



Asamblea General

Distr. general
23 de julio de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Temas 119, 120 y 131 del programa provisional*

Informes financieros y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores

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

Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Informe de la Junta de Auditores sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones

Nota del Secretario General

De conformidad con el párrafo 5 de la resolución 62/234 de la Asamblea General, el Secretario General tiene el honor de transmitir el informe de la Junta de Auditores sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en el período comprendido entre el 1º de enero de 2006 y el 30 de junio de 2007.

* A/63/150.



Carta de envío

30 de junio de 2008

Excelentísimo Señor:

Tengo el honor de transmitirle el informe de la Junta de Auditores sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en el período comprendido entre el 1º de enero de 2006 y el 30 de junio de 2007.

(Firmado) Philippe **Séguin**
Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia y
Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas

Excelentísimo Señor
Presidente de la Asamblea General
de las Naciones Unidas
Nueva York

Informe de la Junta de Auditores sobre las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones

Resumen

La Asamblea General, en su resolución 62/234 pidió a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto “que solicite a la Junta de Auditores una auditoría de las actividades realizadas por el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones durante el período comprendido entre el 1° de enero de 2006 y el 30 de junio de 2007, en la que también se determine si el Equipo cumplió las medidas de transparencia y rendición de cuentas establecidas por la Organización y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, y que le informe al respecto por separado en la parte principal del sexagésimo tercer período de sesiones”.

Este informe se presenta para atender a la petición de la Asamblea General.

Establecimiento y composición

El Equipo de Tareas sobre Adquisiciones se estableció inicialmente por un período de seis meses en virtud de una carta de la Secretaría General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna de fecha 12 de enero de 2006 “para que examinara el problema del fraude y la corrupción en el desempeño de la función de adquisición en las Naciones Unidas, tanto en la Sede como en las distintas misiones de mantenimiento de la paz” (véase A/62/272, resumen). Posteriormente, el mandato del Equipo de Tareas se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2007.

Este Equipo de Tareas sobre Adquisiciones se formó en enero de 2006 y en un principio estuvo presidido por el jefe de una dependencia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. El actual presidente del Equipo de Tareas es un ex fiscal federal de los Estados Unidos. Desde el comienzo de la labor del Equipo, la gran mayoría de sus miembros han procedido de ámbitos ajenos a las Naciones Unidas en 14 países. Debido al carácter temporal del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, hubo una rápida rotación del personal, lo que redundó en perjuicio de la continuidad de algunas de las iniciativas emprendidas.

Recursos

No cabe hacer ninguna observación particular sobre los recursos del Equipo de Tareas, que la Junta examinó. El nivel de financiación sigue siendo modesto y no se ha gastado la totalidad del presupuesto asignado, que ha sido cuidadosamente administrado por la Oficina Ejecutiva de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

Resultados

El objetivo inicial del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, fue tratar el caso de ocho funcionarios que habían quedado en licencia especial por decisión de la Administración. De resultas de las investigaciones, tres de los ocho funcionarios fueron exculpados. También quedó en evidencia un caso grave, que redundó en la imposición de una larga pena de cárcel.

En el período de 18 meses terminado el 30 de junio de 2007, el Equipo de Tareas finalizó 63 investigaciones y emitió 22 informes. Al 15 de marzo de 2008, el Equipo había publicado 25 informes referentes a más de 40 contratos y había despachado 142 de los 432 casos que tenía ante sí, mientras los 290 restantes todavía estaban pendientes de examen.

Esas actividades no revelaron una situación de corrupción generalizada en las Naciones Unidas. Sin embargo, la existencia del Equipo de Tareas tal vez haya sido un elemento de disuasión. También ayudó a eliminar a los proveedores no recomendables de la lista de proveedores de las Naciones Unidas.

Al final de marzo de 2008, la Administración estimaba en alrededor de 630 millones de dólares el valor global de los contratos que suscitaban sospechas de irregularidades. Resultaba difícil calcular el valor real de las pérdidas registradas. La Administración sólo pudo detectar con claridad pérdidas por valor de 25 millones de dólares, de los cuales 20 millones guardaban relación con una misma persona.

El Equipo de Tareas sobre Adquisiciones recomendó que se interpusieran acciones judiciales en 13 casos, y cuando se realizó la auditoría se habían interpuesto esas acciones en 5 de ellos. La Junta no pudo determinar si el hecho de que no hubiera más procedimientos judiciales se debía a diferencias de opinión entre la Administración y el Equipo de Tareas o a las demoras inevitables que entraña la iniciación de esas acciones. Además, en algunos casos, la Oficina de Asuntos Jurídicos estimó que el costo de los procedimientos propuestos por el Equipo de Tareas era superior a las sumas que las Naciones Unidas podrían recuperar.

Si bien el Equipo de Tareas detectó algunos casos de conducta delictiva, descubrió muchos más casos de mala administración, algunos de los cuales no constituían violaciones de las normas de las Naciones Unidas. Según la Junta, esos resultados, y el hecho de que se encomendara al Equipo de Tareas un gran número de casos, subraya la necesidad de que la Administración defina de forma clara y precisa las condiciones en que debe iniciarse una investigación.

Aunque reconoce que las Naciones Unidas necesitan un mecanismo de investigación muy eficiente, la Junta estima que los procedimientos de investigación no deben usarse ordinariamente para mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia de los servicios de gestión.

Métodos

El Equipo de Tareas utilizó métodos de investigación estándar. En su condición de entidad de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, tenía que ceñirse a las normas de la Oficina sobre investigaciones. También decidió, con la Oficina de Asuntos Jurídicos, aplicar normas adicionales que ampliaban los derechos de los funcionarios objeto de investigación.

De conformidad con la petición de la Asamblea General, la Junta examinó si en las investigaciones del Equipo de Tareas se habían cumplido esas normas y, en particular, las relativas al respeto de las garantías procesales. La Junta realizó su examen con arreglo a una metodología de auditoría que, en esencia, sólo da un grado razonable de seguridad sobre la medida en que un sistema respeta las normas y se basa en un análisis de muestras, sin que sea posible examinar cada caso de presuntas irregularidades. Aparte de esas limitaciones metodológicas, la Junta señala que no tiene competencia para examinar casos de posibles violaciones de las garantías

procesales y que las conclusiones del presente informe no prejuzgan las evaluaciones de los tribunales que deban examinar esos casos. En el contexto de las limitaciones mencionadas, la Junta no detectó, en los casos examinados, ninguna violación por el Equipo de Tareas de las normas establecidas por la Organización y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, incluidas las relativas al respeto de las garantías procesales.

No obstante, las investigaciones que se realizaron se vieron afectadas por las circunstancias en que se estableció y posteriormente realizó sus actividades el Equipo de Tareas, circunstancias que se caracterizaron tanto por la disposición de la Secretaría a adoptar medidas de emergencia como por la difusión que dieron los medios de comunicación a determinados casos. Esas condiciones no favorecían el desarrollo de un proceso de investigación sin tropiezos para los investigadores ni para los funcionarios objeto de investigación. Las funciones de investigación de las Naciones Unidas deben uniformarse ahora en aras de la eficacia de los procedimientos y de la protección debida a las personas objeto de investigación. Las funciones de investigación de las Naciones Unidas deben uniformarse ahora en aras de la eficacia de los procedimientos y de la protección debida a las personas objeto de investigación.

Por último, un aspecto de particular importancia, es que en el curso de esas investigaciones los funcionarios objeto de investigación no siempre tuvieron claras las diferencias entre una investigación, una auditoría y un procedimiento disciplinario.

Formalización de las normas

Ante varias críticas formuladas por funcionarios entrevistados entre mediados de 2006 y abril de 2007, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones fue agregando progresivamente normas más favorables a las personas interrogadas. No obstante, nunca se elaboró una síntesis formalizada y validada de todas esas nuevas normas. Si bien resultaba fácil acceder al Manual de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, publicado en el sitio de los documentos oficiales de las Naciones Unidas, las nuevas normas establecidas por el Equipo de Tareas no habían adquirido carácter oficial y, por tanto, eran menos accesibles.

