



Asamblea General

Distr. general
12 de diciembre de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 142 del programa

Dependencia Común de Inspección

Examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

Adición

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (véase [A/73/665](#)).

Resumen

En su informe titulado “Examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (véase [A/73/665](#)) la Dependencia Común de Inspección examinó la eficacia de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para garantizar que los denunciantes de irregularidades gocen de niveles adecuados de protección, en particular con respecto a las represalias.

En la presente nota se recogen las opiniones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acerca de las recomendaciones formuladas en el informe. Las opiniones se han consolidado con arreglo a la información proporcionada por las organizaciones que integran la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que acogió con beneplácito el informe y respaldaron algunas de sus conclusiones.



I. Introducción

1. En su informe titulado “Examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (véase [A/73/665](#)), la Dependencia Común de Inspección se centró en las políticas, procesos y procedimientos adoptados en todo el sistema para la denuncia de faltas de conducta e irregularidades y la protección de los denunciantes contra las represalias.

II. Observaciones generales

2. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acogen con beneplácito el informe de la Dependencia Común de Inspección y sus conclusiones y encomian la abundante información que proporciona, así como la utilidad de sus datos. Las organizaciones observan que el informe ofrece información valiosa y una serie de recomendaciones útiles.

3. Las organizaciones aprecian el esfuerzo realizado para determinar las buenas prácticas, aunque observan que aplicar esas prácticas como criterios de evaluación o metas en el amplio espectro de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que se refiere el informe tal vez significaría no tener suficientemente en cuenta los contextos y las circunstancias de cada organización. Si bien los criterios usados en los sectores público y privado a nivel nacional son una fuente importante de información para el desarrollo ulterior de las políticas de las organizaciones internacionales, esas políticas deben adaptarse a las características específicas de la organización del caso.

4. Las organizaciones reconocen que las Naciones Unidas en su conjunto tienen un sistema diferenciado para tratar las infracciones. Apenas existen mecanismos para tratar conductas que no constituyen irregularidades pero que son no obstante indeseables en un lugar de trabajo, donde la tolerancia y la comprensión son valores fundamentales. Algunas organizaciones, en particular las pequeñas dotadas de recursos limitados, observan que las denuncias malintencionadas son también un motivo de especial preocupación.

5. Las organizaciones observan que en el examen se podría haber ahondado en el análisis de las causas fundamentales de las dificultades con que tropieza el sistema de las Naciones Unidas para proteger a los denunciantes de irregularidades. Muchos consideran que esas dificultades están estrechamente vinculadas con cuestiones de armonización y aplicación de políticas, tanto entre las organizaciones y en su propio seno, antes que con los idiomas de las políticas.

6. Las organizaciones observan además que en el informe se podría haber asignado una mayor prominencia a sus respectivas estructuras institucionales y de gobernanza a fin de describir mejor los instrumentos jurídicos y administrativos internos que existen para garantizar la justicia para los funcionarios u otros denunciantes. Faltan los elementos de comparación sobre la búsqueda y la obtención de justicia y el subelemento sobre la protección contra las represalias, cuando sea necesario.

7. Señalan además que no se hace mucho hincapié en la denuncia de faltas de conducta conforme al marco normativo y jurídico, y la posibilidad de que todos los funcionarios obtengan reparación legal (ya sea que se haya concedido protección o no).

8. Las organizaciones observan que el informe también atribuye importancia considerable a las declaraciones de personas que dijeron ser denunciantes de irregularidades, pero cuyas denuncias fueron juzgadas carentes de mérito tras un

examen amplio y detallado. Algunos creen que esas afirmaciones infundadas pueden haber influido en forma desproporcionada en algunos aspectos del informe.

9. La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) señala una discrepancia entre el texto del párrafo 41, en el que se afirma que solo el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados cumplen con todos los requisitos de las mejores prácticas para el criterio 1, y el cuadro siguiente, que indica que la OMPI también cumple con todos los requisitos para ese criterio.

