. 8: De conformidad con las normas sobre adquisiciones de las Naciones Unidas, el Organismo introducirá, en relación con la subcontratación, directrices que protejan sus intereses, según las cuales el Organismo podría disponer de toda la información pertinente acerca de la existencia, la condición y la naturaleza de los subcontratistas (IV98/116/08);

Recomendación No. 9: La dirección del OOPS hará las investigaciones que corresponda sobre los contratistas que hayan sido acusados de intentar ofrecer sobornos (IV98/116/09);

Recomendación No. 10: Con arreglo al asesoramiento jurídico ofrecido por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, el Organismo deberá interponer la demanda que corresponda respecto del contratista que haya presentado el documento falso, y demostrar así que no tolera prácticas comerciales poco éticas (IV98/116/10).

V. Respuesta de la dirección del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

29. *El OOPS toma nota con beneplácito de las conclusiones de la investigación de la oficina exterior del Líbano, a saber, la conclusión de que las denuncias sobre el uso indebido de suministros médicos y la apertura de una cuenta bancaria en dólares eran infundadas; que no había*

pruebas que confirmaran las denuncias de corrupción endémica en la oficina exterior del Líbano, y que no se probaron las denuncias concretas contra determinados funcionarios del OOPS. Al mismo tiempo, el OOPS reconoce que debe examinar e investigar una serie de cuestiones. Las respuestas del OOPS a las recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se detallan a continuación.

Política del Organismo sobre intentos de soborno y aceptación de regalos (recomendaciones No. 1 y 2)

30. *Recomendaciones aceptadas. Cabe señalar que en las condiciones generales de contratos del Organismo ya se incluye una cláusula según la cual el contratista garantiza que ningún oficial del OOPS ha aceptado o aceptará del suministrador ningún beneficio directo o indirecto que se derive del contrato o de su adjudicación. Respecto de la recomendación, el Departamento de Asuntos Jurídicos del OOPS, en consulta con los directores de las oficinas exteriores, el Jefe de la División de Suministros, el Jefe de la Oficina Técnica y otros funcionarios pertinentes, está elaborando una declaración de política con el fin de reforzar aún más los procedimientos vigentes de contratación del Organismo después de revisar las normas de licitación, las instrucciones técnicas y las condiciones de los contratos tipo. El Organismo también elaborará los mecanismos correspondientes para aplicar dicha política, incluido, por ejemplo, que los contratistas contraigan compromisos expresos. Además de introducir dicha política y los mecanismos para su aplicación se les dará la publicidad correspondiente mediante su difusión, publicación y anuncio.*

31. *El Organismo ya tiene como norma que el personal informe de los intentos de soborno, etc. a sus supervisores. Tras la sugerencia de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, en mayo de 1999 se distribuyó a todos los funcionarios del Organismo una directriz recordándoles las obligaciones que les correspondían en virtud del reglamento del personal y la política del Organismo, incluida la necesidad de notificar inmediatamente por escrito a los supervisores de cualquier intento de ofrecer al personal regalos, gratificaciones, beneficios financieros o favores de cualquier tipo por parte de cualquier entidad o individuo que tenga negocios o pretenda hacer negocios con el Organismo. Los supervisores deben informar a su vez de dichas cuestiones a la administración, con el fin de que el Organismo pueda adoptar las medidas de seguimiento correspondientes. El reglamento del personal*

contempla la aplicación de medidas disciplinarias en caso de que un funcionario incumpla la directriz.

Otros mecanismos de supervisión y procedimientos conexos (recomendación No. 3)

32. *Recomendación aceptada.* Los mecanismos de supervisión del OOPS han demostrado tras muchos años de aplicación que son efectivos para las necesidades del OOPS. Tales mecanismos incluyen: juntas de investigación; comités mixtos de disciplina; auditorías internas por los auditores del OOPS; auditorías externas por los auditores de las Naciones Unidas; Comité de Auditoría (órgano de supervisión del OOPS); Comité de Contratos de la Sede y Comité Local de Contratos. Las denuncias también se examinan con carácter especial para establecer la credibilidad y la necesidad de darles seguimiento dentro de las opciones señaladas. Tales mecanismos se han utilizado con frecuencia y eficacia para tratar las denuncias.