Recomendaciones

A la luz del análisis de la Junta sobre las operaciones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones reseñado en el presente informe, del carácter temporal del Equipo de Tareas y de la decisión adoptada por la Asamblea General en su resolución 62/234, de que se realizara un examen general de la capacidad de la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría, la Junta recomienda que la Administración:

a) Incorpore en el sistema permanente de investigación de las Naciones Unidas los conocimientos especializados y las competencias del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, así como la experiencia adquirida en sus operaciones;

b) Al aplicar la recomendación anterior, examine la función de investigación de las Naciones Unidas en general;

c) **Recurra a los procedimientos de investigación con suma cautela, solo cuando haya sospechas bien fundadas de que se han infringido las normas y sólo después de que se hayan considerado debidamente todas las demás medidas razonables (decisión administrativa, auditoria, etc.);**

d) **Uniforme y consolide las normas y los procedimientos aplicables a todas las investigaciones en las Naciones Unidas en una instrucción del Secretario General, que debe proporcionarse sistemáticamente a los funcionarios que sean entrevistados;**

e) **Asegure la debida transmisión de las investigaciones pendientes cuando cesen las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones.**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Carta de envío		2
A. Introducción	1–13	8
1. Contexto	1–8	8
2. Metodología de la Junta	9–13	9
B. Recursos del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones	14–30	10
1. Presupuesto	14–17	10
2. Recursos humanos	18–30	11
C. Resultados	31–51	13
1. Programa	31–32	13
2. Labor y conclusiones del Equipo de Tareas	33–42	13
3. Análisis de la nacionalidad	43–44	16
4. Consecuencias financieras	45	16
5. Seguimiento de las investigaciones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones	46–50	16
6. Sanciones impuestas a los proveedores	51	17
D. Procedimientos	52–88	17
1. Normas aplicables al comienzo	52–57	17
2. Ampliación de las normas	58–60	19
3. Aplicación de las normas	61–63	20
4. Análisis de las críticas sobre el respeto de las garantías procesales	64–86	20
5. Comunicación y respeto de la confidencialidad	87–88	24
E. El futuro del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones	89–90	24
F. Recomendaciones	91	24
G. Agradecimientos	92	25
Anexo		
Atribuciones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones		26

A. Introducción

1. Contexto

1. La Secretaría General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna creó el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones el 12 de enero de 2006. Ese Equipo de Tareas debía complementar las medidas adoptadas hasta la fecha por la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en la lucha contra el fraude y la corrupción en las adquisiciones. Esta cuestión era prioritaria para las Naciones Unidas, ya que en ese momento se enfrentaba a la crisis de confianza dimanante de la gestión del programa petróleo por alimentos que, en particular, había redundado en la detención y condena de un ex oficial de adquisiciones de las Naciones Unidas.

2. El Equipo de Tareas se puso en funcionamiento, por tanto, para dar respuesta a la necesidad de adoptar medidas rápidas y efectivas. Mediante su creación, la Administración pudo mostrar que estaba determinada a hacer frente al fraude y la corrupción de forma enérgica y efectiva. El contexto del establecimiento del Equipo de Tareas y, posteriormente de sus actividades, también se caracterizó por la difusión que tuvieron en los medios de comunicación algunos de los casos que se sometieron.

3. El Equipo de Tareas se creó como una dependencia especial cuya misión tendría una duración limitada. En un principio, se había previsto que la labor del Equipo durara seis meses, pero posteriormente el mandato se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2007. Al comienzo, la presidencia del Equipo de Tareas se encomendó a una persona destacada ajena a las Naciones Unidas con reconocida credibilidad internacional que había sido jefe de una sección de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

4. El Equipo de Tareas sobre adquisiciones no forma parte de la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, sino que es responsable directamente ante la Secretaría General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna.

5. El mandato y las atribuciones del Equipo de Tareas se establecieron en una carta de fecha 12 de enero de 2006 firmada por la Secretaría General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna (véase el anexo). De conformidad con esa carta, la misión del Equipo de Tareas era investigar o volver a investigar todos los casos, asuntos o denuncias cerrados, actuales y nuevos.

6. En un principio, el grupo de trabajo que precedió al Equipo de Tareas estaba integrado por sólo seis investigadores. Como el número de casos que debían examinarse era tan elevado, la Secretaría General Adjunta decidió, en la carta en que se enunciaban las atribuciones, que el Equipo de Tareas se ampliara para incluir unos 18 investigadores y 2 funcionarios de apoyo. Cuando se estableció, se confiaron al Equipo de Tareas los casos de ocho funcionarios de las Naciones Unidas que, según un informe publicado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, (AP/2005/600/20 de 19 de enero de 2006), estaban involucrados y que, por decisión de la Administración, estaban de licencia especial con sueldo. El Equipo de Tareas se ocupó también de las irregularidades en las adquisiciones de varias operaciones de mantenimiento de la paz (la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), la Misión de las Naciones Unidas en

el Sudán (UNMIS), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), etc.) así como de casos de fraude, despilfarro y corrupción en la Sede de las Naciones Unidas.

7. Cuando se hizo evidente que el Equipo de Tareas no finalizaría el examen de todos los casos antes de que concluyera su mandato el 31 de diciembre de 2007, la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna propuso a la Asamblea General en noviembre de 2007 que la misión y la financiación del Equipo de Tareas se prorrogaran un año. En su informe (A/62/520) el Secretario General indicó que esa prórroga se financiaría “en la medida de lo posible” mediante la redistribución de fondos del presupuesto de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, como se había venido haciendo desde el establecimiento del Equipo de Tareas y que, en consecuencia, no se necesitaría una consignación adicional.

8. En su resolución 62/234 la Asamblea General hizo suya la recomendación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto de que la Asamblea tomara nota de las disposiciones provisionales propuestas por el Secretario General en el documento A/62/520 para prorrogar las actividades del Equipo de Tareas hasta 2008. En la misma resolución, la Asamblea General pidió a la Comisión Consultiva que solicitara a la Junta de Auditores una auditoría de las actividades realizadas por el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones durante el período comprendido entre el 1° de enero de 2006 y el 30 de junio de 2007, en la que también se determinara si el Equipo había cumplido las medidas de transparencia y rendición de cuentas establecidas por la Organización y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

2. Metodología de la Junta

9. La Junta llevó a cabo su auditoría utilizando diversos enfoques. Envío al Equipo de Tareas un cuestionario general sobre los elementos principales del asunto. El Equipo de Tareas, por su parte, también proporcionó a la Junta un número considerable de documentos que permitieron realizar una valiosa labor previa ex situ.

10. La Junta leyó los 22 informes finales emitidos por el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en el período comprendido entre el 1° de enero de 2006 y el 30 de junio de 2007, que se enumeran en el anexo del documento A/62/272. Seleccionó siete de esos informes con el propósito de crear una muestra representativa que pudiera utilizarse para examinar detalladamente diversas situaciones (operaciones de mantenimiento de la paz, gestión de algunas dependencias de la Secretaría, sumas más elevadas, sumas más reducidas, etc.). En relación con esos siete informes, la Junta examinó las actividades y los resultados de las medidas adoptadas y mantuvo conversaciones con los miembros del Equipo de Tareas. La Junta también mencionó esos casos durante sus entrevistas de alto nivel con la Administración y con los Secretarios Generales Adjuntos de Servicios de Supervisión Interna, de Gestión, de Asuntos Jurídicos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, respectivamente. La Junta entrevistó también a muchos otros funcionarios superiores de la Secretaría.

11. La Junta obtuvo asimismo observaciones de algunos de los funcionarios que se habían considerado involucrados, la mayoría de los cuales habían sido exculpados por el Equipo de Tareas. Las observaciones se presentaron por escrito o en

entrevistas ad hoc. En algunos casos, las partes interesadas se pusieron en contacto con la Junta, mientras en otros la propia Junta estableció el contacto a fin de ampliar la muestra de personas entrevistadas. En todos los casos se aseguró la total confidencialidad.

12. De conformidad con el párrafo 7.5 del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, la Junta analizó también la utilización de los recursos humanos y financieros del Equipo de Tareas, así como la observancia por el Equipo de las normas administrativas y de gestión de las Naciones Unidas.

13. Por último, en el curso de sus verificaciones la Junta solicitó información adicional. Se atendió sin excepción a todas esas solicitudes y la Junta agradece la cooperación efectiva del personal y la administración del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones.

B. Recursos del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones

1. Presupuesto

14. En el cuadro 1 figuran el presupuesto y los gastos del Equipo de Tareas en 2006-2007, y se actualizan los datos presentados en el informe del Secretario General titulado “Necesidades de recursos para las investigaciones sobre adquisiciones”, de fecha 14 de noviembre de 2007 (A/62/520).

15. La Oficina Ejecutiva de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna supervisa y gestiona el presupuesto del Equipo de Tareas.

Cuadro 1
Necesidades estimadas y gastos del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones en 2006-2007

(En miles de dólares EE.UU.)