10. Las organizaciones observan que la declaración contenida en el párrafo 150 debería incluir la palabra “presuntos”, como se indica a continuación: “Se denunciaron en total 10.413 presuntos casos de faltas de conducta/irregularidades a las oficinas de supervisión”.

11. A las organizaciones pequeñas, en particular las que no tienen actualmente un oficial de ética u ombudsman, les resulta difícil aplicar las recomendaciones propuestas en lo que respecta a los plazos y las consecuencias en materia de recursos, cuando esas consecuencias no se han presupuestado, como en el caso de la Organización Meteorológica Mundial.

12. Las organizaciones acogen con beneplácito la mayoría de las recomendaciones que figuran en el examen, pero subrayan que su aplicación estaría estrechamente vinculada a la disponibilidad de recursos, entre ellos, tiempo, personal y fondos.

III. Observaciones sobre recomendaciones específicas

Recomendación 1

Los órganos legislativos deberían adoptar medidas antes de 2020 para velar por que todas las políticas relacionadas con faltas de conducta/irregularidades y represalias especifiquen los canales y las modalidades que corresponda, como comités de supervisión independientes, para la notificación e investigación de las denuncias contra el jefe ejecutivo de la organización, así como contra cualesquiera otras funciones que puedan entrañar un posible conflicto de intereses en el tratamiento de esas cuestiones.

13. Si bien esta recomendación está dirigida a la Asamblea General y a otros órganos rectores, las organizaciones informan de que ellas: a) ya tienen mecanismos y procedimientos operativos estándar que responden al contenido de la recomendación; b) están revisando el reglamento del personal y las directrices para aclarar aún más los diferentes canales existentes para que los examinen sus respectivos órganos rectores; c) están examinando las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades con respecto al conflicto de intereses y estableciendo una correlación con otras recomendaciones, incluida la recomendación 1 del informe titulada “Examen de los mecanismos y políticas relativos al conflicto de intereses en el sistema de las Naciones Unidas” (véase [A/73/187](#)).

14. Específicamente, con referencia al Secretario General de las Naciones Unidas, la Secretaría observa que el nombramiento del Secretario General se rige por la Carta de las Naciones Unidas. La Carta no contiene disposiciones expresas sobre la investigación de denuncias contra el Secretario General, y la cuestión no se ha planteado en la práctica. El nombramiento del Secretario General por la Asamblea General previa recomendación del Consejo de Seguridad está previsto en el Artículo 97 de la Carta. Toda medida que disponga una investigación de denuncias contra el Secretario General tendría que ser aplicada en consonancia con la Carta. A este

respecto, cabe señalar que en la sección 20 del artículo V de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, los Estados Miembros convinieron en que el Consejo de Seguridad es el principal órgano con autoridad para suspender la inmunidad del Secretario General.

15. Para los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas, el marco jurídico aplicable para atender las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias consiste en el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y las instrucciones administrativas pertinentes de las Naciones Unidas. Como se expresa en el párrafo 51 del informe, el Secretario General nombra a los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas en calidad de funcionarios de las Naciones Unidas y en sus condiciones de servicio se estipula que están sujetos al Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y a las disposiciones administrativas pertinentes de las Naciones Unidas. Entre ellas figura la instrucción administrativa sobre conducta insatisfactoria, investigaciones y el proceso disciplinario (ST/AI/2017/1) y el boletín del Secretario General sobre protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta y cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (ST/SGB/2017/2/Rev.1).

16. En virtud de ese marco jurídico, y en la medida en que la entidad de investigación del fondo o programa de las Naciones Unidas no esté en condiciones de llevar a cabo una investigación de su jefatura ejecutiva, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna o un grupo de investigación u otra entidad que designe el Secretario General podrá cumplir esa tarea. La decisión de iniciar el proceso disciplinario relativo a un jefe ejecutivo de un fondo o programa de las Naciones Unidas compete al Secretario General.

