



Asamblea General

Distr. general
23 de agosto de 2005
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Temas 124 y 133 del programa provisional*

Presupuesto por programas para el bienio 2004-2005

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 la utilización y la gestión de los fondos aprobados por la Asamblea General en sus resoluciones 58/295 y 59/276 para reforzar la protección y la seguridad de los locales de las Naciones Unidas

Resumen

De conformidad con lo dispuesto en la resolución 59/276 de 23 de diciembre de 2004, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) examinó la utilización y la gestión de los fondos aprobados en las resoluciones 58/295 y 59/276 de la Asamblea General para el refuerzo de la protección y la seguridad de los locales de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

Al 31 de mayo de 2005, la suma total aprobada por la Asamblea General para los proyectos en la Sede ascendía a 41,3 millones de dólares, de los que ya se han comprometido 35,4 millones. La Asamblea General ha aprobado también la realización a título excepcional de mejoras relacionadas con la seguridad en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, por un costo estimado de 35,1 millones de dólares. De esta suma, se habían gastado o comprometido 16,2 millones de dólares al 30 de abril de 2005.

En su informe de fecha 1º de octubre de 2004 (A/59/396), la OSSI se refirió exhaustivamente al estado de la ejecución de los proyectos de refuerzo de la protección y la seguridad en los dos lugares de destino propuestos y mencionados en el informe del Secretario General de 28 de febrero de 2002 (A/56/848). Sólo se han agregado dos proyectos en la Sede. En consecuencia, el total de proyectos en la Sede en Nueva York asciende a 18.

* A/60/150.

De los 18 proyectos en la Sede, se completaron siete, tres se postergaron para ser incluidos en el plan maestro de mejoras de infraestructura y ocho están en curso de ejecución y deberían terminarse para el 31 de diciembre de 2005. De los ocho proyectos todavía en curso, uno procede de manera satisfactoria y uno primero se aplazó y después se interrumpió por expiración del contrato. Los seis proyectos restantes se agruparon en un contrato titulado "proyecto de refuerzo de la seguridad en la Sede" que ejecuta actualmente un contratista privado.

A la fecha este conjunto de proyectos lleva un retraso de por lo menos seis meses y ha generado ya un gasto adicional de 2,6 millones de dólares. El contratista ha presentado una reclamación para cobrar una remuneración adicional de 5,2 millones de dólares y ha solicitado una extensión del contrato de ocho meses para terminar los trabajos de construcción en febrero de 2006. La OSSI ha formulado varias observaciones y recomendaciones relativas a la insuficiencia de las garantías, la gestión del proyecto, las enmiendas al contrato y el desempeño del contratista.

La ejecución de los proyectos en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra estaba progresando satisfactoriamente, pero los objetivos y calendarios establecidos al principio habían resultado demasiado ambiciosos porque la capacidad de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra no se había aumentado en la medida necesaria para hacer frente a la gestión de estos proyectos. Por consiguiente, es posible que a fines del bienio de 2004-2005 no se hayan gastado por lo menos 6,4 millones de dólares de los recursos consignados.

El Comité Directivo, establecido para proporcionar orientación estratégica en el proceso de adopción de decisiones, no estaba aún en pleno funcionamiento y no se podían medir sus efectos. Es necesario volver a evaluar su importancia como instrumento para la gestión de proyectos. Además, la OSSI recomendó que se creara un puesto temporario de administrador de proyectos.

La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra ha presentado al Departamento de Seguridad y Vigilancia un proyecto del plan de seguridad en que se detallan los requisitos de seguridad que debe satisfacer el Palacio de las Naciones para cumplir las normas mínimas de seguridad operacional. Habría que aprobar el plan cuanto antes para confirmar la exactitud de la evaluación del nivel de seguridad necesario realizada por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y para velar por que se asignen correctamente las responsabilidades. Sobre la base del plan de seguridad aprobado, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra debería elaborar y utilizar una estrategia global de seguridad y un plan detallado que incluyan plazos y estimaciones de los gastos conexos a fin de vigilar la ejecución de proyectos.

Con respecto a los contratos principales, la OSSI llegó a la conclusión de que la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra había respetado los procedimientos de adquisición de las Naciones Unidas, excepto en un caso de posible violación de la confidencialidad por parte de un consorcio de empresas encargado de los trabajos de arquitectura e ingeniería y de la supervisión de los proyectos de seguridad, en que hubo un intercambio de información con la empresa que ganó la licitación. Esta cuestión debería haberse señalado a la atención del Comité de Contratos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. *La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra respondió que, en la Organización, el caso se había tratado de manera transparente e imparcial y que recordaría a todos los contratistas los reglamentos y las normas éticas de las Naciones Unidas.*

De conformidad con lo recomendado por la OSSI, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra realizó un estudio de los honorarios de arquitectura e ingeniería que se pagaban en Suiza y llegó a la conclusión de que los honorarios pagados por la Oficina en Ginebra, como porcentaje del costo total de construcción en 2002, cuando se firmó el contrato, eran razonables. Sin embargo, en las estimaciones de costos de construcción más recientes, las tasas, calculadas por la OSSI, han aumentado considerablemente. En el caso de un conjunto de proyectos, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra paga actualmente casi 768.000 francos suizos (600.000 dólares) más de los que pagaría si se hubiera aplicado la misma relación entre honorarios y costo total de construcción de 2002. Según la OSSI, esta situación confirma el hecho de que el contrato entre la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y el consorcio no tenía la flexibilidad necesaria ni había permitido realizar los ahorros previstos por la Oficina.

El número de respuestas a los llamados a licitación de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra había sido decepcionante y, según la OSSI, no garantizaba a los administradores que se hubiera logrado siempre la mejor relación entre el costo y la calidad. Con miras a aumentar sus fuentes de abastecimiento, *la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra respondió afirmativamente a la propuesta de la OSSI de adecuarse a las prácticas regionales y publicar los llamados a licitación para trabajos de construcción de mayor valor y servicios conexos en los boletines nacionales y oficiales de la Unión Europea.*

Los contratos entre la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y su proveedores no incluyen cláusulas de sanción por incumplimiento ni establecen la obligación del consorcio de terminar los proyectos dentro de determinados plazos y costos, obligación que normalmente figura en los contratos de construcción suizos. El consorcio no está cumpliendo sus responsabilidades en los plazos previstos y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra tiene dificultades para tener control total sobre las decisiones de determinación de los costos. *En respuesta a la auditoría realizada por la OSSI, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, a partir del 15 de agosto de 2005, incluirá la cláusula de indemnización estándar de las Naciones Unidas en todos sus documentos de licitación relativos a servicios de construcción, ingeniería o arquitectura y en los contratos que de ellos se deriven.*

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	5
II. Estado de ejecución de los proyectos en la Sede de las Naciones Unidas	6–31	6
A. Proyectos aplazados	8	7
B. Proyectos terminados	9–10	8
C. Proyecto nuevo	11	8
D. Proyectos en curso	12–19	8
E. Garantías insuficientes	20–21	10
F. Estado de la gestión del proyecto	22–31	11
III. Situación de los proyectos en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra	32–50	14
A. Consignaciones y gastos para el refuerzo de la protección y la seguridad	32–35	14
B. Situación de los proyectos	36–37	15
C. Gestión de los proyectos de refuerzo de la seguridad	38–50	17
IV. Recomendaciones	51–65	21

I. Introducción

1. El presente informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 59/276 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2004, en que la Asamblea pedía al Secretario General que encomendara a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) la preparación de un informe sobre la utilización y gestión de los fondos aprobados por la Asamblea en sus resoluciones 58/295 y 59/276 para proyectos de refuerzo de la protección y la seguridad de los locales de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. En su resolución 59/276, la Asamblea General pidió también al Secretario General que preparara informes sobre la aplicación de las recomendaciones de la OSSI que figuraban en su informe anterior sobre la utilización y gestión de los fondos consignados durante el bienio 2002-2003 para el refuerzo de la protección y la seguridad de los locales de las Naciones Unidas (A/59/396).