Partida de gastos	Necesidades estimadas	Gastos en			Saldo no utilizado
		2006	2007	Total	
Otros gastos de personal	5 788,3	1 964,9	2 604,6	4 569,5	1 218,8
Viajes	768,2	417,0	208,7	625,7	142,5
Consultores	369,2	237,1	107,9	345,0	24,2
Servicios por contrata	2 203,7	698,6	706,2	1 404,8	798,9
Gastos generales de funcionamiento	1 028,5	364,1	621,6	985,7	42,8
Mobiliario y equipo	59,4	7,7	39,4	47,1	12,3
Suministro y materiales	82,0	51,4	17,5	68,9	13,1
Total	10 299,3	3 740,8	4 305,9	8 046,7	2 252,6

Fuente: Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General.

16. En 2006 y 2007, los gastos del Equipo de Tareas fueron inferiores al presupuesto total que se le había asignado respecto de casi todos los tipos de gastos. Los gastos de viaje en 2007 fueron menores que los de 2006 porque se efectuaron menos viajes, lo que a su vez obedeció en gran medida a las dificultades de acceso a determinados países durante ese año. En el cuadro 1 no figuran los gastos por concepto de telecomunicaciones en 2006 debido a la transmisión tardía (en 2007) de las facturas de los servicios recibidos en 2006 y a que esos gastos se arrastraron a 2007.

17. Desde un principio, la asignación presupuestaria del Equipo de Tareas se ha imputado, a petición del Contralor, al presupuesto ordinario y el presupuesto de mantenimiento de la paz, en proporción al número efectivo de casos examinados por el Equipo de Tareas. En 2006-2007, el 85% de la financiación procedió del presupuesto de mantenimiento de la paz y el 15%, del presupuesto ordinario.

2. Recursos humanos

18. En la carta de la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna de fecha 12 de enero de 2006, en que se enunciaban las atribuciones del Equipo de Tareas sobre adquisiciones se estipulaba que el jefe del Equipo informaría directamente a la Secretaria General Adjunta. Dos miembros de la División de Investigaciones se asignarían al Equipo de Tareas hasta el 30 de marzo de 2006. En la carta se estipulaba también que el Equipo de Tareas se ocuparía de contratar sus integrantes, que serían unas 18 personas.

19. El primer jefe del Equipo de Tareas fue adscrito por la Unión Europea, y desde abril de 2006 contó con la asistencia de su futuro sucesor. Transcurrieron seis meses hasta que en agosto de 2006 se completó la dotación del Equipo, con 21 investigadores. Actualmente hay 15 investigadores por las razones que se exponen más adelante.

20. La capacitación y la experiencia de los miembros del Equipo de Tareas se centraban en las esferas del derecho, las finanzas y la investigación, y muchos de ellos tenían un doctorado y experiencia como magistrados y/o abogados. Seis de los miembros del Equipo de Tareas participaron en las investigaciones relativas al escándalo del programa petróleo por alimentos, mientras que dos tenían considerable experiencia policial en la lucha contra los delitos financieros.

21. Todos los investigadores, excepto dos, procedían de fuera de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la mayoría, de fuera de las Naciones Unidas.

22. El hecho de que se buscara a la mayoría de los investigadores fuera de la estructura de las Naciones Unidas significaba que las personas contratadas tenían competencias de las que las Naciones Unidas carecían hasta ese momento. No obstante, esto también planteaba un problema, pues la contratación de personal ajeno a la Organización puede haber conllevado una falta de comprensión de las condiciones en que las Naciones Unidas realizan las operaciones de mantenimiento de la paz.

23. El equipo de investigadores estuvo integrado por personas de 14 países. Sin embargo, la Junta observó que la diversidad geográfica del Equipo se había reducido con el tiempo (más de la tercera parte de los integrantes proceden ahora de América del Norte), en particular debido al carácter temporal del equipo. En efecto, los

contratos que se ofrecían parecían resultar cada vez menos atractivos para los no residentes a medida que se acercaba el fin de las actividades del Equipo.

24. La tasa de rotación de personal era muy elevada: de los 31 funcionarios superiores que habían formado parte del Equipo durante sus dos años de existencia, 15 ya se habían marchado, 7 de ellos antes de un año de servicio.

25. Debido al carácter temporal del Equipo de Tareas resultó difícil aplicar métodos de investigación comunes y coherentes. Además, las personas objeto de la investigación debieron tratar con investigadores que cambiaban con frecuencia y, por tanto, no siempre estaban familiarizados con los casos.

26. Esto no sólo fue en detrimento de la retención de conocimientos en el Equipo de Tareas, sino también de su credibilidad ante los funcionarios objeto de la investigación. Por ejemplo, un funcionario fue entrevistado tres veces por un equipo de dos investigadores. No obstante, en el curso de las entrevistas la composición del Equipo cambió con tanta frecuencia que uno solo de los investigadores había asistido a dos de las tres reuniones. Otro de los funcionarios involucrados fue entrevistado siete veces en el curso de 18 meses por siete equipos, integrados todos por diferentes investigadores; las tres primeras entrevistas fueron realizadas en cada ocasión por un equipo completamente diferente.

27. Si bien en algunos casos esta diversidad de representantes se explicó por el hecho de que las personas involucradas estaban siendo investigadas simultáneamente por dos asuntos distintos, en otros la principal razón fue la sustitución de los miembros del Equipo de Tareas.

28. La Secretaría no financió la capacitación continua de los miembros del Equipo de Tareas, ya que éstos tenían contratos temporales. Para rectificar esa situación, el Equipo de Tareas organizó capacitación interna en esferas de interés común, como métodos de entrevista, redacción de informes y detección de pruebas, y sus integrantes recibieron capacitación gratuita en dos seminarios externos a cambio de su participación en la organización de esos seminarios. Además, los investigadores que pertenecían a un colegio de abogados pudieron seguir recibiendo la capacitación por éstos impartida.

29. Habría resultado más eficiente financiar la capacitación del Equipo, puesto que se esperaban resultados rápidos. A pesar de su experiencia, los miembros del Equipo de Tareas necesitaban apoyo para armonizar sus métodos y adquirir conocimientos sobre la organización en que debían realizar su labor.

30. Los funcionarios del Equipo de Tareas tuvieron una entrevista anual de evaluación en la que se establecieron sus objetivos para el año (en el marco del sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional, E-Pas). Cuando se realizó la auditoría, se habían realizado las entrevistas de todos los funcionarios, excepto la del jefe del Equipo de Tareas, que estaba programada para finales de abril de 2008.

C. Resultados

1. Programa

31. El mandato inicial enunciado en las atribuciones conferidas al Equipo de Tareas cuando se estableció, en enero de 2006, transfería oficialmente a éste todas las investigaciones relativas a las operaciones de adquisición que formaban parte de la serie de casos de que se ocupaba en ese momento la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Se asignó prioridad al examen de los casos de ocho funcionarios que se encontraban de licencia especial con sueldo por decisión del Secretario General. En 2006-2007, la Oficina remitió 340 casos al Equipo de Tareas. Otros 92 casos procedieron de otros servicios u organismos de las Naciones Unidas, incluido el propio Equipo de Tareas de resultados de sus propias investigaciones o de denuncias.

Cuadro 2

Origen de los casos remitidos al Equipo de Tareas

<i>Origen de los casos</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>Total</i>
Oficina de Servicios de Supervisión Interna	269	71	340
Otros servicios (incluido el Equipo de Tareas)	48	44	92
Total	317	115	432

Fuente: Equipo de Tareas sobre Adquisiciones.

32. Según las atribuciones conferidas el 12 de enero de 2006, los criterios para seleccionar los asuntos serían “el carácter delictivo, las consecuencias financieras, el perjuicio para la reputación de la Organización y otros factores de evaluación, según el perfil de evaluación del riesgo”. Para el 17 de febrero de 2006, el Equipo de Tareas tenía que presentar a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna un “plan estratégico” que incluyera una lista de esferas prioritarias, una estimación del correspondiente volumen de trabajo y las fechas previstas para la presentación de los informes provisionales. El Equipo de Tareas también tenía que preparar un informe mensual en el que diera cuenta del estado de todas las investigaciones en curso. Esos documentos se emitieron en 2006, y luego dejaron de prepararse en 2007. Además, en 2006 se celebraron reuniones semanales de gestión en las que participaron el Vicesecretario General y la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna, el jefe del Equipo de Tareas y su adjunto, así como los Secretarios Generales Adjuntos de otros departamentos o sus representantes (la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Gestión). En 2007 se celebraron reuniones similares de seguimiento aunque con menor frecuencia.