17. A los efectos de dar cumplimiento a la recomendación, se podría invitar a los órganos legislativos a que tomen nota de la aplicabilidad de dicho marco jurídico a los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que no posean un mecanismo de apelación externo e independiente, si no hubiera indicios de represalia, la jefatura ejecutiva debería dar instrucciones a las oficinas pertinentes para que elaboren, antes de 2020, opciones apropiadas para corregir esta deficiencia a fin de considerarlas en forma oportuna, y para que expongan los procesos y mecanismos acordados en versiones actualizadas de las políticas de protección contra las represalias.

18. Las organizaciones apoyan parcialmente esta recomendación. Si bien algunas observan que los mecanismos existentes cumplen plenamente la recomendación mencionada, otras están considerando la posibilidad de introducir mecanismos de apelación para atender los casos en que se determine la inexistencia de indicios de represalia como parte de su examen de la política de protección de los denunciantes.

Recomendación 3

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían actualizar sus políticas de protección de los denunciantes de irregularidades antes de 2020 a fin de subsanar las deficiencias y lagunas señaladas por la DCI en las calificaciones de las mejores prácticas.

19. Las organizaciones concuerdan en parte con la recomendación citada y señalan que tal actualización debería hacerse en la medida en que resulte procedente para cada entidad. Varias organizaciones informaron de que ya actualizaron sus políticas en

2018 o están en vías de hacerlo sobre la base de las conclusiones del examen. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones consideran que las mejores prácticas señaladas por la Dependencia son parámetros discutibles y expresan reservas con respecto a varios puntos señalados en las calificaciones de las mejores prácticas ya que no parecen evaluar en forma plena y correcta las disposiciones de las respectivas organizaciones.

20. En cuanto al párrafo 118, las organizaciones con gran presencia sobre el terreno observan que deberían considerarse las consecuencias de hacer traducir todo un conjunto de políticas en términos de costos y de calidad de la traducción, ya que la experiencia ha demostrado que tal labor requiere un hablante nativo del idioma de origen, que domine el inglés y conozca el tema. Debería considerarse ante todo la traducción a los idiomas de trabajo de la organización.

Recomendación 4

Antes de 2020, los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a los jefes ejecutivos que velen por que se defina con claridad la independencia del jefe de ética, el jefe de supervisión y de las funciones de ombudsman/mediador, de conformidad con las recomendaciones contenidas en los informes de la Dependencia (JIU/REP/2006/2, JIU/REP/2010/3, JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2015/6 y JIU/REP/2016/8), y que estas funciones informen periódicamente al órgano legislativo.

21. En general, las organizaciones apoyan esta recomendación, aunque varias observan que sus disposiciones ya están enunciadas en sus políticas y arreglos actuales.

22. Algunas organizaciones observan que, aunque la declaración relativa a la independencia figura en la formulación propuesta, también figuran los factores que atentan contra la independencia. Esos factores invitan a que se considere la manera de hacer que las funciones de supervisión sean en verdad independientes, de armonizar el mandato de cada oficina (mandato renovable o renovable a título excepcional, la inclusión de tales jefes independientes en las reuniones de administradores de categoría superior o según proceda) y de presupuestar y ocupar el cargo para permitir que se realice una labor estratégica, entre otras variables.

23. En cuando al párrafo 131, las organizaciones observan que en su análisis la Dependencia no reconoce que un mandato de duración limitada plantea también otra serie de dificultades, pues un mandato de ese tipo (especialmente uno breve) crea el riesgo de que los titulares se centren más en su carrera que en la organización a la que prestan servicios. Si bien los mandatos únicos de larga duración pueden contribuir a asegurar la independencia, dificultan la remoción de una persona que no tenga un buen desempeño. Por el contrario, tener la posibilidad de ser nombrado para más de un mandato suscita la misma clase de problemas que atentan contra la independencia.

Recomendación 5

Para fines de 2019, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían desarrollar herramientas amplias de comunicación para todo el personal sobre qué, cómo, dónde y a quién denunciar las faltas de conducta y las infracciones, entre ellas, el acoso y las represalias, en todos los idiomas de trabajo de la organización.