33. *Lo anterior no descarta que haya cabida para mejoras.* En ese contexto cabe señalar que para complementar los mecanismos existentes, el Organismo ha adoptado otro mecanismo para investigar y resolver denuncias, como se sugiere en los informes de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. En junio de 1999 se publicó una directriz en que se establecía un mecanismo de "alerta". En la directriz se establecieron procedimientos para presentar, recibir y examinar denuncias presentadas bien por funcionarios del OOPS o por terceras partes relativas a la apropiación indebida de los bienes del Organismo, el fraude o el abuso de autoridad. Tales procedimientos pretenden garantizar que todas las denuncias recibidas se registrarán, examinarán y tramitarán debidamente, a tiempo y manteniendo la confidencialidad. El Comisionado General ha nombrado a un alto funcionario del Organismo para que se encargue de coordinar todas las actividades que surjan en relación con las investigaciones pertinentes.

Función de la auditoría interna del OOPS (recomendación No. 4)

34. *Recomendación aceptada.* La función de auditoría interna del OOPS no se incluye en la estructura de programas sobre el terreno y depende directamente del Comisionado General. No hay restricciones en cuanto a la inde-

pendencia de su labor. Los auditores externos de las Naciones Unidas reciben copias del programa de trabajo anual y de todos los informes de auditoría. El programa de trabajo aprobado y los informes de las auditorías se enviarán a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna para su información, si así se solicita.

Autoridades en la adjudicación de contratos (recomendación No. 5)

35. *Recomendación aceptada.* Está en marcha un examen interno de la autoridad, la responsabilidad y la independencia de los comités locales de contratos. En dicho examen se tendrá en cuenta tanto el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna como un estudio de consultoría realizado recientemente, financiado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, sobre la función de adquisiciones del Organismo, en que se destacó la necesidad de examinar la composición y el funcionamiento del comité de contratos de la sede y de los comités locales de contratos.

36. *Los siguientes antecedentes sobre las funciones que corresponden al comité de contratos de la sede y a los comités locales de contratos pueden ser de utilidad:*

a) *En la directriz No. 10 del OOPS se establece la política y los procedimientos para la adjudicación de contratos. Con arreglo a dicha directriz, la autoridad para adjudicar contratos corresponde al comité de contratos de la sede, los funcionarios del Organismo y los comités locales de contratos, dependiendo del valor y la naturaleza del contrato en cuestión. La autoridad que se encargue de la adjudicación deberá asegurarse en cada caso de que el contrato propuesto ha sido examinado y aprobado por los funcionarios encargados de los asuntos jurídicos, financieros y de otra índole según corresponda, de que se hacen las ofertas adecuadas y de que, siendo equivalentes todas las demás condiciones, se ha aceptado el precio o la oferta más baja y que el contrato propuesto se ajusta, en general, a los mejores intereses del Organismo;*

b) *En ese contexto, el papel del Comité Local de Contratos cambiará en función del valor del contrato. Cuando el valor del contrato es inferior a 100.000 dólares, el Comité Local de Contratos asesora al Director de la oficina exterior sobre la adjudicación del contrato. Cuando el valor del contrato es superior a 100.000 dólares, que es el caso de la mayoría de los contratos del OOPS, el Comité Local de Contratos recomienda al Director de la oficina exterior que presente el contrato, con las recomendaciones, al Comité de Contratos de la sede para su aprobación. El Comité Local de Contratos*

no aprueba ni adjudica contratos; la responsabilidad final respecto de los contratos corresponde al Comité de Contratos de la sede y/o al Director de la oficina exterior, dependiendo del valor del contrato.

Proceso de licitación, incluida la comunicación con los licitadores (recomendación No. 6)

37. El OOPS debe examinar más a fondo la recomendación No. 6. El OOPS está en proceso de revisar su política sobre los procedimientos de preselección, selección y revelación de información. El Organismo también trabaja en la revisión de sus procedimientos de licitación y contratación y ha recurrido a consultores especialistas con el apoyo financiero del Gobierno del Reino Unido. El informe de los consultores ha sido presentado, y sus principales recomendaciones, junto con las de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna relativas, entre otras cosas, a la mayor transparencia en la preselección y descalificación de contratistas, están siendo evaluadas en un proceso interdisciplinario interno en el que se determinarán y tratarán los problemas identificados en las normas y los procedimientos establecidos.