2. Labor y conclusiones del Equipo de Tareas

33. A continuación se resumen los resultados de la labor del Equipo de Tareas en el período comprendido entre enero de 2006 y mediados de 2007:

Cuadro 3
Estadísticas sobre las actividades del Equipo de Tareas entre
el 1° de enero de 2006 y el 30 de junio de 2007

<i>Concepto</i>	<i>Número</i>
Investigaciones	63
Informes	22
Personas objeto de investigación	26
Empresas citadas por conducta cuestionable	25

Fuente: Equipo de Tareas sobre Adquisiciones.

34. La Junta también analizó estadísticas sobre las infracciones señaladas en los informes. Al evaluar esas estadísticas, que figuran en el cuadro 4 *infra*, debe tenerse en cuenta que:

- a) En algunos casos el mismo funcionario o la misma empresa pueden haber cometido varias infracciones;
- b) Muchos funcionarios y empresas fueron objeto de investigación por varios motivos, por ejemplo, incumplimiento del Reglamento del Personal e incumplimiento del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada;
- c) Tres de los funcionarios objeto de investigación había cometido infracciones del mismo tipo, y en consecuencia se contaron varias veces.

Cuadro 4
Infracciones señaladas en los informes y acciones judiciales/
actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias

<i>Tipo de infracción y acción/actuación</i>	<i>Número</i>
Infracciones	
Infracciones penales	11
Incumplimiento del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas	16
Incumplimiento del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas	23
Incumplimiento del Manual de Adquisiciones de las Naciones Unidas	19
Acciones/Actuaciones	
Acciones judiciales finalizadas o en curso	8
Actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias finalizadas o en curso	17

35. Se dio prioridad a las investigaciones relativas a los ocho funcionarios que habían quedado con licencia especial con sueldo. Se publicaron nueve informes sobre esas investigaciones, que dieron lugar a las siguientes decisiones:

- a) Tres funcionarios fueron exculpados y se les concedió una indemnización de entre 18 y 24 meses de remuneración;
- b) Cuatro funcionarios fueron repuestos tras la licencia especial, que tuvo una duración de 7 a 10 meses en el caso de tres de los funcionarios y 2 años en el

caso del cuarto. En algunos casos, los funcionarios fueron asignados a puestos que no guardaban relación alguna con sus actividades anteriores. Un funcionario quedó nuevamente de licencia especial con sueldo cuando salió a la luz nueva información. De los cuatro funcionarios que fueron repuestos sin indemnización, dos recibieron una advertencia del Secretario General, que más tarde fue retirada;

c) Un funcionario fue acusado en un tribunal federal de los Estados Unidos de delitos penales, soborno y corrupción, y condenado a una pena de ocho años de prisión cuando se realizó la auditoría.

36. Cabe dar más aclaraciones sobre los casos de esos funcionarios:

a) La decisión de que quedaran de licencia especial con sueldo se tomó antes de la creación del Equipo de Tareas. La decisión se basó en sospechas en un entorno caracterizado por el intenso temor a un escándalo respecto de las adquisiciones de las Naciones Unidas;

b) El funcionario que compareció ante el tribunal y fue condenado tras la investigación del Equipo de Tareas había sido exculpado antes por la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

37. Al 15 de marzo de 2008, el Equipo de Tareas había publicado 25 informes referentes a más de 40 contratos, había despachado 142 de los 432 casos que tenía ante sí y no había iniciado aún el examen de los 290 restantes.

38. El Equipo de Tareas procura dar una base sólida a los argumentos que expone en su informe, para lo cual, en particular, hace numerosas referencias a las fuentes. La metodología utilizada para preparar los informes consiste en varias lecturas sucesivas en pro de la calidad. En primer lugar, el proyecto de informe se divide entre varios investigadores que no han desempeñado una función en la preparación inicial. Luego, un investigador especializado que no ha participado en la preparación lo vuelve a leer en su totalidad. Por último, el informe es revisado por el jefe del Equipo de Tareas y a continuación se somete a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna para su examen.

39. Como se indica en el cuadro 5 *infra*, la duración de las investigaciones fue muy diversa. En promedio, cada investigación duró aproximadamente ocho meses.

Cuadro 5

Duración de las investigaciones que se consignaron en los informes presentados entre el 1° de enero de 2006 y el 30 de junio de 2007

<i>Duración de las investigaciones</i>	<i>Número de informes</i>
3 meses o menos	1
3 a 6 meses	8
6 a 9 meses	7
9 a 12 meses	0
12 a 15 meses	4
15 a 18 meses	0
Más de 18 meses, o sin concluir	2
Total	22

40. La mayor parte de los casos relacionados con los ocho funcionarios que quedaron de licencia especial con sueldo en enero de 2006 se examinaron primero, y los informes conexos se presentaron en el verano de ese mismo año. El caso que ya había sido objeto de un informe de la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y, por tanto, ya estaba documentado, se reexaminó en menos de cuatro meses. Ahora bien, las conclusiones a que llegó el Equipo de Tareas contradecían las conclusiones anteriores de la División de Investigaciones, y posteriormente fueron confirmadas por los tribunales.

41. Si bien algunas investigaciones pueden haber resultado entorpecidas por las frecuentes sustituciones de los investigadores, la larga duración de las investigaciones se debió en general a la complejidad de los asuntos investigados, al estricto respeto de las garantías procesales y a la necesidad de que los resultados de las investigaciones tuvieran fundamentos irrefutables.

42. Esta larga duración de las investigaciones inevitablemente es otro de los factores que deberían llevar a la Administración a recurrir a investigaciones sólo en casos justificados por elementos concretos y por lo que está en juego.

3. Análisis de la nacionalidad

43. El análisis de la nacionalidad de los 29 funcionarios objeto de investigación por el Equipo de Tareas reveló que los tres países con mayor representación eran los Estados Unidos de América (7 funcionarios, o el 24% del total), el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Nueva Zelanda (3 nacionales, o el 10%, cada uno). Cuatro países tenían dos nacionales cada uno (7%) objeto de investigación. Ningún otro país tenía más de un nacional objeto de investigación.

44. En cuanto a los proveedores objeto de investigación, los países más representados eran: los Estados Unidos (26%), la República Democrática del Congo (13%), Italia, el Canadá, la Federación de Rusia y la India (el 9% en cada caso).

4. Consecuencias financieras

45. Al final de marzo de 2008, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones estimó que el valor global de los contratos respecto de los cuales había sospechas de irregularidades era de unos 630 millones de dólares. No se pudo determinar el valor efectivo de las pérdidas registradas. El Equipo de Tareas sólo pudo detectar con claridad pérdidas por valor de 25 millones de dólares, de los cuales 20 millones guardaban relación con la misma persona.

5. Seguimiento de las investigaciones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones

46. La responsabilidad del seguimiento de las investigaciones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones no incumbe al equipo. No obstante, la Junta procedió al análisis que se expone a continuación.

47. En los informes del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones figuraban 28 recomendaciones sobre procedimientos disciplinarios incluso algunas que consistían en que no se adoptara medida alguna. Sobre la base de esas recomendaciones y en el momento en que se realizó la auditoría, la Administración había llegado a la conclusión de que 17 funcionarios habían cometido faltas de conducta y 7 de ellos habían sido destituidos.

48. De las 28 medidas recomendadas, 12 se referían a funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y 11 a funcionarios del Departamento de Gestión. Las restantes recomendaciones, que la Administración todavía no había examinado cuando se realizó la auditoría, se referían a funcionarios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (4) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (1). Varios siguen abiertos, ya que hay apelaciones en curso.

49. El Equipo de Tareas recomendó que se interpusieran acciones judiciales en 13 casos y cuando se realizó la auditoría éstas se habían interpuesto en 5 de esos casos. La Junta no pudo dilucidar los motivos por los que no había habido más procedimientos judiciales. En algunos casos, la Oficina de Asuntos Jurídicos estimó que el costo de los procedimientos propuestos por el Equipo de Tareas era superior a las sumas que las Naciones Unidas podrían recuperar.

50. En varios casos, los funcionarios involucrados fueron reprochados por errores que no eran consecuencia, de una conducta delictiva, sino más bien de una mala administración y, en particular, de control insuficiente por parte de los supervisores de los funcionarios que ahora eran objeto de investigación.