24. Las organizaciones en general apoyan esta recomendación, aunque advierten acerca de las consecuencias en materia de costos y recursos que no han sido contabilizados en el ciclo presupuestario actual y que podría acarrear su aplicación, y expresan preocupación acerca de su capacidad para cumplir el plazo propuesto. Sin

embargo, algunas organizaciones han adoptado medidas para ocuparse de la cuestión a través de seminarios web y materiales informativos.

25. Algunas organizaciones señalan que la recomendación se basa en los resultados de una encuesta que indicó que “solo el 56,5 % de los encuestados estuvieron plenamente de acuerdo en que sabían específicamente a quienes tenían que denunciar tales faltas de conducta e infracciones” y desean saber cómo la Dependencia llegó a la conclusión de que una “falta de comprensión de los mecanismos de presentación de informes” se confirmaba en las respuestas a la encuesta mundial del personal. Consideran que esa afirmación se basa en una premisa equivocada, a saber, que todos los funcionarios deberían saber a quién denunciar las faltas de conducta. Las organizaciones sostienen que los funcionarios deberían saber que pueden encontrar fácilmente la información sobre la manera de denunciar las faltas de conducta si se encuentran en una situación en que deban hacer tal denuncia.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían elaborar, antes de 2020, procedimientos operativos estándar de protección proactiva de quienes denuncien faltas de conducta e infracciones contra las represalias, lo cual debería incluir la realización de evaluaciones del riesgo correspondiente y la determinación de mecanismos y recursos de apoyo.

26. Las organizaciones consideran que esta recomendación no es clara y, por lo tanto, no pueden respaldarla. No obstante, algunas han adoptado medidas para revisar sus políticas de protección contra las represalias a fin de incluir medidas de prevención.

27. La mayoría de las organizaciones dudan de que por sí solo un procedimiento operativo estándar sirva para proteger en forma proactiva contra las represalias. Algunas también observan que sus políticas de protección contra las represalias ya contemplan la posibilidad de ofrecer protección a todos los denunciantes, incluso durante la fase de evaluación preliminar, por lo que la formulación de nuevas directrices o procedimientos operativos estándar resulta innecesaria y contraproducente.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían elaborar antes de 2020 procedimientos operativos estándar para la gestión de casos de represalia, junto con listas de control específicas y protocolos de investigación, servicios de apoyo y medios de comunicación.

28. Aunque las organizaciones mayormente acogen con beneplácito las disposiciones de esta recomendación, muchas ponen en tela de juicio la eficiencia de la formulación de nuevos procedimientos operativos estándar cuando ya existen políticas claras y detalladas. Preguntan en qué se diferenciarían esos procedimientos adicionales. Observan además que el criterio propuesto podría crear una carga administrativa innecesaria que no contribuiría a la eficiencia de los procesos.

29. Las organizaciones que están actualizando sus políticas de protección de los denunciantes están encarando el asunto con instrumentos y medidas que se ajustan a su contexto institucional específico.

30. En cuanto al párrafo 189, algunas señalan que la Dependencia no contempló las consecuencias financieras de sus propuestas. Por ejemplo, salvo las oficinas de ética más grandes, todas tienen entre 1 y 4 funcionarios y la cuestión de las represalias es solo uno de los mandatos de esas oficinas.

31. A algunas organizaciones no les resulta clara la forma en que esta recomendación se relaciona con algunas de las conclusiones en que aparentemente se

basa: en los párrafos 201 y 202 la Dependencia detalla los “efectos físicos y emocionales que las represalias pueden tener sobre los denunciantes y el efecto perjudicial que la denuncia puede tener para una carrera”. Esa declaración se basó en las percepciones de un pequeño grupo de entrevistados (17) y las organizaciones se preguntan si esas personas denunciaron casos reales de falta de conducta o si habían sido víctimas de represalias o si solo habían hecho denuncias infundadas al respecto.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían velar por que antes de 2020 a) se establezcan y pongan en funcionamiento medios de denunciar anónimamente las faltas de conducta e irregularidades; b) esos medios estén disponibles en todos los idiomas de trabajo de la organización; c) sean accesibles a todo el personal, los proveedores y los beneficiarios; d) se reflejen en sus políticas pertinentes; y e) sean difundidos ampliamente.