2. Para los proyectos en la Sede, al 31 de mayo de 2005, la suma total aprobada por la Asamblea General ascendía a 41,3 millones de dólares, de los que 35,4 millones ya se han comprometido. La Asamblea General también ha aprobado la realización por única vez de mejoras relacionadas con la seguridad en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra por un costo estimado de 35,1 millones de dólares. De esta cantidad, 16,2 millones de dólares se habían gastado o comprometido al 30 de abril de 2005.

3. El objetivo principal de la auditoría es determinar si los recursos proporcionados para el refuerzo de la protección y la seguridad se han utilizado para los fines previstos y se han administrado de forma eficiente y eficaz con arreglo a los procedimientos establecidos. La OSSI examinó también el grado de aplicación de sus recomendaciones anteriores, y examinó el estado actual de los proyectos, comparándolo con el estado en la época abarcada en su informe anterior. Un borrador del informe fue enviado al Departamento de Gestión y al Departamento de Seguridad y Vigilancia, creado el 1° de enero de 2005 mediante la fusión de varias entidades de seguridad y vigilancia existentes en los lugares de destino en que había sedes, así como a la División de Administración de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

4. En la época en que la OSSI realizó el examen, había 18 proyectos de refuerzo de la seguridad en la Sede en Nueva York. En el informe actual se examina la situación financiera de estos proyectos, valorados actualmente en 35,4 millones de dólares, y la etapa de ejecución a la que han llegado. Los aspectos sustantivos y operacionales de estos proyectos siguen siendo gestionados y administrados por varios componentes del Departamento de Gestión como la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo y la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura.

5. El examen de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra se centró en la ejecución de proyectos, incluidos los recursos solicitados una sola vez para mejorar las infraestructuras físicas y de seguridad, adquirir el equipo conexo y hacer frente a otros gastos, por un total de 35,1 millones de dólares en el bienio 2004-2005. La OSSI examinó los contratos principales relacionados con estos proyectos y analizó los motivos por los que se había gastado más de lo previsto, y se había atrasado la ejecución.

II. Estado de ejecución de los proyectos en la Sede de las Naciones Unidas

6. En el cuadro 1 se resume el estado de todos los proyectos de refuerzo de la seguridad en la Sede.

Cuadro 1
Estado de ejecución de los proyectos en la Sede

<i>Proyecto No.</i>	<i>Proyectos que figuran en el anexo I del documento A/56/848</i>	<i>Estado de ejecución</i>	<i>Situación financiera</i>
1	Párrafo 40 a) i)	Se han terminado los trabajos para mejorar el sistema de alarmas contra incendio. Otras mejoras, sin embargo, no se han iniciado.	Se comprometieron 3.522.000 dólares de los 3.950.000 dólares asignados, lo que arrojó un saldo sin utilizar de 428.000 dólares.
2	Párrafo 40 a) ii)	El proyecto se ha aplazado hasta la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura.	Se comprometieron sólo 190.000 dólares de un total de 1,7 millones de dólares asignados, lo que arrojó un saldo no utilizado de 1,5 millones de dólares.
3	Párrafo 40 a) iii)	El proyecto ha sido aplazado.	Se comprometieron 359.000 dólares del millón de dólares asignado, lo que arrojó un saldo no utilizado de 641.000 dólares.
4	Párrafo 40 a) iv)	Terminado.	Los 150.000 dólares asignados se utilizaron en su totalidad.
5	Párrafo 40 a) v)	Terminado.	Los 225.000 dólares asignados se utilizaron en su totalidad.
6	Párrafo 40 a) vi)	El proyecto se ha aplazado hasta la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura.	La asignación de 2,65 millones de dólares no ha sido utilizada.
7	Párrafo 40 b) i) ^a	El proyecto está en curso de ejecución.	La asignación de 4.212.000 dólares se está utilizando.
8	Párrafo 40 b) ii) ^a	El proyecto está en curso de ejecución.	La asignación de 9.450.000 dólares se está utilizando.
9	Párrafo 40 b) iii) ^a	El proyecto está en curso de ejecución.	La asignación de 6.717.000 dólares se está utilizando.
10	Párrafo 40 b) iv)	Terminado. Este proyecto se ejecutó junto con el proyecto que figura en el párr. 40 b) v) mencionado a continuación.	Se utilizaron solamente 410.000 dólares de la asignación de 1,032 millones, lo que arrojó un saldo no utilizado de 622.000 dólares.
11	Párrafo 40 b) v)	Terminado. Este proyecto se ejecutó junto con el proyecto que figura en el párr. 40 b) iv)	Los 600.000 dólares asignados se utilizaron en su totalidad.

<i>Proyectos que figuran en el anexo I del documento</i>			
<i>No.</i>	<i>A/56/848</i>	<i>Estado de ejecución</i>	<i>Situación financiera</i>
		mencionado arriba.	
12	Párrafo 40 b) vi) ^a	El proyecto está en curso de ejecución.	Se está utilizando la asignación de 1.728.000 dólares.
13	Párrafo 40 b) vii) ^a	El proyecto está en curso de ejecución.	Se están utilizando los créditos asignados.
14	Párrafo 40 b) viii)	Terminado.	Se comprometieron solamente 47.000 dólares de los 90.000 dólares asignados; 43.000 dólares no se utilizaron.
15	Párrafo 40 b) ix) ^a	El proyecto está en curso de ejecución.	Se está utilizando la asignación de 1.448.000 dólares.
16	Párrafo 40 b) x)	Terminado.	No se han utilizado completamente los 75.000 dólares asignados.
<i>Otros proyectos que figuran en el documento</i>			
<i>No.</i>	<i>A/58/756</i>	<i>Estado de ejecución</i>	<i>Situación financiera</i>
17	Instalación de una película protectora en las ventanas.	Terminado.	Se comprometieron 1,545 millones de dólares de los 2,5 millones de dólares asignados, lo que resultó en un saldo no utilizado de 955.000 dólares.
18	Instalación de barreras contra vehículos.	El proyecto se inició recientemente.	Se utilizará una asignación de 800.000 dólares.

^a Estos seis proyectos se unificaron en un contrato llamado "proyecto de refuerzo de la seguridad en la Sede de las Naciones Unidas". Las obras de construcción están siendo realizadas por el mismo contratista que ejecutó el Proyecto No. 1 (en el marco de otro contrato).

7. En total, de los 18 proyectos, 7 se terminaron, 8 están en curso de ejecución y 3 han sido aplazados hasta la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura.

A. Proyectos aplazados

8. Los tres proyectos aplazados se examinaron en los párrafos 20 y 21 del informe anterior de la OSSI a la Asamblea General. La OSSI recomendó que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, de conformidad con el párrafo 5.3 del Reglamento Financiero, devolviera los créditos no utilizados de 4,8 millones de dólares consignados en el bienio 2002-2003 por haber sido asignados a proyectos aplazados hasta la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura. Otra solución sería que la Secretaría redujera proporcionalmente los fondos adicionales destinados a reforzar la seguridad que quería recaudar para el bienio actual. Esa recomendación fue aceptada. Sin embargo, el examen realizado por la OSSI determinó que a) el estado de los proyectos aplazados permanecía invariado y b) la Oficina de Servicios de Apoyo Central y el Departamento de Vigilancia y Seguridad todavía no habían aplicado la

recomendación de la OSSI. A este respecto, cabría observar que tampoco se han aplicado plenamente varias otras recomendaciones formuladas por la OSSI en su informe anterior.