38. Por lo que se refiere a revelar los precios de los contratos adjudicados, el Organismo es consciente de la necesidad de lograr un equilibrio entre el objetivo legítimo de lograr transparencia en los procedimientos del Organismo y el interés de éste y de los licitadores por mantener la confidencialidad. La revelación de los precios de las licitaciones violaría la confidencialidad y podría menoscabar la competitividad de las licitaciones del OOPS. Puede ocurrir que los posibles licitadores no presenten ofertas si saben que se hará pública la información relativa a los precios. El Organismo podría, sin embargo, considerar en cada caso, y teniendo en cuenta el mercado, si se puede hacer pública la información relativa a los precios. En los mercados internacionales muy desarrollados y avanzados, el hecho de disponer de más información puede dar lugar a una mayor competencia. Sin embargo, en mercados locales más pequeños, como los de la zona de operaciones del OOPS, hacer públicos los precios podría generar colusión, fijación de precios y menos competencia. El OOPS no tiene inconveniente, en los casos que corresponda, en publicar en términos generales los principales resultados de los ejercicios de licitación. Esto se limitaría normalmente al valor de la oferta seleccionada y el nombre del licitador seleccionado. La publicación de esa información sería productiva en los casos de contratos de

construcción pero tendría poco o ningún beneficio en otros casos de adquisiciones.

39. Cabe señalar que los procedimientos y las políticas aplicadas en la oficina exterior del Líbano se utilizan en todo el Organismo y no son sui generis. Todos los cambios que se deriven de la investigación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y de la consultoría realizada por el Reino Unido se introducirán, por consiguiente, en todo el Organismo.

Acceso a los libros de contabilidad de los contratistas (recomendación No. 7)

40. El OOPS tiene que examinar más a fondo la recomendación No. 7. No es una práctica habitual de auditoría inspeccionar los libros de contabilidad de los contratistas. Es poco probable que el posible contratista acepte dicha condición contractual y su introducción podría limitar el número de licitadores, menoscabando así la competencia. Como alternativa se podría exigir al contratista que se comprometa a guardar toda la información relativa al contrato y/o el proyecto durante un tiempo razonable después de la conclusión del proyecto y proporcionar la información relativa al contrato que solicite razonablemente el Organismo. En algunos casos (por ejemplo, en los casos de reembolso de gastos, mecanismos de participación en la distribución de los gastos o gestión de bienes), el OOPS podría incluir una disposición según la cual se permitiría inspeccionar los libros de contabilidad de los contratistas relativos a un proyecto del Organismo. No obstante, en la mayoría de las adquisiciones en que participa el OOPS es poco probable que los posibles licitadores acepten dicha disposición o que ésta sea de ningún beneficio para el Organismo; en todo caso podría ser contraproducente. La inspección de la contabilidad por sí misma no reducirá los casos de negligencia y soborno. Los contratistas podrían muy bien llevar doble contabilidad para que no se los pueda incriminar. Es más probable que se detecte un caso de soborno cuando no haya una disposición de ese tipo en el contrato. Además, la exigencia de abrir la contabilidad podría, en muchos casos, disuadir de licitar a empresas serias, ya que no estarían dispuestas a una intrusión indebida en sus registros, que consideran documentos confidenciales.

Subcontratación (recomendación No. 8)

41. Recomendación aceptada. En los contratos de construcción del OOPS ya se exige que el contratista

subcontrate únicamente después de recibir el consentimiento por escrito del Organismo y que sea plenamente responsable de todos los actos y omisiones de los subcontratistas. No se prohíbe la subcontratación, puesto que no perjudica al Organismo. Es una práctica común en la región (y en muchos países de fuera de la región) que los contratistas se ocupen únicamente de la dirección y contraten mano de obra y subcontratistas especializados para la duración del proyecto únicamente. Además, el Organismo se reserva el derecho de designar a cualquier subcontratista o suministrador que desee nombrar y el contratista está obligado a aceptarlo. El OOPS ha puesto en marcha medidas para establecer un mecanismo para evitar la subcontratación sin su conocimiento y aprobación. En particular, se ha recordado a los oficiales técnicos locales la necesidad de garantizar que se cumplan las disposiciones sobre contratos en relación con la subcontratación.

Seguimiento de las denuncias de intento de soborno (recomendación No. 9)

42. Recomendación aceptada. El OOPS solicitará información de los contratistas denunciados por intentar sobornar al oficial técnico local adjunto.

Seguimiento del caso de falsificación (recomendación No. 10)

43. Recomendación aceptada. El Departamento de Asuntos Jurídicos del Organismo está examinando la cuestión y las medidas que corresponde tomar. Las posibles medidas contempladas incluyen remitir el caso a las autoridades judiciales (después de tener en cuenta las posibles consecuencias adversas, como el hecho de que se comprometan las prerrogativas e inmunidades del Organismo) y/o informar sobre los detalles de la falsificación a instituciones profesionales y normativas, instituciones financieras y otras organizaciones de las Naciones Unidas.

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