32. Las organizaciones apoyan esta recomendación, pero subrayan que las denuncias anónimas suelen ser más difíciles de fundamentar y demostrar con el rigor necesario ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

33. No obstante las conclusiones que figuran en los párrafos 178 a 182, las organizaciones observan una falta general de claridad sobre la forma en que el personal ha de comunicar inquietudes que no supongan faltas de conducta, acerca de si la protección contra las represalias se ha de hacer extensiva a tales comunicaciones y sobre la manera en que el personal de las oficinas que no se ocupan de investigaciones o de supervisión tratan dichas comunicaciones.

Recomendación 9

Antes de finales de 2019, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían velar por la publicación de un informe anual, con los debidos recaudos de confidencialidad, acerca de los casos de falta de conducta, infracciones y represalias. En el informe se deberían incluir expresamente las acusaciones, conclusiones y resultados, así como las medidas administrativas adoptadas.

34. Las organizaciones apoyan esta recomendación y ponen de relieve la necesidad de prestar especial atención a la privacidad y la protección y rastreabilidad de los datos. Esas cuestiones, junto con la imposibilidad de eliminar por completo los datos de Internet, quizá expongan al personal que haya presentado denuncias a posibles perjuicios y podrían ofrecer oportunidades para presentar reclamaciones legales importantes contra la organización.

35. Algunas organizaciones expresan reservas acerca de la inclusión en sus informes de información sobre todos los casos de falta de conducta e irregularidades, incluidos los que siguen siendo investigados o que han sido cerrados por la Oficina del Inspector General en la fase de admisión o por la administración sobre la base de las conclusiones de la investigación de la Oficina. Otras organizaciones publican esos informes solo en el plano interno, cada dos años, y consideran que eso es suficiente.

Recomendación 10

Antes de finales de 2019, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían velar por que se exija a todos los supervisores y directores que reciban capacitación específica sobre políticas de denuncia de irregularidades y la manera de responder y tratar como es debido a las denuncias de faltas de conducta, irregularidades y represalias.

36. Las organizaciones apoyan parcialmente esta recomendación. Aunque varias organizaciones ya han establecido cursos de capacitación obligatorios, otras observan el carácter restrictivo y el calendario poco realista del proyecto de recomendación y destacan la importancia de facilitar el acceso a la información sobre una cuestión concreta.

37. Algunas organizaciones están de acuerdo con la declaración de la DCI de que hay una deficiencia seria en la capacitación sobre aptitudes interpersonales, como la gestión de conflictos y la formación de equipos. No obstante, consideran que tal vez sea necesario abandonar el concepto de “aptitudes interpersonales”, ya que el término podría implicar que los directores y supervisores deberían poder aprenderlas con facilidad y aplicarlas con rapidez, cuando en realidad estas aptitudes exigen tiempo para desarrollarlas y capacitación para llevarlas a la práctica. Las organizaciones señalan que una vez que se adquieren y dominan esas aptitudes, dan resultados concretos que podrían redundar en una mayor eficacia institucional.

38. Las organizaciones consideran que las consecuencias de la declaración formulada en el párrafo 262 en relación con las políticas de protección contra las represalias no se han tratado plenamente en la sección o en la recomendación conexas.

Recomendación 11

Antes de 2020, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían realizar encuestas mundiales del personal cada dos años a fin de sondear las opiniones del personal sobre cuestiones relativas a la pauta que se imparte desde la cúpula, la rendición de cuentas y asuntos de ética y elaborar un plan de acción amplio para resolver los problemas señalados.

39. En general, las organizaciones apoyan dichas recomendaciones, cuando aún no se hayan realizado tales encuestas. Algunas prefieren recoger en forma regular o periódica, en lugar de cada dos años, las opiniones del personal a nivel mundial para que las entidades puedan hacer las encuestas cuando se realicen eventos importantes y contrataciones de recursos humanos, en lugar de hacerlo conforme a un calendario prescrito.