6. Sanciones impuestas a los proveedores

51. Al 31 de marzo de 2008, había 35 proveedores objeto de sanciones, que en general consistían en la exclusión a largo plazo o temporal de la lista de empresas autorizadas a participar en llamados a licitación de las Naciones Unidas. A este respecto, cabe señalar que el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones recomendó la imposición de sanciones menos rigurosas, que entrañaban la exclusión de la lista durante un período limitado, a los proveedores que se declararan culpables de comportamiento ilícito y aceptaran cooperar con el Equipo. El Equipo participa ahora como invitado sin derecho de voto en las deliberaciones del Comité de Examen de los Proveedores. El Equipo facilita información sobre las investigaciones y ha contribuido a la suspensión de varios proveedores.

D. Procedimientos

1. Normas aplicables al comienzo

52. Las atribuciones del Equipo de Tareas estipulaban que el Equipo, como entidad controlada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna debía respetar el mandato de la Oficina y su Manual de Políticas y Prácticas de Investigación.

53. El Manual, publicado en 2005, dispone en el párrafo 14 que:

Una investigación de la División de Investigaciones de la OSSI, que constituye una actividad de determinación de los hechos que debe completarse antes de que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos adopte una decisión de iniciar actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias o administrativas, se rige por los requisitos de “las debidas garantías procesales” y la “imparcialidad” que figuran en la resolución¹ y en el boletín², que

¹ Resolución 48/218 B de la Asamblea General.

² Boletín del Secretario General ST/SGB/273 sobre el establecimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

evidentemente difieren de las garantías procesales que se exigen para las medidas disciplinarias en la instrucción administrativa ST/AI/371, sobre medidas y procedimientos disciplinarios revisados.

54. Aunque el Manual no tiene el mismo estatuto jurídico que una instrucción o un boletín del Secretario General, es el documento interno más apropiado sobre las normas que deben aplicarse en la esfera de las investigaciones. Otros documentos oficiales contienen disposiciones adicionales sobre la realización de las investigaciones, en particular las normas sobre el personal y el informe del Secretario General de fecha 11 de octubre de 2000 titulado “Reglas y procedimientos aplicables a las funciones de investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna” (A/55/469).

55. El concepto de “respeto de las debidas garantías procesales en una investigación de la División de Investigaciones de la OSSI” se enuncia en los párrafos 47 a 61 del Manual de Investigaciones. Los principales elementos son:

a) Una investigación de la División de Investigaciones no constituye un procedimiento disciplinario, sino una actividad de determinación de los hechos. En la cláusula 1.2 r) del Reglamento del Personal se establece que “los funcionarios deberán responder a todas las solicitudes de información formuladas por los funcionarios y otros miembros del personal de la Organización autorizados para investigar ...”. La Asamblea General obliga a todos los funcionarios a colaborar con la Oficina. Los funcionarios no pueden negarse a responder y no tienen derecho a la asistencia letrada en las actividades de determinación de los hechos de la División de Investigaciones de la OSSI. El Secretario General puede considerar la negativa a cooperar como una infracción que justifique la adopción de medidas disciplinarias;

b) Un funcionario al que se interrogue porque haya podido mostrar una conducta impropia tiene derecho a una oportunidad razonable para exponer su versión de los hechos y a una oportunidad razonable de presentar pruebas o testigos. Esto significa que cuando se pida a un funcionario que manifieste sus observaciones sobre una acusación debe ser consciente del alcance de dicha acusación;

c) El concepto de las debidas garantías procesales significa que, antes de que la Oficina finalice su informe, debe haberse dado a conocer al funcionario el alcance de la posible infracción de la que se le acusa y debe habersele dado la oportunidad de explicar por qué no se produjo ninguna infracción y de presentar nuevas pruebas, explicaciones, información y testigos;

d) La Oficina no publica el texto definitivo de su informe sin haber dado antes a la parte interesada la oportunidad de responder a sus acusaciones. La Oficina examina las pruebas y la respuesta de la persona objeto de la investigación. Si considera que no hay un fundamento razonable para concluir que se ha cometido una infracción, la Oficina lo indicará en su informe;

e) Un funcionario contra el que se hayan obtenido pruebas de conducta impropia será interrogado normalmente por dos investigadores. Los investigadores preparan un registro escrito de las entrevistas. Se podrá requerir a un funcionario que desee reconocer haber cometido una infracción de una norma, reglamento o instrucción administrativa de las Naciones Unidas que redacte o firme una declaración.

56. Además, el párrafo 55 del Manual se refiere a la “imparcialidad durante las investigaciones para la determinación de los hechos” de la siguiente forma: “El requisito fundamental de la independencia durante una investigación para la determinación de los hechos es que el investigador debe abordar la cuestión con una mente abierta. Un investigador que se haya formado una opinión definitiva de la cuestión antes del inicio de una investigación no debe realizarla ...”

57. Como se ha señalado, en las atribuciones se dispone que todas las normas aplicables a las investigaciones de la División de Investigaciones se aplican a las investigaciones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, con dos “modificaciones”:

a) Se invita a las personas interrogadas a firmar un registro de la conversación; y

b) Sin infringir por ello las disposiciones relativas a la confidencialidad, el jefe del Equipo de Tareas puede informar al personal directivo superior sobre la marcha de una investigación con el propósito de prevenir nuevos daños o pérdidas para la organización, siempre que la divulgación de esa información no perjudique la investigación.

2. Ampliación de las normas

58. Entre mediados de 2006 y abril de 2007, el Equipo de Tareas sobre Adquisiciones agregó progresivamente normas más favorables para las personas a las que se estaba interrogando. Estas normas, que no se han formalizado, son:

a) Se hizo extensiva a los empleados de los proveedores interrogados por el Equipo de Tareas, la opción de releer y firmar los registros de la conversación, si así lo deseaba el Equipo de Tareas;

b) Se permitió a los funcionarios objeto de investigación releer determinados elementos de las pruebas utilizadas por el Equipo de Tareas como parte de su investigación antes de que el Equipo emitiera su informe final;

c) A partir de mayo de 2007, los funcionarios objeto de investigación recibieron una comunicación de conclusiones adversas antes de que se emitiera el informe definitivo, en la cual se consignaban los ejemplos de la conducta reprochable; y

d) Se permitió a los funcionarios objeto de investigación, si así lo deseaban, estar acompañados de un asesor letrado.

59. Este último punto merece un análisis más detallado. Esta disposición se agregó después de que se denegó la solicitud de un funcionario de que se le permitiera ir acompañado de un abogado sobre la base de que no lo permitía el Manual de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. El Equipo de Tareas consultó a la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas acerca de la admisibilidad de la solicitud y el 30 de mayo de 2006 formuló la siguiente distinción, que habitualmente se hace en las Naciones Unidas:

a) Antes del inicio de un procedimiento disciplinario, el funcionario debe conceder a la División de Investigaciones su cooperación incondicional;

b) Una vez iniciado el procedimiento, se conceden al funcionario varios derechos, entre ellos, el derecho a asesoramiento letrado.

60. Como la validación de esta distinción por el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y de sus consecuencias respecto de las garantías procesales no había sido considerada como una certeza por la Oficina de Asuntos Jurídicos, esa Oficina estimó que podía ampliar, según procediera, los derechos de la persona sometida a interrogación. Esa respuesta explicó la decisión del Equipo de Tareas de permitir, a partir de junio de 2006, que los funcionarios sometidos a interrogación estuvieran acompañados de un asesor letrado de su elección.

3. Aplicación de las normas

61. La Junta hace hincapié en que no tiene competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones de las garantías procesales por la Administración y que, en consecuencia, las conclusiones que se exponen más adelante no prejuzgan las evaluaciones que puedan hacer las instancias que intervengan en los casos.

62. Dentro de los límites de su examen, que se basa en una muestra de siete informes, la Junta no detectó violación alguna de las normas establecidas en el Manual de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

63. Todos los funcionarios a los que se interrogó fueron informados por anticipado del tema de la entrevista, en la que estuvieron siempre presentes dos investigadores. Se brindó a todos los funcionarios interrogados la oportunidad de releer el registro de la conversación y, de ser procedente, de corregirlo. La opción de acudir acompañado de un asesor letrado se aprovechó: en casi 10 casos, el Equipo de Tareas, en diversos momentos de la investigación, tuvo que tratar con el asesor letrado del funcionario interrogado. Por último, las respuestas de los funcionarios a las comunicaciones de conclusiones adversas se adjuntaron automáticamente como anexo al informe del Equipo de Tareas.

4. Análisis de las críticas sobre el respeto de las garantías procesales

64. Como se ha indicado, la Junta recibió o pidió declaraciones orales o escritas de personas interrogadas por el Equipo de Tareas sobre la base de los siete informes utilizados como muestra. Aunque esas entrevistas no revelaron violaciones de las normas aplicables a las investigaciones de la Administración, la Junta consideró útil señalar en su informe las críticas de los funcionarios entrevistados para analizar sus causas y con el propósito de recomendar mejoras en el proceso.