B. Proyectos terminados

9. Siete proyectos han sido terminados y no requieren trabajo adicional. Sin embargo, la OSSI observó que cuatro de los proyectos terminados, indicados en el Cuadro 1 con los números 10, 14, 16 y 17, tenían saldos sin utilizar, por un total de casi 1,7 millones de dólares.

10. La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo advirtió que tenía intenciones de emplear el saldo no utilizado de 955.000 dólares correspondiente al proyecto 17 para sufragar los gastos imprevistos de neutralización del amianto en los tableros de distribución de seguridad de la zona 26 y la instalación de un sistema inalámbrico para localizar a las visitas guiadas en caso de emergencia y para dar la alarma en caso de ingreso a la fuerza. Sin embargo, puesto que la propuesta no estaba incluida inicialmente en la lista de proyectos aprobados ni en los trabajos conexos o posteriores, la OSSI considera que habría que cancelar toda obligación por liquidar, de conformidad con lo establecido en el párrafo 5.4 del Reglamento Financiero. Con todo, si el Departamento de Gestión deseara usar la obligación no utilizada, el Secretario General debería presentar y justificar el pedido a la Asamblea General para su aprobación (recomendación 1). *El Departamento de Gestión advirtió que los fondos destinados a proyectos aplazados hasta la ejecución del plan maestro de mejoras de infraestructura no se comprometieron sino que se depositaron en cuentas CFS multianuales, después de que se hubieran transferido fondos del presupuesto ordinario a la cuenta de obras de construcción en curso. La Secretaría no tiene intenciones de utilizar estos fondos salvo que la Asamblea General apruebe su idea de usarlos para otros fines, como propuesto en el marco del informe del Departamento de Vigilancia y Protección.*

C. Proyecto nuevo

11. En diciembre de 2004 se inició un proyecto para la compra de barreras portátiles contra vehículos y se consignó para ello la suma de 174.000 dólares. El proceso de adquisición de estas barreras está en curso y se espera que el proyecto estará terminado para diciembre de 2005.

D. Proyectos en curso

1. Mejoras de las alarmas contra incendios y los ventiladores (véase A/56/848, anexo I, párr. 40 a) i))

12. El contrato para este proyecto se firmó en marzo de 2003 y se firmaron dos enmiendas, en julio/agosto de 2003 y en julio/agosto de 2004. El total del contrato no debía superar los 6.760.973 dólares. Sin embargo, la orden de compra se emitió apenas en agosto de 2004, por un total de 3 millones de dólares.

13. La OSSI determinó que a fines de 2004 habían concluido los trabajos para mejorar las alarmas contra incendio y las estaciones de vigilantes y se había pagado

al contratista la suma de 1.694.157 dólares. Sin embargo, a la fecha del informe de la OSSI, no se habían iniciado los trabajos para mejorar los sistemas de ventiladores. El Servicio de Adquisiciones, el Departamento de Seguridad y Vigilancia y el contratista seguían negociando las modalidades y los criterios que debían utilizarse para iniciar esta etapa y las obligaciones contractuales correspondientes.

14. Desde el principio se produjeron grandes retrasos en la ejecución del proyecto. Estos retrasos se debieron al atraso en la finalización del diseño y las especificaciones del sistema, al hecho de que el contratista no presentara un calendario de trabajo completo y la Organización no vigilara estrictamente el cumplimiento de los calendarios, a la falta de experiencia especializada del contratista y al hecho de que éste recurriera a subcontratistas. Además, por lo que se refiere a las obligaciones contractuales, el examen de la OSSI descubrió que el contratista no había proporcionado a las Naciones Unidas fianzas de cumplimiento, mano de obra o material, como estipulaba el contrato. Además, no parecía que el Servicio de Adquisiciones hubiese instado al contratista a cumplir con diligencia esta disposición del contrato. *El Departamento de Gestión observó que algunos retrasos podían deberse a modificaciones internas de la amplitud de los trabajos y que la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura estaba llevando a cabo una auditoría detallada del calendario del proyecto para evaluar la validez de las distintas reclamaciones del contratista. Una vez terminada esta labor, la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura y el Servicio de Adquisiciones podrán atender las reclamaciones por retrasos del contratista y hacer que se indemnice a las Naciones Unidas por daños incurridos.*

2. Proyectos de refuerzo de la seguridad en la Sede de las Naciones Unidas

15. Como se ha señalado anteriormente, los seis proyectos de refuerzo de la seguridad se unificaron en el llamado “proyecto de refuerzo de la seguridad en la Sede de las Naciones Unidas”. La oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura se encarga de este proyecto. Las obras están a cargo de un contratista que se ocupa también de otros proyectos de protección y seguridad en la Sede. El contrato, firmado en abril de 2004, tiene una duración de 14 meses y una fecha de finalización prevista para el 13 de junio de 2005. El total comprometido para este conjunto de proyectos, en que se incluyen seis modificaciones, es de 24.149.050 dólares. De esta cifra, al 1° de junio de 2005 ya se habían pagado al contratista 11.901.405 dólares (es decir el 49,3%).

16. La OSSI informó acerca de este contrato en los párrafos 22 a 29 de su informe anterior y observó que el director de la obra y el administrador del contrato no habían estado asignados al proyecto de refuerzo de la seguridad durante la etapa de elaboración del proyecto y por lo tanto no habían podido realizar un examen de control de calidad de los documentos de la obra, en particular del informe sobre el alcance del proyecto, las estimaciones de los costos, las especificaciones y los planos, y el informe de análisis del valor. En opinión de la OSSI, existía el peligro de que en los documentos de la obra hubiera errores, incoherencias o ineficiencias, lo que, a su vez, ocasionaría demoras y sobrecostos para el proyecto. *El Departamento de Gestión reconoció este riesgo e hizo hincapié en que el nuevo equipo del proyecto, en el examen del estado del proyecto que había realizado en enero de 2005, había detectado claramente estos problemas y había adoptado inmediatamente medidas para corregirlos.*

17. A junio de 2005, los trabajos de construcción del proyecto de refuerzo de la seguridad en la Sede de Nueva York tenían un retraso de por lo menos seis meses y ya se habían generado gastos adicionales por un valor de 2.560.860 millones de dólares. Según la información proporcionada por la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura, el 8 de junio de 2005 el contratista había presentado una reclamación por una remuneración adicional y había solicitado una prórroga del contrato de ocho meses para terminar los trabajos de construcción. Según el calendario de trabajo revisado presentado por el contratista, los trabajos de construcción estarían finalizados para febrero de 2006. *Según el Departamento de Gestión, los 2,5 millones de dólares adicionales se debían a las modificaciones del contrato que quedaban incluidos en los gastos imprevistos de construcción asignados a los proyectos de refuerzo de la seguridad, y era cierto que el contratista había reclamado una remuneración adicional, cuya cuantía era notablemente inexacta. El equipo de los proyectos de refuerzo de la seguridad, de acuerdo con el contratista, ha encargado a la empresa de gestión de la construcción que realice una evaluación detallada y haga saber la verdadera situación. El equipo ha demostrado varias veces al contratista que no estaba ateniéndose debidamente al proceso de establecimiento de plazos y de introducción de modificaciones según lo estipulado en el contrato y el plan vigente de gestión del proyecto, lo que retrasaba considerablemente la ejecución del proyecto.*

18. Según la OSSI, la reclamación del contratista es prematura porque sólo el 52% de los trabajos contratados han sido terminados. De acuerdo con las prácticas empresariales y de la industria recomendadas, las reclamaciones de este tipo se presentan únicamente cuando se ha terminado una parte sustancial de la obra (el 95%) y sólo falta completar trabajos de menor importancia. La OSSI llegó a la conclusión de que el contratista no había respetado los términos y las condiciones del contrato relativos a las “obligaciones generales del contratista” y las “reclamaciones”. A juicio de la OSSI, de conformidad con los términos y las condiciones del contrato, los trabajos deberían haberse terminado el 13 de junio de 2005. Por consiguiente, a partir de esa fecha, el contratista está incumpliendo el contrato y la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura y el Servicio de Adquisiciones deberían aplicar la cláusula de incumplimiento del contrato en su totalidad, especialmente con respecto a las obligaciones generales del contratista y las reclamaciones. *El Departamento de Gestión advirtió que el equipo de los proyectos de refuerzo de la seguridad estaba de acuerdo con las declaraciones de la OSSI con respecto a las normas del sector; sin embargo, a petición de la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura y del Servicio de Adquisiciones, la Oficina de Asuntos Jurídicos está examinando las cuestiones de la aplicación de la cláusula por incumplimiento y el cálculo de las indemnizaciones que corresponde cobrar al contratista.*

19. La OSSI recomienda que se adopten medidas enérgicas contra el contratista, de conformidad con las cláusulas del contrato relativas a las “obligaciones generales del contratista” hasta que el proyecto se haya terminado de ejecutar (recomendaciones 2 y 4).

E. Garantías insuficientes

20. En su informe anterior, la OSSI indicó también que las garantías proporcionadas por el contratista con respecto a la ejecución del contrato para reforzar la seguridad no eran suficientes. La Organización aceptó una carta de crédito en lugar de

pedir una fianza de cumplimiento al contratista y de aplicar una retención de fondos. La retención consiste en quedarse con un determinado porcentaje de la cifra certificada para cada pago mensual y sirve como medida de control que las Naciones Unidas pueden utilizar para hacer cumplir debidamente un contrato; además, constituye un recurso que puede emplearse si el contratista incumple el contrato y el saldo restante del pago del contrato no es suficiente para terminar el trabajo pendiente o si el contratista no termina todos los trabajos o no paga las indemnizaciones.

21. Dado que no se retuvo un cierto porcentaje y que el proyecto de refuerzo de la seguridad está atrasado, la OSSI cree que la Organización podría reclamar una indemnización al contratista por los retrasos atribuibles a éste. La OSSI ha propuesto a la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura que empiece a retener por lo menos un 10% de la factura aprobada del contratista, a partir de la factura de fecha 14 de junio de 2005, como forma de hacer presión para el cobro de indemnizaciones y en previsión de otros casos de incumplimiento de los términos y las condiciones del contrato. El dinero retenido se pagaría al contratista después de que se realizara una auditoría al final del proyecto.

F. Estado de la gestión del proyecto

22. La OSSI siguió supervisando el proyecto de refuerzo de la seguridad y formuló varias observaciones relacionadas con las cuestiones siguientes: las reuniones anteriores a las obras; las primeras cinco facturas presentadas por el contratista; el proceso de introducción de cambios (modificaciones); el cumplimiento por parte del contratista de los términos y las condiciones del contrato; los informes periódicos sobre la marcha del proyecto; el registro del valor del contrato en el sistema de contabilidad de las Naciones Unidas; y las órdenes de cambio (modificación) emitidas para trabajos no relacionados con las actividades de construcción del proyecto de refuerzo de la seguridad. La oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura aceptó todas las recomendaciones de la OSSI y aplicó la mayoría de ellas. Estas cuestiones se examinan a continuación.

1. Reuniones previas a las obras

23. Se celebran reuniones previas a las obras con el contratista y con personal superior a cargo de los proyectos para examinar con detenimiento las condiciones fundamentales de los documentos contractuales antes de que el contratista empiece a trabajar, a fin de garantizar una gestión efectiva de la construcción y cuestiones conexas. La OSSI observó que en la reunión previa a las obras del proyecto de refuerzo de la seguridad celebrada por la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura no se abordaron las condiciones fundamentales de los documentos contractuales, como por ejemplo las funciones y facultades del personal, las fases y el calendario establecidos en el contrato, el seguro, la programación de reuniones periódicas sobre la marcha de los trabajos, el material que debe presentarse y los planos de construcción, la correspondencia, las solicitudes de información, las instrucciones sobre el terreno, las solicitudes de pago, el calendario de ejecución, la protección y la seguridad en la obra, los procedimientos relativos a las órdenes de modificación, la asistencia y coordinación de los subcontratistas, la solución de controversias, el control de la calidad y el acceso a la obra y su utilización. Las condiciones fundamentales señaladas deberían haberse abordado antes de que el contratista iniciase las obras de construcción relacionadas con el refuerzo de la seguridad. La

oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura ha de encargarse de que, en reuniones previas relacionadas con futuros contratos de construcción, las condiciones fundamentales establecidas en los documentos contractuales se aborden antes de que el contratista empiece a trabajar.

2. Las facturas de los contratistas

24. Examinando las facturas presentadas por los contratistas, la OSSI observó que el proceso de examen de la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura no era adecuado. En una observación, la OSSI recomendó a la Oficina que se asegurara de que el contratista indicaba el porcentaje de finalización de cada partida con respecto a la cual solicitase el pago y de que se señalaba el total parcial de las principales categorías correspondientes a cada partida. Además, el director de obra ha de examinar la factura para verificar todos los cálculos aritméticos y garantizar que se han presentado todos los documentos justificativos necesarios, que estos son precisos y están completos y que se ha cumplido todo lo dispuesto en el contrato con respecto a los pagos a cuenta antes de recomendar que se efectúe el pago.

3. Procedimiento relativo a las órdenes de modificación

25. La OSSI observó que el procedimiento relativo a las órdenes de modificación no era adecuado y que en los documentos no figuraba información suficiente, como, por ejemplo, la notificación de la dirección, la justificación de la modificación, el tipo de orden de modificación (es decir, errores, omisiones, condiciones sobre el terreno, cambio de propietario), el costo de la orden de modificación (aumento o disminución) y el tiempo necesario para dar efecto a la orden de modificación (aumento o disminución), datos que permitirían a la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura efectuar una evaluación efectiva y exhaustiva de las modificaciones y los costos conexos.

26. A juicio de la OSSI, la documentación y la comunicación son dos de los principales componentes de la buena gestión de los proyectos, y para prestar apoyo a los interesados durante el ciclo de un proyecto es fundamental disponer de documentación completa sobre las cuestiones operativas y jurídicas, por si surge un litigio.

4. Cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato por los contratistas

27. En la fase inicial del contrato, la OSSI examinó la dirección de las obras de construcción y el cumplimiento de lo dispuesto en el contrato por los contratistas. La Organización contrató un administrador de la obra y un director de la obra para que se ocuparan de la administración del contrato y de la dirección cotidiana de la obra. La OSSI observó que el contratista no cumplió a tiempo las directivas del director de la obra referentes a todos los aspectos relacionados con la ejecución de la labor. Por ejemplo, el calendario inicial de ejecución del proyecto, que supuestamente debía presentarse en un plazo de 15 días contados desde la fecha de efectividad del contrato, se presentó con 90 días de retraso, y el contratista presentó con retrasos el desglose de los costos del contrato, el informe mensual sobre la marcha de los trabajos, el plano de construcción y otros documentos. La OSSI observó asimismo que en la solicitud de propuestas y documentos contractuales formulada por la Organización no figuraban cláusulas de penalización en caso de que los contratistas incumplieran las condiciones establecidas en el contrato.

28. A este respecto, la OSSI recomendó en una observación que, en coordinación con la Oficina de Asuntos Jurídicos y el Servicio de Adquisiciones, la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura estudiara la posibilidad de incorporar en los documentos contractuales de construcción de las Naciones Unidas cláusulas de penalización que contribuyesen a garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato por los contratistas. *El Departamento de Gestión observó que, en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Servicio de Adquisiciones examinaría estas disposiciones y las incorporaría en sus contratos de construcción cuando fuese procedente y conveniente.*

29. La OSSI recomendó asimismo que la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura evaluara al contratista cuando la obra alcanzase una fase de ejecución razonablemente avanzada. Evaluar el desempeño del contratista en fases iniciales de las obras de construcción ayudaría a la Oficina a controlar y mitigar las deficiencias de los contratistas, así como prevenir posibles sobrecostos y retrasos innecesarios.

5. Informes periódicos sobre la marcha de los trabajos

30. La OSSI examinó distintos tipos de informe sobre la marcha de los proyectos, como informes mensuales preparados por el director de la obra, informes sobre la marcha de la obra preparados por el contratista e informes bisemanales sobre las actividades de las obras preparados por la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura, cada uno de ellos preparado con independencia de los demás. El examen de la OSSI tenía por objeto determinar si estos tres tipos de informe sobre la marcha de los trabajos coincidían en cuanto a la información sobre la marcha efectiva de la obra durante un período determinado y si podían complementarse. El examen de la OSSI sirvió para constatar que los informes presentaban diferencias acusadas y que la información sobre la marcha de la obra contenida en los informes no era coherente en cuanto al período abarcado. A juicio de la OSSI, los informes han de describir con precisión las actividades que se llevan a cabo a medida que se ejecutan y deben complementarse.

6. Registro del valor del contrato en el sistema de contabilidad de las Naciones Unidas

31. La orden de compra No. PS-9091 divide la suma fija del valor del contrato, que asciende a 21.579.512 dólares, en siete partidas provistas del mismo código de gastos; así se registró asimismo en el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS). A juicio de la OSSI, desglosar el monto de la orden de compra correspondiente al valor contractual de la suma fija en siete partidas provistas de un mismo código de gastos da la impresión de que se paga de más al contratista cuando la suma facturada por éste en relación con una de las partidas supera la cuantía obligada. Desglosar la suma fija en siete partidas tenía por objeto respetar lo dispuesto por la División de Contaduría General a efectos de controlar la suma gastada en cada partida. La OSSI informó a la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura de que, tratándose de un contrato a suma alzada, la tabla de valores del contratista representa el modo en que éste desea que se le pague a medida que la labor avanza y que el contratista puede presentar una tabla de valores revisada en la que se incorporen los ajustes correspondientes a cada partida. La OSSI sugirió que se modificara la orden de compra desfraccionando las siete partidas o asignando distintos códigos a cada partida para facilitar la observación por la oficina del plan maestro de mejoras

de infraestructura. *El Departamento de Gestión observó que la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura estaba de acuerdo con la sugerencia de la OSSI y adoptaba medidas para cerrar la orden de compra en vigor y expedir otra nueva con una suma fija correspondiente al resto del valor del contrato.*

III. Situación de los proyectos en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

A. Consignaciones y gastos para el refuerzo de la protección y la seguridad

32. El concepto de seguridad de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, puesto en marcha en 1999-2000 con una consignación de 2,44 millones de dólares, se fue ampliando progresivamente para dar cabida a nuevas prescripciones de seguridad tras el 11 de septiembre de 2001 y el atentado de Bagdad de agosto de 2003. En el momento en que se efectuó la auditoría, las consignaciones totales destinadas a la ejecución de los proyectos de refuerzo de la seguridad en la Oficina de Ginebra (no se incluye la consignación inicial de 2000-2001, pues ese proyecto ya se ha ejecutado) ascendían a 41 millones de dólares.

33. La auditoría de la OSSI se centró en los 35,1 millones de dólares disponibles para el bienio 2004-2005. Esta suma era una combinación de los fondos consignados por la Asamblea General en su resolución 56/286 para el bienio 2002-2003 y no gastados al término del bienio (fondos disponibles por valor de 9,6 millones, comprendidos 5,8 millones en concepto de obligaciones por liquidar) y de los fondos consignados para el bienio 2004-2005, por un valor total de 22,8 millones (25,5 millones después del ajuste) de conformidad con las resoluciones 58/271, 58/295 y 59/276 de la Asamblea.

34. En el cuadro 2 se muestran las cantidades totales consignadas en la cuenta especial CFS para los proyectos de refuerzo de la seguridad y utilizadas al 30 de abril de 2005.

Cuadro 2

Consignaciones, desembolsos y compromisos de gastos destinados a proyectos de seguridad de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra con cargo a la cuenta especial CFS, al 30 de abril de 2005

(En miles de dólares de los EE.UU.)

Bienio	Resolución	Habilitación total	Habilitación ajustada	Gastos			Afectación	Gastos + afectación
				Obligaciones	Desembolsos	Total		
2002-2003	56/286	14 595,2	15 475,4	5 852,7	66,2	5 918,9	0,0	5 918,9
	Saldo 2002-2003	9 556,5	9 556,5					
2004-2005	58/271	4 764,4	6 083,4					
	58/295	16 321,0	17 638,5	5 334,2	1 903,5	7 237,7	8 938,9	16 176,6
	59/276	1 718,2	1 846,7					
Total 2004-2005 al 30 de abril 2005			35 125,1	5 334,2	1 903,5	7 237,7	8 938,9	16 176,6

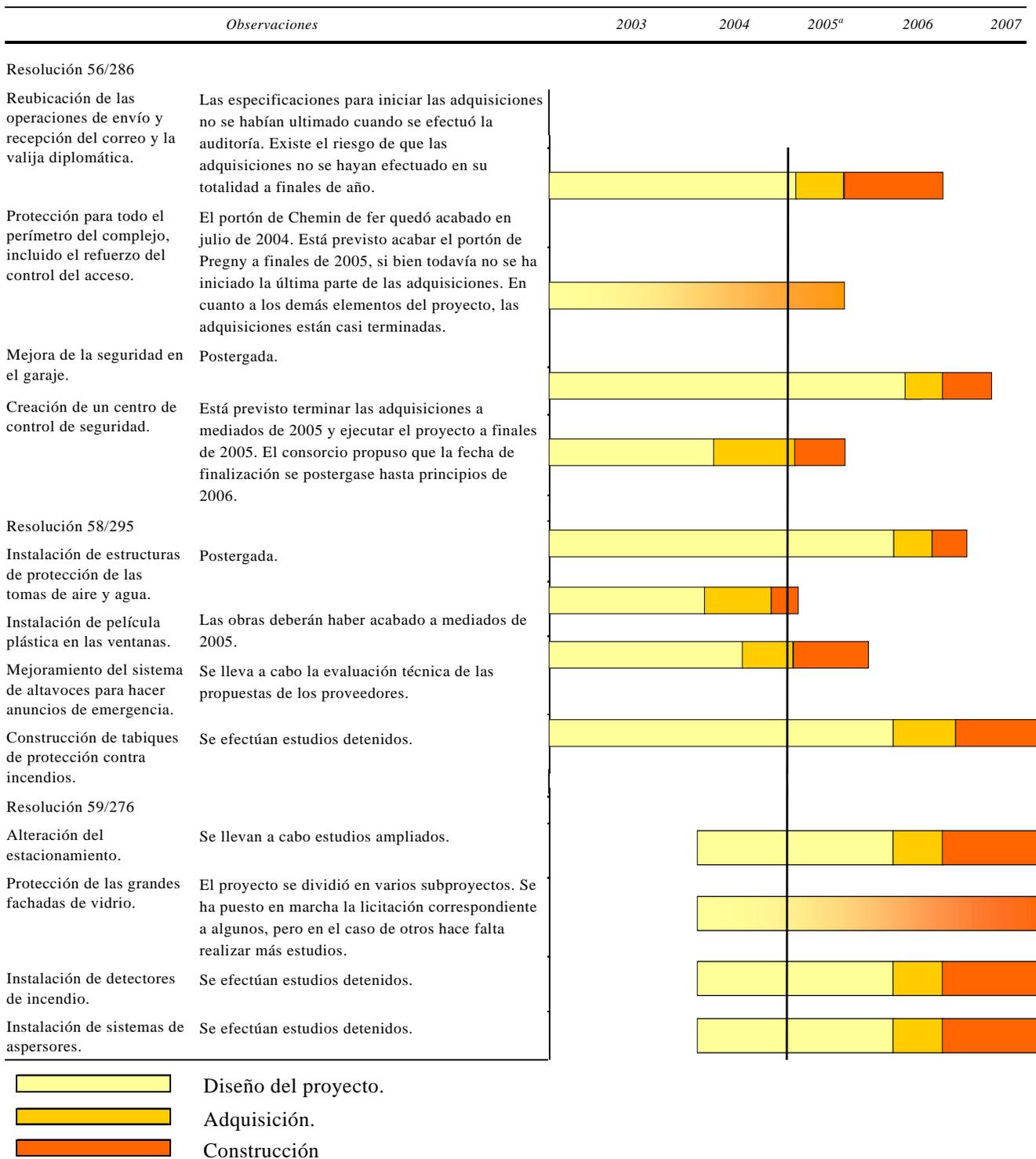
35. De los 35,1 millones de dólares consignados, los fondos gastados y comprometidos hasta la fecha se destinaron fundamentalmente a las obras del portón de Pregny (6,6 millones), a la compra e instalación de equipo de un sistema de altavoces (3,8 millones), a las obras relacionadas con las verjas y otras entradas y la compra de equipo conexo (3,3 millones) y a la instalación en las ventanas de una lámina de seguridad contra explosiones (0,8 millones).

B. Situación de los proyectos

36. Al analizar los avances materiales de todos los proyectos, la OSSI observó que la ejecución progresaba aceptablemente, aunque de forma más lenta de lo que se preveía en un principio. Al 30 de abril de 2005, la tasa de ejecución era del 21%, o un 46% si se incluía la afectación. En retrospectiva, los objetivos y plazos iniciales eran demasiado ambiciosos en vista del personal disponible para la ejecución en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Parece improbable que, al actual ritmo de ejecución, los fondos consignados puedan gastarse o comprometerse plenamente antes de que finalice el bienio 2004-2005. La OSSI estimaba que a finales de 2005 no se habrán gastado por lo menos 6,4 millones de dólares, correspondientes a los gastos de proyectos que la Oficina de Ginebra no consideraba prioritarios.

37. En el cuadro 3 se indica la situación de los proyectos al 30 de abril de 2005 y los plazos actualizados comunicados por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. La OSSI ha examinado la validez de estas metas; en el cuadro que sigue figuran sus observaciones.

Cuadro 3
Situación de los proyectos al 30 de abril de 2005



^a Al 30 de abril.

C. Gestión de los proyectos de refuerzo de la seguridad

1. Gestión y supervisión de los proyectos

38. En junio de 2002 se estableció un comité directivo para que proporcionara orientación estratégica en el proceso de adopción de decisiones. No obstante, a juicio de la OSSI el comité no ha sido plenamente efectivo. En su anterior informe, la OSSI recomendó que se revitalizase el comité para que ejecutase con más eficacia sus responsabilidades de supervisión de los proyectos de seguridad. Aunque se han hecho esfuerzos y el comité se reúne de forma más sistemática, la OSSI constató que el comité, más que cumplir su principal objetivo de proporcionar orientación estratégica, actuaba como foro de intercambio de información. A juicio de la OSSI, debe evaluarse la efectividad del comité directivo y su valor añadido a la luz de su composición y su capacidad actuales.

39. Habida cuenta del tamaño y la complejidad de los proyectos de seguridad, la OSSI recomendó en su anterior informe que se nombrara un administrador de proyectos que se ocupara de la administración y la coordinación cotidianas de los proyectos y de la supervisión del consorcio encargado de llevar a cabo importantes segmentos de las obras. En su resolución 59/276, la Asamblea General aprobó la creación del puesto de coordinador de proyectos de categoría P-4; en junio de 2005 el puesto seguía vacante. Cabe señalar que, en sus deliberaciones celebradas con la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la OSSI había sugerido que sería más apropiado asignar la categoría P-5 al puesto de coordinador. En vista de que sus principales funciones serían la colaboración y la comunicación con distintos interesados que son jefes de servicio o de sección de categoría D-1 y P-5, la OSSI duda que un titular de categoría P-4, directamente subordinado al jefe de la Sección de Servicios Centrales y encargado de administrar proyectos, cuente con la independencia estructural y la experiencia necesaria para administrar de forma efectiva los proyectos. *La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra indicó que el equipo de proyectos y el actual coordinador provisional se encargaban de la labor de la mejor manera posible.*

40. Como se indicaba antes, los objetivos de los proyectos de seguridad y los plazos fijados para su plena ejecución resultaron demasiado ambiciosos en vista del personal disponible. La capacidad y los recursos de que dispone la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra para la ejecución del proyecto no aumentaron a la par de las necesidades de los proyectos de refuerzo de la protección y la seguridad en las instalaciones de Ginebra. La OSSI respalda la decisión de la Oficina de Ginebra de conceder prioridad a los proyectos y centrarse en un número de actividades acorde con su capacidad. Gracias a este enfoque, la Oficina de Ginebra ha registrado avances notables en la ejecución; no obstante, al fijar prioridades se vuelve inevitable postergar algunos proyectos. Parece improbable que en el curso del bienio 2004-2005 se gasten los fondos asignados, que ascienden a 6,4 millones, o que se cumplan todos los plazos de terminación establecidos, inclusive los de los proyectos considerados prioritarios.

41. En atención a la sugerencia de la OSSI de facilitar el control y la supervisión financieros de los costos de los proyectos en comparación con los presupuestos, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra ha incorporado códigos de proyectos en el IMIS y conciliado el gasto ya efectuado con cargo al fondo CFS con los proyectos de seguridad. La incorporación de esta función ya ha tenido como consecuencia un

umento de la transparencia y del control de los proyectos. La OSSI elogia a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra por esa labor de conciliación; no obstante, hace falta asignar algunos de los gastos conciliados al código de proyecto adecuado con vistas a garantizar la plena efectividad de la supervisión financiera de los proyectos. *La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra indicó que, como la anulación de las obligaciones registradas antes de la creación de los proyectos habría entrañado una considerable labor administrativa, los desembolsos correspondientes a esos proyectos se anularían al final de 2005 mediante un comprobante del libro diario cuando se hubiesen liquidado todas las obligaciones.*

42. El consorcio presentó a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, para que lo apruebe, un documento de proyecto (*devis générale*) en que el concepto de seguridad y las especificaciones técnicas se traducían en una estimación financiera. El *devis générale* aprobado (estimación aprobada), documento fundamental que la Oficina de Ginebra debería utilizar para gestionar los costos de los proyectos, no se utilizaba con eficacia. Por ejemplo, con respecto a las adquisiciones relacionadas con el portón de Pregny entre julio de 2004 y junio de 2005, las órdenes de compra y los contratos superaban las estimaciones aprobadas en 643.00 dólares, equivalentes a un 11%. Esta circunstancia no se señaló a la atención del comité directivo, y no estaba claro quién había autorizado los gastos superiores a las estimaciones aprobadas. A juicio de la OSSI, faltaba orientación y control en relación con los gastos efectivos, lo cual revestía una importancia decisiva para gestionar estos fondos.

2. Plan de seguridad de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

43. Complace a la OSSI constatar que, en cumplimiento de su recomendación, la Sección de Seguridad y Vigilancia ha revisado y actualizado el plan de seguridad. En el proyecto de plan se exponen los requisitos de seguridad que debe reunir el Palacio de las Naciones para cumplir las normas mínimas de seguridad operacional en las sedes. El proyecto de plan se ha presentado al Departamento de Seguridad y Vigilancia para que éste lo apruebe. El plan y las opciones de seguridad expuestas en él deberán aprobarse diligentemente para confirmar la evaluación de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra del nivel de seguridad necesario y garantizar una asignación apropiada de las responsabilidades (recomendación 6).

44. La OSSI encomia la labor llevada a cabo por la Sección de Seguridad y Vigilancia, pero subsiste la necesidad de contar con un plan de seguridad global al que no contribuya sólo la Sección, sino también todos los interesados de los proyectos de refuerzo de la seguridad. La OSSI recomienda que se elabore una estrategia y plan de seguridad globales, que abarque información fundamental para que todos los proyectos cumplan las normas mínimas de seguridad operacional en las sedes. En el documento deberán indicarse los plazos previstos para finalizar los proyectos y estimaciones de los costos conexos. Ese documento, decisivo para la gestión efectiva de los proyectos, debe emplearse para supervisar la ejecución de los proyectos con arreglo a las normas y puntos de referencia establecidos (recomendación 7).

3. Gestión de adquisiciones y contratos

45. Con respecto a los contratos importantes examinados, la OSSI llegó a la conclusión de que la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra había seguido los procedimientos de adquisiciones de las Naciones Unidas. A pesar de la meritoria labor de la Oficina encaminada a ampliar su base de datos y llamar a licitación a un gran

número de proveedores, el índice de respuesta no siempre arrojó buenos resultados. En algunos casos, no hubo verdadera competencia, en el sentido de poder comparar las ofertas recibidas y establecer elementos de referencia al respecto para que la dirección tuviera la seguridad de que se eligiera la opción más económica. Además, la mayoría de las empresas interesadas a las que se adjudicaron contratos tenían su sede en Suiza. Para ampliar sus fuentes de suministro y acceder a un mercado mayor, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra respondió positivamente a la sugerencia de la OSSI de adoptar las prácticas regionales y publicar los llamados a licitación de las obras de construcción y los servicios conexos de más valor en boletines oficiales nacionales y de la Unión Europea. Los contactos preliminares mantenidos con la Unión Europea resultaron positivos, y la Comisión Europea ofreció a la Oficina de Ginebra la difusión gratuita de sus llamados a licitación en 11 idiomas. *La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra confirmó asimismo que seguiría esforzándose por ampliar las listas de invitados a las licitaciones y que se proponía enviar correspondencia a una lista de proveedores para animarlos a visitar la sección de manifestaciones de interés del sitio web de la Oficina.*

46. La OSSI detectó un caso en que el consorcio, en el que se había delegado la responsabilidad de evaluar las ofertas técnicas, había intercambiado información directamente con una empresa, mientras que todas las demás comunicaciones con posibles proveedores habían pasado por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Ulteriormente se adjudicó el contrato a esta empresa, pues había presentado la oferta más baja. Aunque no está claro qué información habían intercambiado el consorcio y el proveedor, no se puede descartar la posibilidad de que el consorcio violase la norma de confidencialidad. A juicio de la OSSI, la oferta final recibida con posterioridad a este intercambio no debió haberse tenido en cuenta a efectos de evaluación, o al menos debería haberse notificado al Comité de Contratos para que se adoptase una decisión con conocimiento de causa. La OSSI celebra la iniciativa de la Oficina de Ginebra de no facilitar al consorcio los nombres de las empresas para que los proveedores permanezcan en el anonimato mientras dura el proceso de evaluación y adjudicación de los contratos. *La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra explicó que se habían solicitado aclaraciones a todos los licitantes y que, en el marco de la Organización, el caso se había abordado con transparencia y equidad. La Oficina de Ginebra mencionó también que se recordaría a todos los contratistas que estaban obligados a respetar las disposiciones y las normas éticas de las Naciones Unidas.*

47. La OSSI informó anteriormente de que, habida cuenta de la enorme ampliación del ámbito y la índole de la labor encargada al consorcio, cuyo monto había pasado de 13,7 millones a 42,5 millones de francos suizos (de 10,7 millones a 33,2 millones de dólares)¹ y del notable aumento de los honorarios, que pasaron de 1,12 millones a 5,9 millones de francos suizos (de 0,9 millones a 4,6 millones de dólares), habría sido prudente realizar un estudio de mercado para asegurarse de que los honorarios seguían siendo competitivos. En atención a la recomendación de la OSSI, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra efectuó un estudio de los honorarios pagados en Suiza por servicios de arquitectura e ingeniería, en el que se llegó a la conclusión de que los honorarios pagados por la Oficina de Ginebra como porcentaje del costo total de construcción eran razonables para el momento en que se firmó el contrato en

¹ Todas las sumas en francos suizos que figuran en el informe se han convertido a dólares de los Estados Unidos aplicando el tipo de cambio de las Naciones Unidas vigente el 15 de junio de 2005, que era de 1,28.

2002. Sin embargo, según las últimas estimaciones de los costos de construcción, las tasas calculadas por la OSSI han aumentado notablemente. Por ejemplo, por la protección para todo el perímetro del complejo, incluido el control del acceso al Palacio de las Naciones por las tres entradas, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra pagará casi 768.000 francos suizos (600.000 dólares) más de lo que cabría esperar si se aplicara la misma relación de 2002 entre los honorarios y los costos totales de construcción, aunque la tasa por hora no ha aumentado. A juicio de la OSSI, estas cifras confirman que el contrato entre la Oficina de Ginebra y el consorcio no ha generado la flexibilidad prevista. *La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra considera que el contrato ha generado economías, como por ejemplo el costo de la labor de supervisión efectuada internamente.* La OSSI observó que, a diferencia de lo que la Oficina esperaba en un principio, las sumas pagaderas nunca se apartaban del máximo monto posible de los honorarios establecido en el contrato.

48. Los máximos honorarios pagaderos al consorcio que aprobó el Comité de Contratos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra ascendieron a 5,9 millones de francos suizos (4,6 millones de dólares). Cuando se efectuó la auditoría se preparaba una modificación del contrato en la que se resumían los cambios y se establecía una reducción de los honorarios de 140.000 francos suizos (109.000 dólares) hasta situar la cifra en 5,8 millones de francos suizos (4,5 millones de dólares). Esta disminución aparente no es consecuencia de ninguna economía, sino de la reducción del número de subproyectos a cargo del consorcio (de 18 a siete subproyectos). Muchos subproyectos cuyos honorarios iniciales ascendían a 2,8 millones de francos suizos (2,2 millones de dólares) se han abandonado o asignado a otros proveedores. La OSSI reconoce que el resto de los proyectos de seguridad que el consorcio tiene a su cargo ha sufrido modificaciones notables y se ha ampliado considerablemente, lo cual justifica el aumento de los honorarios. Con todo, los honorarios del consorcio en cifras reales han superado la suma aprobada por el Comité de Contratos. Si del máximo pagadero al consorcio se deducen los honorarios correspondientes al subproyecto “puerta 30”, que va a adjudicarse a un contratista general, los honorarios globales relacionados con los costos de planificación y supervisión de las obras, aunque no son pagaderos a la misma empresa, superarán el monto aprobado por el Comité. Es preciso señalar esta circunstancia a la atención del Comité y solicitar que se aprueben los costos generales superiores previstos actualmente. *La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra observó que la decisión de adjudicar las obras de la puerta 30 a un contratista general supondría una reducción parcial de los honorarios conexos presupuestados para el consorcio. Cuando se ultimara el proceso de licitación relativo a la puerta 30, se informaría al Comité de Contratos de las modificaciones y de las consecuencias para el contrato con el consorcio (recomendación 8).*

49. En los contratos entre la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y sus proveedores no se prevén ni cláusulas de penalización ni un compromiso del consorcio a efectos de terminar los proyectos respetando los costos y plazos establecidos, lo cual es normativo en los acuerdos de construcción suizos. Por lo general, el contratista se compromete a no superar el 10% del presupuesto inicial, pero en Suiza se tiende actualmente a negociar esta tasa rebajándola a un 5% o menos. A falta de esa cláusula, el consorcio carece de incentivos para economizar. Ejemplo de ello es un caso en el que el consorcio emprendió mejoras que superaban con creces las necesidades de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, con lo cual las propuestas presentadas por los proveedores superaron las estimaciones aprobadas en 400.000

francos suizos (312.500 dólares). Por suerte, la Oficina se percató de ello y se adoptaron las medidas pertinentes antes de que se hubiese asumido compromiso alguno. La OSSI recomienda a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra que en futuros contratos incorpore una penalización por incumplimiento o falta de ejecución con vistas a ejercer mayor control sobre la ejecución de los contratos dentro de los plazos. *En atención a la auditoría de la OSSI, desde el 15 de agosto de 2005 la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra incorpora en todos los documentos que acompañan a la oferta de servicios de construcción, ingeniería o arquitectura y los contratos resultantes la cláusula normalizada de las Naciones Unidas relativa al cobro de una indemnización establecida.*

50. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra encuentra dificultades para garantizar que el consorcio cumple sus responsabilidades. Se producen retrasos en la presentación de los calendarios de ejecución y las especificaciones, así como en la coordinación con las empresas que trabajan en la obra. Como consecuencia, cabe prever gastos adicionales derivados de una ejecución prolongada de los proyectos. La OSSI agradece los esfuerzos de la Oficina de Ginebra por hacerse con el control de la ejecución y economizar en los proyectos de seguridad, pero al parecer la redacción del contrato inicial con el consorcio no permite a la Oficina ejercer el pleno control de las decisiones relativas a la determinación de los costos. La OSSI anima a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra a vigilar más estrechamente las actividades para garantizar que se respeten los plazos.

IV. Recomendaciones²

Recomendación 1

51. De conformidad con la recomendación 3 del anterior informe de la OSSI, el Departamento de Seguridad y Vigilancia debería cancelar las obligaciones no utilizadas de conformidad con el párrafo 5 del reglamento financiero. Si el Secretario General desea reasignar estos fondos a otro fin, deberá dirigirse a la Asamblea General una solicitud justificada de autorización para utilizar los fondos (AC2005/514/05/02).

52. *El Departamento de Seguridad y Vigilancia se remitió al informe presentado por el Secretario General a la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones sobre un sistema de gestión de la seguridad reforzado y unificado para las Naciones Unidas, en el que se abordan las cuestiones mencionadas en esta recomendación.* La OSSI seguirá supervisando la aplicación de esta recomendación.

Recomendación 2

53. El Departamento de Seguridad y Vigilancia debería emprender de inmediato un examen del desempeño del contratista encargado de ejecutar el contrato de refuerzo de la seguridad en la Sede de las Naciones Unidas con miras a determinar la medida en que se han cumplido las cláusulas y los calendarios de trabajo establecidos en el contrato. Si los resultados del examen son insatisfactorios, el contrato se rescindirá de conformidad con lo dispuesto en su artículo 9 (AC2005/514/05/03).

² Las firmas que figuran en paréntesis en esta sección corresponden a un código interno utilizado por la OSSI para registrar recomendaciones.

Recomendación 3

54. Tan pronto como finalice el período de transición, el Departamento de Seguridad y Vigilancia deberá asumir plenamente el control de todos los proyectos de refuerzo de la seguridad. De ese modo, el Departamento podría gestionar y supervisar los proyectos con una nueva perspectiva y en el contexto de las políticas generales de la Organización en materia de seguridad y vigilancia, de cuya gestión se encarga el Departamento (AC2005/514/05/04).

55. *En relación con las recomendaciones 2 y 3, el Departamento de Seguridad y Vigilancia afirmó que entendía que su función era prestar apoyo técnico en la esfera de la seguridad y la vigilancia y asesoramiento con respecto a los proyectos mencionados en esas recomendaciones. No obstante, la ejecución de los proyectos siempre ha estado a cargo de la oficina del plan maestro de mejoras de infraestructura y debería mantenerse en el ámbito de responsabilidad de esa oficina, que actualmente supervisa el proceso de ejecución.*

Recomendación 4

56. Para garantizar el estricto cumplimiento de las cláusulas del contrato, el Servicio de Adquisiciones de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo ha de ejercer enérgicamente su autoridad y su responsabilidad ante el contratista encargado de ejecutar el proyecto de refuerzo de la seguridad en la Sede (AC2005/514/05/05).

57. *El Departamento de Gestión indicó que, cuando se hubiesen determinado claramente todos los retrasos que fuesen responsabilidad directa del contratista y la Oficina de Asuntos Jurídicos hubiese emitido su opinión, el Servicio de Adquisiciones estaría en condiciones de apelar a los recursos apropiados previstos en el contrato.*

Recomendación 5

58. La División de Administración de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra ha de emitir orientación clara sobre quién está facultado para autorizar gastos superiores a las estimaciones aceptadas o aprobadas y sobre el margen de variación que ha de considerarse razonable. Determinado esto, la Oficina ha de asegurar que se aprueben los costos totales de los proyectos y las variaciones apreciables para que la supervisión y el control financieros de los proyectos de seguridad sean más efectivos (AE2005/311/01/01).

59. *La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra aceptó esta recomendación y señaló que a finales del tercer trimestre del año se emitiría la orientación pertinente.*

Recomendación 6

60. En un plazo razonable, el Departamento de Seguridad y Vigilancia ha de revisar y aprobar el plan de seguridad de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y las opciones de seguridad expuestas en el plan para confirmar la evaluación de la Oficina del nivel de seguridad necesario y garantizar una atribución apropiada de las responsabilidades (AE2005/311/01/02).

61. *El Departamento de Seguridad y Vigilancia indicó que la División de Servicios de Seguridad y Vigilancia en las Sedes ha recibido de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra documentos relativos a la planificación en materia de seguridad*

y una evaluación actualizada de las amenazas; en breve se ultimaré el proceso de revisión. Está a punto de finalizarse la versión revisada de las directrices sobre la estructura de presentación de informes y rendición de cuentas de las oficinas fuera de la Sede por las comisiones regionales, preparadas por el Departamento de Seguridad y Vigilancia, en las que se abordará la cuestión de la atribución de responsabilidades.

Recomendación 7

62. Para garantizar la gestión y supervisión efectivas de sus proyectos de refuerzo de la seguridad, la División de Administración de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra ha de elaborar, sobre la base del actual proyecto de plan de seguridad, una estrategia global de seguridad y un plan definitivo para cada proyecto. Deberán incorporarse y vigilarse los plazos y las estimaciones de gastos de los proyectos de infraestructura para que la Oficina de Ginebra cumpla las normas mínimas de seguridad operacional en las sedes (AE2005/311/01/03).

63. *La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra indicó que había determinado plazos y estimaciones de gastos conexas y que el plan de seguridad tenía por objeto determinar las necesidades operacionales de cada proyecto. La OSSI desea reiterar que, a su juicio, deben incorporarse en el plan de seguridad elementos relativos al calendario y los costos, pues son factores decisivos para los proyectos.*

Recomendación 8

64. La División de Administración de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra deberá presentar al Comité de Contratos, para que los apruebe, los costos revisados en concepto de honorarios de planificación y supervisión de las obras, actualmente estimados un 6,5 millones de francos suizos (5,1 millones de dólares), en comparación con el monto aprobado de 5,9 millones de francos suizos (4,6 millones de dólares) (AE2005/311/01/04).

65. *La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra aceptó esta recomendación e indicó que, cuando hubiera concluido el proceso de licitación relacionado con la puerta 30, se informaría al Comité de Contratos de las modificaciones y de las consecuencias para el contrato con el consorcio.*

(Firmado) Inga-Britt Ahlenius
Secretaria General Adjunta
de Servicios de Supervisión Interna