65. Las críticas formuladas o los deseos expresados por las personas interrogadas por el Equipo de Tareas y señaladas por la Junta abarcaban cuatro esferas:

- a) La falta de formalización, divulgación y, por tanto, de transparencia de las normas aplicadas por el Equipo de Tareas;
- b) Las condiciones para la aplicación de las normas existentes;
- c) El deseo de que se concedieran derechos adicionales;
- d) La aclaración de la función de auditoría y de investigación del Equipo de Tareas y de las normas de procedimiento aplicables.

a) Falta de formalización de las normas aplicadas por el Equipo de Tareas

66. Algunos de los funcionarios entrevistados confirmaron que habían solicitado acceso a la lista de todas las normas aplicables a las investigaciones del Equipo de

Tareas. El Equipo de Tareas no había podido proporcionar esa lista debido a la combinación de normas aplicables a las investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y de las nuevas normas agregadas por el Equipo de Tareas. Nunca se dispuso de un conjunto completo y validado de todas las normas. Además, si bien resultaba fácil acceder al Manual de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, publicado en el sitio de los documentos oficiales de las Naciones Unidas, las nuevas normas establecidas por el Equipo de Tareas no habían pasado a ser oficiales y, por tanto, eran menos accesibles.

b) Condiciones para la aplicación de las normas existentes

67. La mayor parte de los funcionarios interrogados por el Equipo de Tareas confirmaron que los investigadores los habían mantenido adecuadamente informados del carácter y el contexto de la entrevista.

68. Algunas críticas relacionadas con la duración de las entrevistas no pudieron corroborarse. Las opiniones se dividían entre los partidarios de una entrevista única (que, aunque fuera larga, evitaría la necesidad de efectuar varios viajes) y los que preferían varias entrevistas más breves. La duración de la entrevista no siempre se indicaba en el registro de la conversación.

69. Algunos de los funcionarios entrevistados también señalaron como motivo de preocupación el número de investigadores que podían participar en una entrevista única. En función del número de casos en los que estuviera involucrado el funcionario al que se estaba interrogando, podría tener que tratar con diferentes investigadores durante la misma entrevista.

70. Otra de las observaciones que señaló la Junta fue la rotación de los investigadores. Debido a la elevada tasa de rotación de los miembros del Equipo de Tareas, algunos funcionarios fueron interrogados en relación con el mismo caso por dos, e incluso tres, equipos diferentes en el plazo de un año. Según los funcionarios objeto de investigación, debido a esta frecuente rotación algunas entrevistas fueron realizadas por investigadores que tenían conocimientos limitados sobre las normas de la administración de las Naciones Unidas, en particular en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz. En ciertos casos, algunos funcionarios con experiencia que fueron entrevistados por el Equipo de Tareas pusieron en tela de juicio la credibilidad de los investigadores cuando se quedó de manifiesto su falta de conocimientos sobre el proceso de adquisición.

71. La Junta estima que la crítica sobre la falta de familiaridad con las Naciones Unidas por parte de los investigadores no es válida en casos de infracciones de las normas de las Naciones Unidas o de actos delictivos, pero es más pertinente en los casos en que los investigadores evaluaron la calidad de la gestión.

72. No obstante, esa crítica se refería principalmente a los casos examinados por el Equipo de Tareas al principio de sus actividades, cuando los investigadores recién contratados, ajenos al ámbito de las Naciones Unidas, necesariamente tenían conocimientos limitados sobre los procesos y procedimientos de la Organización. Posteriormente, esa situación de falta de conocimientos mejoró debido a varios factores, entre ellos, la contratación de personas de las Naciones Unidas y la capacitación y la experiencia adquirida durante las investigaciones.

73. Los funcionarios interrogados consideraron positivo que se les brindara la oportunidad de releer los registros de la conversación. No obstante, el tiempo

transcurrido entre la entrevista y la oportunidad de leer y firmar los registros de la conversación puede haber sido considerable en algunos casos (se observaron períodos de cuatro o nueve meses) por lo que existía mayor riesgo de que el funcionario no pudiera recordar efectivamente la conversación.

74. La Junta observó que cabía mejorar la comunicación de conclusiones adversas, que era una garantía adicional concedida por el Equipo de Tareas. Actualmente, esa comunicación expone el contexto general de los cargos contra un funcionario y las normas o reglas que presuntamente haya infringido. Sin embargo, en la mayoría de los casos no informa sobre las pruebas en que se fundamentan las conclusiones, por lo que para el funcionario es difícil presentar una impugnación apropiada. En otros casos, incluso se proporciona el proyecto de informe sobre el funcionario en cuestión, con lo que se le brinda la oportunidad de presentar mejor su caso.

75. El tiempo que se concede al funcionario objeto de investigación para responder a la comunicación de conclusiones adversas no es siempre el mismo y a veces es particularmente breve (cuatro días en un caso). Es verdad que en muchos casos se pidieron prórrogas, que siempre se concedieron; no obstante, en un caso, la fecha fijada para presentar la respuesta fue posterior a la fecha de publicación del informe, por lo que el funcionario afectado no tuvo la oportunidad de que se tuvieran en cuenta sus observaciones.

c) Interés en que se concedan derechos adicionales

76. Los funcionarios interrogados por el Equipo de Tareas y entrevistados por la Junta expresaron gran interés en que se los informara de todo cambio de la condición en que eran interrogados. Los funcionarios podían haber sido entrevistados por el Equipo de Tareas como testigos que debían dar cuenta de la organización del servicio o los procedimientos presuntamente contenciosos, o podían ser considerados, funcionarios que podían estar involucrados, como parte de una investigación personal. El Equipo de Tareas a veces proporciona oralmente esta información, pero ésta no se declara oficialmente.

77. Además, los funcionarios interrogados por el Equipo de Tareas y entrevistados por la Junta deseaban tener acceso a la información relativa al seguimiento de sus entrevistas, independientemente de que hubieran sido exculpados o considerados sospechosos de haber cometido infracciones o delitos.

78. Cabe recordar que, según las normas de las Naciones Unidas³, el Equipo de Tareas no está autorizado a comunicar esa información a un funcionario objeto de investigación ni a informarlo de si ya no es objeto de sospechas; esa función incumbe al director del programa de que forma parte el funcionario. No obstante, esa información rara vez se transmitió a las personas afectadas.

79. Sólo cuando la Oficina de Gestión de Recursos Humanos lleva a cabo un procedimiento disciplinario el funcionario objeto de investigación recibe el informe del Equipo de Tareas y todos los documentos que han servido para fundamentar los cargos en su contra.

³ Véanse el párrafo 5 c) v) a) de la resolución 48/218 B, el párrafo 19 del boletín del Secretario General ST/SGB/273 y el párrafo 19 del documento A/55/469.

80. En procedimientos particularmente largos, cabe destacar la incertidumbre que se cernía sobre los funcionarios que no sabían si habían sido exculpados o acusados por conclusiones adversas, ni cuáles eran esas conclusiones.

d) Críticas respecto de la confusión entre una investigación y otros procedimientos

81. Las investigaciones del Equipo de Tareas difieren de los procedimientos disciplinarios, penales o de auditoría. No obstante, la Junta observó que, aunque se había informado debidamente a los funcionarios sobre el contexto en que serían interrogados, persistía la confusión respecto de los diferentes procedimientos.

82. Dado el carácter administrativo de las investigaciones del Equipo de Tareas, las personas interrogadas no conservarían un registro de las conversaciones ni los documentos presentados o intercambiados durante el proceso. Sin embargo, algunos funcionarios consideraron que las entrevistas eran de índole jurídica. Eso los llevó a solicitar que se les permitiera tener acceso a esos documentos y explicó el elevado número de negativas a firmar los informes de las entrevistas, ya que no se permitía a los funcionarios en cuestión conservar una copia de los documentos.

83. Además, algunos funcionarios consideraron sorprendentes los métodos de investigación aplicados, que a su juicio eran descorteses e inadecuados para cuestiones relacionadas con mala gestión, que podía ser más apropiado tratar en una auditoría.

84. El alcance más amplio de las garantías otorgadas en un procedimiento disciplinario explica el motivo por el cual los funcionarios cuestionaron que las investigaciones del Equipo de Tareas fueran de índole disciplinaria. El principal objetivo de la instrucción administrativa ST/AI/371, de fecha 2 de agosto de 1991, sobre las medidas y procedimientos disciplinarios era servir de recordatorio sobre el respeto de las garantías procesales en el caso de que un funcionario fuera sospechoso de conducta impropia. En la instrucción se recuerda que la definición de falta de conducta de la Regla 110.1 del Reglamento del Personal, es, “el incumplimiento por un funcionario de las obligaciones que le imponen la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto y Reglamento del Personal u otras directivas administrativas aplicables, o de las normas de conducta que se esperan de un funcionario internacional”. Se da una definición de incumplimiento de las normas de conducta que se esperan y se incluyen en particular, el hurto, el fraude y el acoso. La instrucción señala que en ese contexto, si el Subsecretario General, tras la conclusión de la investigación preliminar, decide incoar un procedimiento disciplinario, ese procedimiento deberá ajustarse a los siguientes requisitos:

a) Se debe informar al funcionario sobre los cargos en su contra y sobre su derecho a responder a esos cargos;

b) Se debe proporcionar al funcionario una copia de los documentos en los que se han fundado los cargos en su contra;

c) Se debe informar al funcionario sobre su derecho a recibir asesoramiento letrado de otro funcionario en servicio o jubilado para que lo ayude a responder a los cargos en su contra; también debe facilitársele al funcionario información sobre la forma de obtener esa asistencia.

85. Actualmente el Equipo de Tareas no puede cumplir esas dos últimas condiciones, ya que no forma parte del marco de un procedimiento disciplinario según lo indicado en el párrafo 14 del Manual de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

86. Ante la persistente confusión existente entre las personas objeto de investigación es indispensable que se facilite información más amplia y más específica. Además de las directrices mencionadas, sería conveniente que se comunicara al funcionario objeto de investigación todo cambio en su “condición” durante la investigación, por ejemplo, si pasa de ser testigo a ser un posible demandado.

5. Comunicación y respeto de la confidencialidad

87. Las normas relativas a la confidencialidad de las investigaciones realizadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se exponen claramente en el Manual de Investigaciones. En el Manual se señala que “es un principio básico de la metodología de la investigación y de la imparcialidad el que una investigación en curso se mantenga confidencial” (párr. 39).

88. La Junta también observó que los miembros del Equipo de Tareas habían extremado las precauciones para garantizar la seguridad y la confidencialidad de los documentos utilizados en las investigaciones en sus oficinas. No obstante, el hecho de que los medios de prensa difundieran determinada información confidencial sobre las investigaciones del Equipo de Tareas a finales de 2007, sin que se supiera cómo habían obtenido esos medios la información, exige que la Administración proceda con mayor cuidado para impedir que se viole la confidencialidad de su labor.

E. El futuro del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones

89. Se dispone de lo necesario para que el Equipo de Tareas prosiga sus actividades hasta el 31 de diciembre de 2008, pero el Equipo dejará de existir en su forma actual de conformidad con su carácter provisional.

90. En el informe titulado “Fortalecimiento de las investigaciones” (A/62/582), la Administración esbozó planes para preservar las competencias y la experiencia del Equipo de Tareas mediante la incorporación en la actual División de Investigaciones. La Junta estima que el fortalecimiento y la reestructuración de la División de Investigaciones debería ir acompañada de un examen de la función de investigación de las Naciones Unidas en general.

F. Recomendaciones

91. A la luz del análisis de la Junta sobre las operaciones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones reseñado en el presente informe, del carácter temporal del Equipo de Tareas y de la decisión adoptada por la Asamblea General en su resolución 62/234, de que se realizara un examen general de la capacidad de la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría, la Junta recomienda que la Administración:

- a) **Incorpore en el sistema permanente de investigación de las Naciones Unidas los conocimientos especializados y las competencias del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones, así como la experiencia adquirida en sus operaciones;**
- b) **Al aplicar la recomendación anterior, examine la función de investigación de las Naciones Unidas en general;**
- c) **Recurra a los procedimientos de investigación con suma cautela, solo cuando haya sospechas bien fundadas de que se han infringido las normas y sólo después de que se hayan considerado debidamente todas las demás medidas razonables (decisión administrativa, auditoría, etc.);**
- d) **Uniforme y consolide las normas y los procedimientos aplicables a todas las investigaciones en las Naciones Unidas en una instrucción del Secretario General, que debe proporcionarse sistemáticamente a los funcionarios que sean entrevistados;**
- e) **Asegure la debida transmisión de las investigaciones pendientes cuando cesen las actividades del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones.**

G. Agradecimientos

92. La Junta quisiera expresar su sincero agradecimiento al Director y a todo el personal del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones por su franqueza y disponibilidad, así como por la rapidez y la calidad de sus respuestas a las preguntas formuladas durante esta auditoría.

(Firmado) Philippe **Séguin**
Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia
Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas
Auditor Principal

(Firmado) Terence **Nombembe**
Auditor General de la República de Sudáfrica

(Firmado) Reynaldo A. **Villar**
Presidente de la Comisión de Auditoría de Filipinas

30 de junio de 2008

Anexo

Atribuciones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones

A raíz de la reciente detección de problemas relacionados con las adquisiciones, en particular en el Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas, incluida la investigación por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) del ex oficial de adquisiciones Alexander Yakovlev, que llevó a su detención y condena, la División de Investigaciones de la OSSI estableció un pequeño grupo de trabajo para que dedicara tres meses a examinar varios casos pendientes de adquisiciones. El Departamento de Gestión había expresado especial preocupación respecto de las operaciones del Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas y pidió que Deloitte and Touche realizara una auditoría externa.

Tras varias semanas de trabajo del grupo de la División de Investigaciones, y a la luz de las inquietudes respecto de las operaciones y la supervisión del Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas, derivadas de las auditorías de la OSSI y de la auditoría externa de Deloitte, en reuniones entre la OSSI y el personal directivo superior de las Naciones Unidas se llegó a las siguientes conclusiones:

1. Los problemas detectados en el Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas eran de tal magnitud que tenían que abordarse de forma global. A ese respecto, por la presente se decide que la gestión y la tramitación de todos los casos relativos a adquisiciones, pasados, presentes y futuros, de que se ha ocupado la División de Investigaciones se remitan al Equipo de Tareas (las razones en que se fundamenta esta decisión se explican con mayor detalle en la nota adjunta a las presentes atribuciones).
2. Se debe aprobar la recomendación de la División de Investigaciones de que se prorrogue la duración (a seis meses) y se amplíe la composición (a unos 18 investigadores) del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones y el Departamento de Gestión proporcione la financiación necesaria.
3. Que ese Equipo de Tareas presente informes directamente a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna para que se preste atención a sus actividades al más alto nivel de la OSSI.
4. Se deben examinar las cuestiones planteadas por el Departamento de Gestión sobre la investigación anterior (caso No. 0125/03) de un caso de adquisiciones y, de ser necesario, el caso debe ser investigado nuevamente por personal de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
5. El Equipo de Tareas, en consulta con la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna, debe determinar los casos que acepta investigar y la prioridad que debe asignar a esas investigaciones.
6. Se encomienda al Equipo de Tareas que investigue o vuelva a investigar todos los casos, asuntos o denuncias sobre adquisiciones cerrados, actuales y nuevos. Para evitar dudas, se señala que esa tarea no se circunscribe al Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas en la Sede.

Tareas asignadas

Como se ha señalado, el Equipo de Tareas, al establecer prioridades respecto de las investigaciones, tendrá en cuenta factores, como el carácter delictivo, las consecuencias financieras, el perjuicio para la reputación de la Organización y otros factores de evaluación, según el perfil de evaluación del riesgo.

La Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna podrá asignar otras tareas que considere necesarias y apropiadas.

Productos

Para el 17 de febrero de 2006, el Equipo de Tareas presentará a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna un plan estratégico para la ejecución de las tareas asignadas que incluirá una lista de los casos prioritarios, una estimación del tiempo necesario para completarlos, expresado en horas/hombre, así como un calendario para la presentación de los informes provisionales.

El Equipo de Tareas presentará un informe provisional a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna el primer día de cada mes, en el que proporcionará información actualizada sobre cada uno de esos casos, con inclusión de cualquier cambio en la situación o en el calendario y la explicación pertinente. Cuando el Equipo de Tareas lo considere apropiado, se presentarán informes provisionales adicionales sobre cualquier novedad significativa en relación con casos particulares.

Cuando se finalice cada uno de los casos prioritarios se presentará a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna un proyecto de informe final sobre el caso. Además, cuando el Equipo de Tareas termine su labor se presentará a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna un Informe de evaluación sobre la corrupción en el Servicio de Adquisiciones de las Naciones Unidas.

La Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna decidirá cuáles de esos informes se presentarán a la Administración y cuáles podrían presentarse a la Asamblea General, y en qué forma.

Supervisión

El Equipo de Tareas tendrá un jefe, que rendirá cuentas directamente a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna. El jefe formulará recomendaciones sobre las operaciones y las actividades del Equipo de Tareas a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna, que dará instrucciones al Equipo. El jefe del Equipo de Tareas participará junto a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna en las reuniones semanales organizadas por el Secretario General Adjunto, Jefe de Gabinete, para examinar la labor del Equipo de Tareas. El jefe del Equipo de Tareas podrá nombrar un adjunto y/o jefes de equipo dentro del Equipo de Tareas, según proceda, cuando el Equipo esté plenamente constituido.

El jefe del Equipo de Tareas presentará informes directamente a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna, que podrá designar a un funcionario de su oficina para que se encargue de mantener el contacto periódico respecto de la labor del Equipo a fin de que se puedan resolver los asuntos

corrientes y para que la labor se realice a tiempo y según lo previsto, se detecten y solucionen rápidamente los problemas, y se resuelvan las dificultades operacionales.

Al menos cada dos semanas habrá que celebrar conversaciones sobre la marcha de las investigaciones y sobre cualquier problema de orden jurídico o político en las que se destaquen las cuestiones o problemas delicados a medida que surjan asuntos importantes para que la Secretaria General Adjunta los examine y adopte las decisiones del caso.

La Secretaria General Adjunta y el jefe del Equipo de Tareas, acordarán qué asuntos habrán de someter a la atención inmediata de la Secretaria General Adjunta.

Funcionamiento

El Equipo de Tareas respetará todas las normas, reglamentos y publicaciones administrativas de las Naciones Unidas en el desempeño de su labor y se guiará por las Directrices uniformes para las investigaciones. También respetará el mandato de la OSSI y el Manual de la División de Investigaciones de la OSSI publicado en el sitio web de la OSSI.

Las dos modificaciones de lo anterior, que se aplican exclusivamente al Equipo de Tareas mientras esté en funcionamiento, son:

1. Desde la fecha de entrada en vigor de estas atribuciones, se invitará a todas las personas entrevistadas por el Equipo de Tareas a firmar un registro de la entrevista. Ese requisito se expone con mayor detalle en el Manual de la División de Investigaciones de la OSSI. El registro de la entrevista debe reflejar fielmente todos los asuntos discutidos, pero no será necesariamente literal.

2. El jefe del Equipo de Tareas, o la persona que éste designe, no infringirá las disposiciones relativas a la confidencialidad establecidas en el procedimiento operativo B si informa al personal directivo superior sobre la marcha de una investigación con el propósito de prevenir nuevos daños o pérdidas para la Organización, siempre que la divulgación de esa información no perjudique la investigación.

El Equipo de Tareas establecerá sus propias modalidades de funcionamiento, archivos y sistemas para asegurar que se respeten las disposiciones relativas a la confidencialidad. Todo el material recopilado por el Equipo de Tareas y los documentos que no sean públicos se mantendrán en estricta confidencialidad, con excepción de lo dispuesto en el párrafo 2 *supra*. Se utilizarán cajas fuertes y otros elementos de seguridad en los locales del Equipo de Tareas y en la oficina de la Secretaria General Adjunta.

La Oficina Ejecutiva de la OSSI desempeñará las funciones administrativas, que incluirán la gestión de los recursos financieros, la contratación de personal y las adquisiciones, con asistencia de personal de apoyo contratado por el Equipo de Tareas. Todas las recomendaciones sobre contratación y gastos deben ser aprobadas por la Oficina Ejecutiva.

Dotación de personal

El Equipo de Tareas se ocupará de la contratación de personas o empresas para atender a sus necesidades. Hasta el 30 de marzo se asignarán al Equipo de Tareas dos funcionarios de la División de Investigaciones (uno procedente de Nairobi y otro de Viena) que participaron en la fase inicial. No obstante, la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna estudiará la necesidad de prorrogar esa asignación al Equipo de Tareas y adoptará las medidas que estime apropiadas, teniendo en cuenta la marcha de las investigaciones.

Todas las personas que trabajen en el Equipo de Tareas deberán firmar acuerdos de confidencialidad que se archivarán con sus expedientes personales, en el caso de los funcionarios, o con los documentos contractuales, en el caso de empresas o contratistas. Todo el personal por contrata que participa en la labor del Equipo deberá firmar el mismo acuerdo de confidencialidad. Las sanciones en caso de infracción incluirán la inhabilitación para trabajar en el futuro para cualquier entidad de las Naciones Unidas, la denegación de futuras oportunidades de empleo, la divulgación de las infracciones en el sitio web de la OSSI y la rescisión inmediata de todo contrato u otro acuerdo para la prestación de servicios.

Relación con la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Se acuerda que la administración de la División de Investigaciones de la OSSI no tendrá responsabilidad alguna respecto del Equipo de Tareas. No obstante, debe quedar claramente entendido que el Equipo de Tareas sigue formando parte de la OSSI y que, a ese respecto, la División de Investigaciones de la OSSI prestará al Equipo toda la asistencia necesaria. Esta asistencia incluirá, aunque no exclusivamente, la colaboración de los investigadores de la División de Investigaciones que trabajen tanto en Nueva York, como en lugares de destino fuera de Nueva York.

En cuanto al acceso a los documentos, las bases de datos y los archivos de la División de Investigaciones, los investigadores del Equipo de Tareas tendrán los mismos derechos, obligaciones y posibilidades de acceso que los investigadores de la División de Investigaciones.

Clausura del Equipo de Tareas

Cualquier asunto que sea objeto de las atribuciones del Equipo de Tareas que no se haya despachado o que requiera seguimiento se comunicará por separado a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna, que tomará una decisión sobre cualquier medida o tarea al respecto. Todo el material recopilado por el Equipo de Tareas se proporcionará a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna al concluir el mandato del Equipo.

Las presentes atribuciones entrarán en vigor el 12 de enero de 2006.

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

Naciones Unidas
12 de enero de 2006

Nota explicativa de las atribuciones del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones

Actualmente la División de Investigaciones tiene ante sí casos relativos a adquisiciones que son gestionados por lo dos Jefes de Dependencia. La creación de un nuevo Equipo de Tareas encargado exclusivamente de los casos relativos a las adquisiciones entraña el riesgo de que se dupliquen las actividades y de que no se descubra la relación entre personas o empresas sospechosas a menos que todos los casos relativos a adquisiciones se sometan al Equipo de Tareas. Aunque el objetivo inicial era que el Equipo de Tareas se centrara en varios de los principales casos relativos a las adquisiciones, ahora se ha decidido que su cometido sea emprender un examen amplio de todas las denuncias en la esfera de las adquisiciones, independientemente de que procedan de la Sede de las Naciones Unidas o de otro lugar.

Para que esta responsabilidad ampliada se pueda cumplir mejor y habida cuenta del riesgo que entraña el hecho de que en la División de Investigaciones existan diversos grupos que se encarguen de los asuntos relativos a las adquisiciones, en particular cuando se ha constituido especialmente un Equipo de Tareas, considero que sería más efectivo y eficiente asignar y confiar todos los casos relativos a las adquisiciones al Equipo de Tareas.

No cabe establecer distinción alguna entre el Equipo de Tareas y otras partes de la División de Investigaciones, salvo que el Equipo de Tareas examinará solamente los casos relativos a las adquisiciones. Sin limitar la instrucción general de que todos los casos relativos a adquisiciones deben transferirse al Equipo de Tareas, se reconoce que en algunas ocasiones resultará más práctico y más eficiente, y probablemente se logren resultados más rápidos si se ocupan del caso investigadores de la División de Investigaciones distintos de los asignados al Equipo de Tareas. También en algunas ocasiones habrá tareas de investigación que el Equipo de Tareas encomendará a investigadores ajenos al Equipo de Tareas de la División de Investigaciones, porque se encuentran en el lugar preciso, están disponibles o son entendidos en la materia. En esas circunstancias se espera que todos los miembros de la División de Investigaciones, pertenezcan o no al Equipo de Tareas, utilicen el sentido común y el buen criterio para que se siga la vía más eficaz. En esos casos, toda asignación de tareas de investigación a investigadores que no pertenezcan al Equipo de Tareas deberá ser aprobada por el Jefe de la Dependencia y el jefe del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones.

12 de enero de 2006

(Firmado) Inga-Britt **Ahlenius**

Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna
