

**Examen de los mecanismos y políticas relativos
al conflicto de intereses en el sistema
de las Naciones Unidas**

Preparado por

Rajab M. Sukayri

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, 2017



Naciones Unidas

**Examen de los mecanismos y políticas relativos
al conflicto de intereses en el sistema
de las Naciones Unidas**

Preparado por

Rajab M. Sukayri

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2017

Resumen ejecutivo

Examen de los mecanismos y políticas relativos al conflicto de intereses en el sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2017/9

El presente examen a nivel de todo el sistema tiene por objetivo calibrar la medida en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuentan con marcos reglamentarios apropiados para hacer frente a los conflictos de intereses; evaluar los mecanismos y las prácticas vigentes para abordar los conflictos de intereses efectivos y posibles; identificar las lagunas y problemas y proponer soluciones apropiadas a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; examinar las sinergias internas e interinstitucionales y su utilidad para hacer frente a los conflictos de intereses en todo el sistema, y formular sugerencias para mejorarlas o potenciarlas; identificar y difundir las prácticas óptimas o apropiadas para abordar los conflictos de intereses en todas las etapas: prevención, mitigación, resolución y/o sanción.

Ante el riesgo de que el personal malinterprete su conducta como correcta por efecto de un sesgo invisible e inconsciente que puede menoscabar su buen discernimiento, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han asignado a las oficinas de ética el papel de intérpretes del comportamiento. La función de ética se encarga de interpretar objetivamente si una situación constituye o no un conflicto de intereses. Realiza esta tarea a petición de cualquier miembro del personal, ya se trate del jefe ejecutivo o del funcionario de menor rango.

La Oficina de Ética de las Naciones Unidas colabora estrechamente con las oficinas de ética de los fondos y programas de las Naciones Unidas en el marco del Panel de Ética de las Naciones Unidas para asegurar la aplicación consecuente de las normas éticas en las organizaciones miembros. Ello incluye abordar los conflictos de intereses mediante una labor de asesoramiento, capacitación y divulgación en materia ética y la administración de los programas de declaración de la situación financiera vigentes en las respectivas organizaciones. Los funcionarios de ética de los organismos especializados de las Naciones Unidas son partidarios de hacer extensiva la afiliación al Panel a todas las organizaciones del sistema. El intercambio en el seno del Panel ayudaría a las organizaciones a dejar de reinventar la rueda adoptando las mejores prácticas del sistema, que ya se han identificado. El Inspector sugiere que las oficinas de ética que forman parte del Panel lo abran a la participación de los organismos especializados y creen otro foro de colaboración e intercambio dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Principales constataciones y conclusiones

Un sólido marco para abordar los conflictos de intereses personales

La Carta de las Naciones Unidas sienta las bases para el reconocimiento del interés de las Naciones Unidas como el único interés que ha de prevalecer y que todos los miembros de su personal y el de sus fondos y programas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) deben tener en cuenta en el desempeño de sus funciones.

Del examen de las normas de conducta de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) para los funcionarios públicos internacionales y de las respectivas políticas e instrumentos jurídicos institucionales se desprende que el tema de los conflictos de intereses personales está bien tratado en teoría, mientras que el de los conflictos de intereses institucionales sigue siendo un territorio inexplorado en que el presente examen no ha podido adentrarse de lleno debido a la insuficiencia de la información facilitada por las organizaciones participantes. Es preciso que se proceda al mapeo del problema a nivel de todo el sistema y se elabore la guía correspondiente (recomendación 1).

Necesidad de transmitir recordatorios de las obligaciones del personal en la rutina cotidiana

Es preciso que el sistema de las Naciones Unidas refuerce el material de orientación utilizado mediante la introducción de algunas declaraciones que permitan al personal de

plantilla y de otro tipo expresar claramente que comprenden a cabalidad la función que les corresponde y las normas de conducta que deben observar a partir de su entrada en funciones y en los intervalos del servicio en sus respectivas organizaciones (recomendación 2). No se ha establecido ningún mecanismo para recordar periódicamente al personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuáles son sus obligaciones y en qué consiste la conducta ética que se espera de él, en particular por lo que respecta a los conflictos de intereses. Después de su entrada en servicio, no se exige al personal que confirme su conocimiento del código de conducta en vigor en sus respectivas organizaciones.

Las disposiciones contractuales de las organizaciones nada dicen de las futuras obligaciones del personal con respecto a los conflictos de intereses tras su separación del servicio en una organización del sistema de las Naciones Unidas. Es preciso que las organizaciones hagan uso de declaraciones de ausencia de conflicto de intereses en todos los contratos laborales para facilitar y apalancar el cumplimiento de las obligaciones posteriores al empleo y las restricciones a que esté sujeto el personal tras su separación del servicio (recomendación 4).

La formación deontológica de los funcionarios es una excelente manera de establecer las normas de conducta y de enseñar al personal la importancia de la integridad en el sistema de las Naciones Unidas. A juzgar por los datos sobre la finalización del curso de ética y su respectiva certificación en las organizaciones de las Naciones Unidas que imponen a su personal la obligación de completarlo satisfactoriamente, las tasas de asistencia y cumplimiento pueden ser bastante desiguales y variar considerablemente de una organización a otra. A lo largo de toda su carrera, el personal debería tener a su disposición cursos apropiados de capacitación obligatoria y otras oportunidades de aprendizaje deontológico en que se preste especial atención al tema del conflicto de intereses, con sesiones frecuentes de repaso (recomendación 5).

Examen del actual sistema de declaraciones con miras a la reforma imperativa

En opinión de la Dependencia Común de Inspección (DCI), las declaraciones de la situación financiera y de conflictos de intereses deben considerarse una medida de mitigación del riesgo para las organizaciones y de incremento del riesgo de exigencia de responsabilidades para el personal que se proponga cometer actos fraudulentos. Por esta razón, en dos informes de la DCI —sobre los marcos de rendición de cuentas y el fraude— los Inspectores proponían a las organizaciones participantes en la DCI que todavía no lo hubieran hecho, o que lo hubieran hecho solo parcialmente, que aplicasen lo antes posible políticas de divulgación de información financiera y conflictos de intereses. Los profesionales de ética encargados de vigilar e implementar los actuales sistemas de declaración no están convencidos ni de su razón de ser ni del buen rendimiento de la inversión correspondiente. Es preciso que dispongan de los medios y la libertad necesarios para revisar esos sistemas en sus respectivas organizaciones y encontrar soluciones para todo el sistema, en el seno de foros apropiados ya existentes o nuevos, a fin de lograr economías de escala (recomendación 3).

Los órganos rectores deberían seguir de cerca esta labor de manera que, una vez finalizado el proceso de revisión, mediante las reformas consiguientes se plasmen unas propuestas realistas e innovadoras que respondan a las necesidades contemporáneas tanto de las organizaciones como de los Estados Miembros (recomendación 3).

Medidas que han de adoptarse

Este examen presenta seis recomendaciones de carácter formal y cinco de carácter menos formal (indicativas). Tanto las primeras como las segundas tienen por objeto reforzar la vigilancia de los mecanismos establecidos o dar inicio a nuevos debates en todo el sistema, sin costo alguno. Algunas de las recomendaciones indicativas reiteran los elementos esenciales de recomendaciones pendientes de los informes pertinentes de la DCI. Dado que se reconoce que el conflicto de intereses es factor que contribuye a un acto fraudulento o constituye en sí un acto fraudulento, ha sido necesario vincular el presente informe con algunos de los anteriores exámenes de la DCI relativos a la integridad.

Recomendaciones

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían dar instrucciones a sus funcionarios encargados de la función de ética de proceder al mapeo de los casos más habituales y al registro de los riesgos de exposición de sus respectivas organizaciones a conflictos de intereses institucionales, a más tardar en diciembre de 2019.

Recomendación 2

Si aún no lo han hecho, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían dar instrucciones a sus servicios de recursos humanos de implantar un formulario de declaración obligatoria de conflictos de intereses que sea firmado por todo el personal de plantilla, junto con su declaración de aceptación del nombramiento, y por todo el personal de otro tipo contratado por una organización, ya sea a corto o largo plazo. Este formulario se elaboraría con la asistencia de la función de ética de la organización respectiva, en colaboración con otras funciones, según proceda, y en consulta con un eventual foro interinstitucional.

Recomendación 3

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a los jefes ejecutivos de las organizaciones que preparen un informe detallado sobre los programas vigentes de declaración de la situación financiera y propongan los cambios que sean necesarios en cuanto a la justificación y el alcance de esos programas para aumentar su eficacia.

Recomendación 4

Si aún no lo han hecho, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en consulta con la Red de Asuntos Jurídicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, deberían adoptar las medidas necesarias para introducir, a más tardar en diciembre de 2019, cláusulas legales apropiadas en los acuerdos contractuales con su personal de plantilla y de otro tipo, según corresponda, que los vinculen al período de restricción fijado para su función durante el cual se les prohíba ejercer ciertas actividades claramente definidas tras su separación del servicio.

Recomendación 5

Si aún no lo han hecho, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían adoptar, a más tardar a fines de diciembre de 2019, las medidas necesarias para: a) asegurar que todo el personal de plantilla, cualesquiera que sean su categoría y nivel, complete satisfactoriamente el curso de ética inicial y periódico de carácter obligatorio y obtenga la certificación correspondiente; b) vincular la certificación del curso de ética exigido con el ciclo anual de evaluación de la actuación profesional del personal, y c) incluir la formación ética en el curso de iniciación del personal ajeno a la plantilla, previendo cursos de repaso tras los intervalos en el servicio, según proceda.

Recomendación 6

En ejercicio de su función de supervisar el marco de rendición de cuentas de sus respectivas organizaciones, los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían vigilar regularmente las cuestiones relacionadas con el conflicto de intereses, incluida la actualización de las políticas, los instrumentos administrativos y los mecanismos pertinentes.

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen		iii
Siglas y abreviaturas.....		viii
I. Introducción	1–18	1
A. Objetivos, alcance y metodología	4–11	1
B. Definiciones	12–18	3
II. Marco reglamentario	19–52	5
A. Carta de las Naciones Unidas	19–20	5
B. Estatuto y Reglamento del Personal	21–28	5
C. Normas de conducta	29–45	7
D. Políticas e instrumentos administrativos.....	46–52	10
III. Descripción general de los programas.....	53–90	13
A. El papel de la función de ética	55–61	13
B. El papel de otras funciones y oficinas.....	62–80	15
C. Motivos de preocupación y sugerencias	81–90	19
IV. Material de orientación.....	91–152	22
A. Códigos	92–103	22
B. Formularios de declaración.....	104–117	25
C. Declaraciones de la situación financiera.....	118–142	28
D. Conocimiento de las tendencias de las sanciones	143–152	33
V. Políticas.....	153–179	36
VI. Capacitación.....	180–194	42
VII. El camino a seguir.....	195–201	46
Anexo		
I. Síntesis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes por recomendación de la Dependencia Común de Inspección.....		48
Apéndices		
(se publican únicamente en el sitio web de la DCI (www.unjiu.org) junto con el informe)		
I. Definición de conflicto de intereses personal/individual y conflicto de intereses institucional		
II. Programas de declaración de la situación financiera y declaraciones de intereses		
III. Capacitación en materia de ética y/o el código de conducta, con inclusión de módulos sobre el conflicto de intereses		
IV. Capacitación sobre la ética en el ámbito de las adquisiciones, incluido el conflicto de intereses		

Siglas y abreviaturas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCI	Centro de Comercio Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

1. Como parte de su programa de trabajo para 2017, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó un examen de los mecanismos y políticas relativos al conflicto de intereses en el sistema de las Naciones Unidas, atendiendo a una propuesta interna derivada del reconocimiento de que los conflictos de intereses, de no ser abordados en debida forma, podían ser perjudiciales para la reputación y los bienes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.
2. Antes de proceder al presente examen, la Dependencia había estudiado solo parcialmente la cuestión del conflicto de intereses, en el contexto de sus exámenes sobre la supervisión, la ética, la rendición de cuentas, las adquisiciones y el fraude. No se había realizado ningún examen especial sobre este tema concreto. En la sección del informe de la DCI sobre los marcos de rendición de cuentas (JIU/REP/2011/5) consagrada al entorno de control, en que se exponían los criterios de referencia para las políticas en materia de ética e integridad, disciplina y recompensas y recursos humanos, figuraba un criterio (núm. 5) respecto del cual se enumeraban instrumentos de utilidad para prevenir o remediar las situaciones de conflicto de intereses. Más concretamente, la Dependencia sugería que, junto con establecer una función de ética, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hicieran uso de instrumentos más apropiados, como la adopción de políticas en materia de obsequios, favores y atenciones sociales y de actividades externas (conflicto de intereses), complementados con la formación pertinente.
3. En un informe anterior sobre la función de ética (JIU/REP/2010/3), la Dependencia sugería que en el mandato de las oficinas de ética se incorporasen las responsabilidades de elaboración de normas y apoyo a las políticas, capacitación, educación y extensión, y prestación de asesoramiento y orientación al personal que lo solicitara. En ese informe se enunciaron las normas de la DCI para esas responsabilidades en la expectativa de que las oficinas de ética serían las principales encargadas de la elaboración de normas y el apoyo a las políticas relativas a cuestiones como los obsequios, distinciones honoríficas y condecoraciones y el conflicto de intereses y a una política de declaración de la situación financiera.

A. Objetivos, alcance y metodología

4. Los objetivos del examen fueron:
 - a) Calibrar la medida en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuentan con marcos reglamentarios apropiados para hacer frente al conflicto de intereses;
 - b) Evaluar los mecanismos y las prácticas vigentes para abordar los conflictos de intereses efectivos y posibles; identificar las lagunas y problemas y proponer soluciones apropiadas a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
 - c) Examinar las sinergias internas e interinstitucionales y su utilidad para hacer frente a los conflictos de intereses en todo el sistema y formular sugerencias para mejorarlas o potenciarlas;
 - d) Identificar y difundir las prácticas óptimas o apropiadas para abordar el conflicto de intereses en todas las etapas: prevención, mitigación, resolución y/o sanción.
5. El examen, realizado a nivel de todo el sistema, abarcó a las Naciones Unidas, sus fondos y programas, sus organismos especializados y el OIEA.
6. De conformidad con las normas, directrices y procedimientos de trabajo internos de la Dependencia Común de Inspección, la metodología seguida para preparar el presente informe consistió en la preparación de un mandato y un documento de concepto basado en un estudio preliminar de la documentación disponible, la realización de cuestionarios y entrevistas y el análisis a fondo de la información reunida mediante una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. Se enviaron cuestionarios detallados a las 28

organizaciones participantes que han aceptado el Estatuto de la DCI. Cinco organizaciones participantes no respondieron al cuestionario. Cuatro de ellas, a saber, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), no respondieron dado que su situación sería tratada en la respuesta de la Secretaría, a cuyas políticas en la materia se adherían. La quinta organización participante que no respondió fue la Unión Postal Universal (UPU) que, habiendo sido objeto en 2016 de un examen exhaustivo de la DCI como organización individual, estimó que seguía siendo pertinente y suficiente la información suministrada en el contexto de ese examen.

7. Basándose en las respuestas recibidas, el Inspector entrevistó a funcionarios de varias oficinas, como las de ética, supervisión, recursos humanos, adquisiciones y colaboración con asociados, y a representantes del personal de la mayoría de las organizaciones participantes en Ammán, Copenhague, Ginebra, Londres, Nueva York, París, Roma y Viena. El Inspector también recabó las opiniones de expertos en otras organizaciones multilaterales y del régimen común de las Naciones Unidas¹. Se solicitaron las observaciones de las organizaciones participantes sobre el proyecto de informe, que se tuvieron en cuenta al preparar su versión definitiva.

8. El examen procuró dar respuesta a las siguientes preguntas clave sobre la pertinencia, eficacia, eficiencia y repercusión de las políticas y mecanismos relativos al conflicto de intereses:

a) ¿Cuentan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con un marco reglamentario que aborde tanto el conflicto de intereses personal como el institucional? ¿Qué oficinas tienen el mandato de definir, regular y vigilar la aplicación del marco reglamentario o componentes de este ya establecidos? ¿Qué funciones y puestos (categorías y niveles de personal) están sujetos al marco reglamentario o componentes de este ya establecidos?

b) ¿Con qué grado de eficacia las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican sus marcos reglamentarios y vigilan los mecanismos y prácticas establecidos? ¿Cómo los vigilan y evalúan? ¿Qué medidas se adoptan cuando no se respetan la reglamentación y los procedimientos pertinentes? ¿Cuáles son los tipos más habituales de conflicto de intereses registrados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas? ¿Qué datos y estadísticas pertinentes están disponibles en cada organización del sistema? ¿Cuáles son los principales programas e instrumentos establecidos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para prevenir y gestionar los conflictos de intereses posibles o efectivos, por ejemplo, mediante la capacitación concienciadora? ¿Cómo alientan a su personal las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que cumpla y aplique los marcos reglamentarios y los mecanismos y prácticas establecidos?

c) ¿Los actuales mecanismos abordan de manera eficiente los conflictos de intereses? ¿Cuáles son los principales obstáculos a la resolución eficiente de los conflictos de intereses y cómo pueden superarse? ¿Cómo velan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por la coherencia en el tratamiento de los conflictos de intereses en el seno de la Organización?

d) ¿Existen medios institucionales para calibrar la repercusión de los marcos reglamentarios, o algunos de sus componentes, adoptados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas? ¿Qué resultados concretos pueden atribuirse a los marcos reglamentarios o algunos de sus componentes y a los mecanismos y prácticas establecidos?

¹ Las otras organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas eran el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); las organizaciones multilaterales eran el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo del Banco Mundial.

¿Se utilizan indicadores para medir el éxito o el fracaso de los programas establecidos? ¿Se realiza alguna labor de gestión de riesgos y de análisis en ámbitos o funciones que no estén sujetos a los marcos reglamentarios existentes o algunos de sus componentes?

9. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 2, del Estatuto de la DCI, se dio forma definitiva al presente informe tras la celebración de consultas entre todos los inspectores de modo que las conclusiones y recomendaciones se sometieran a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

10. Para facilitar la utilización del informe, la aplicación de sus recomendaciones y su seguimiento, en el anexo I figura un cuadro que indica si el informe se presenta a las organizaciones interesadas para la adopción de medidas o a título informativo. Se identifican las recomendaciones que son de interés para cada organización, precisando si requieren una decisión del órgano legislativo o rector de la organización o pueden ser aplicadas por su jefe ejecutivo.

11. El Inspector desea expresar su reconocimiento a cuantos le ayudaron en la preparación del presente informe, en particular a quienes participaron en las entrevistas y de tan buen grado compartieron sus conocimientos y experiencia.

B. Definiciones

12. En las normas de conducta de la administración pública internacional, la CAPI establece que los funcionarios públicos internacionales “deben desempeñar sus funciones oficiales y manejar sus asuntos personales de modo que se preserve y refuerce la confianza del público en su propia integridad y en la de la organización para la que trabajan”. En ese texto, la CAPI reconoce que, en el cumplimiento de sus deberes, los funcionarios públicos internacionales pueden verse enfrentados a cuestiones muy delicadas que deben ser tratadas con cautela.

13. El texto especifica que “se pueden producir conflictos de intereses cuando los intereses personales de un funcionario público internacional interfieren con el desempeño de sus funciones oficiales o ponen en entredicho la integridad, independencia e imparcialidad que debe demostrar en su condición de funcionario público internacional”. Tales situaciones se pueden plantear a raíz de las relaciones personales o familiares del funcionario público internacional con terceros, particulares, beneficiarios u otras instituciones.

14. Más concretamente, las normas de la CAPI describen los conflictos de intereses como:

“las circunstancias en que, directa o indirectamente, los funcionarios públicos internacionales puedan beneficiarse de forma indebida, o permitir que terceros se beneficien de forma indebida, de su asociación con su organización”.

15. La definición del conflicto de intereses en la versión de 2002 de las normas de conducta contemplaba las circunstancias en que “pudiera parecer” que los funcionarios públicos internacionales se beneficiaban de forma indebida. El factor de apariencia o percepción no forma parte de la actual definición del conflicto de intereses en las normas de conducta revisadas. Sí aflora, empero, en la siguiente cita:

“Los funcionarios públicos internacionales deben evitar proporcionar asistencia a terceros en sus relaciones con la organización en que presten servicios cuando ello pueda dar lugar a un trato preferencial real o aparente”.

16. El conflicto de intereses puede ser personal o institucional. El presente examen se centra en los mecanismos y políticas que abordan los conflictos de intereses personales en el sistema de las Naciones Unidas. La lista de los principales términos relativos a la supervisión de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios de Supervisión Interna

(OSSI) incorpora el concepto de “aparente” versus “real” en su definición del conflicto de intereses personal:

“situación en la que los intereses privados de una persona interfieren o pueda parecer que interfieren con el desempeño de sus funciones oficiales”².

17. La misma publicación contiene una definición del conflicto de intereses institucional:

“situación en la que, debido a otras actividades o relaciones, una organización no puede prestar servicios de manera imparcial y se ve o puede verse menoscabada su objetividad en el cumplimiento de su mandato, o la organización tiene una ventaja competitiva injusta”.

18. Tras el examen de una extensa documentación, el Inspector opina que todas las definiciones que existen son más o menos similares. En el presente examen se utilizarán las definiciones de la CAPI, dado que se aplican a todo el régimen común de las Naciones Unidas, que abarca a todas las organizaciones participantes en la DCI. En el apéndice I del presente informe se enumeran varias definiciones del conflicto de intereses personal e institucional.

² La publicación de la OSSI sobre los términos de supervisión se preparó en consulta con la Junta de Auditores de las Naciones Unidas y la DCI.

II. Marco reglamentario

A. Carta de las Naciones Unidas

19. Los miembros del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son funcionarios públicos internacionales; sus obligaciones no son de carácter nacional, sino de orden exclusivamente internacional. Al aceptar el nombramiento, se comprometen a desempeñar sus funciones y a regular su conducta teniendo en cuenta solamente los intereses de las Naciones Unidas y de la organización en que trabajan.

20. El actual marco reglamentario para los conflictos de intereses personales en todo el sistema de las Naciones Unidas dimana en primer lugar de la Carta de las Naciones Unidas.

Recuadro 1

Carta de las Naciones Unidas, Artículo 100

1. En el cumplimiento de sus deberes, el Secretario General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización.

2. Cada uno de los Miembros de las Naciones Unidas se compromete a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones.

B. Estatuto y Reglamento del Personal

21. Tan pronto se incorporan al sistema de las Naciones Unidas, los miembros del personal se comprometen a desempeñar sus funciones y a regular su conducta teniendo en cuenta solamente los intereses de su organización. Este compromiso se recoge en la declaración de aceptación o juramento del cargo que hacen los funcionarios al comienzo de su carrera en una organización del sistema de las Naciones Unidas y que deben repetir cada vez que regresan a una organización después de una separación del servicio.

22. La cláusula de juramento desempeña un papel importante al obligar a todos los miembros del personal a respetar los límites de su autoridad y a actuar en conformidad con las facultades delegadas en ellos por la Carta. Constituye también un recordatorio solemne de que la obligación de respetar la Carta no es responsabilidad exclusiva o en última instancia del jefe ejecutivo, sino que es una responsabilidad compartida.

23. En la Secretaría de las Naciones Unidas, la definición del conflicto de intereses personal en el Estatuto y Reglamento del Personal se deriva de una declaración escrita y firmada en presencia del Secretario General o de su representante autorizado, conocida como el juramento del cargo, que es obligatoria para todos los funcionarios³. Este juramento (declaración) establece el principio de que los intereses de la Organización no solo han de prevalecer sobre todos los demás intereses, sino que han de ser los únicos intereses que ha de considerar un funcionario en el desempeño de sus funciones. Además del personal de las Naciones Unidas⁴, presta este juramento el personal de todos los fondos

³ Véase ST/SGB/2017/1.

⁴ Véase ST/SGB/2015/3. En este contexto, las Naciones Unidas abarcan la UNCTAD, el PNUMA, ONU-Hábitat y la UNODC, que se consideran interlocutores separados de la DCI, dada su condición de organizaciones individuales participantes en la DCI.

y programas de las Naciones Unidas que participan en la DCI y aplican el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas⁵.

24. Una cláusula similar relativa a la condición de los funcionarios que no forman parte de la Secretaría y de los expertos en misión establece que los funcionarios de las Naciones Unidas que no forman parte del personal de la Secretaría deben prestar la misma declaración en el momento de su nombramiento⁶. Como esa cláusula es aplicable también al Presidente y el Vicepresidente de la CAPI y los 11 inspectores de la DCI, cuyos mandatos y funciones no se circunscriben a las Naciones Unidas, los 13 funcionarios de que se trata hacen esta declaración con respecto a las Naciones Unidas y otras organizaciones del régimen común que aceptan los estatutos respectivos de ambos órganos⁷. En el caso de la DCI, los inspectores declaran que tendrán siempre en cuenta los intereses de la totalidad de las 28 organizaciones participantes, ya sea actuando en forma individual o colectiva⁸.

Recuadro 2

Declaración con arreglo a la cláusula 1.1 b) del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, también conocida como juramento del cargo

“Declaro y prometo solemnemente estar dispuesto/dispuesta a ejercer con toda lealtad, discreción y conciencia las funciones a mí confiadas como funcionario público/funcionaria pública internacional de las Naciones Unidas, desempeñar esas funciones y regular mi conducta teniendo en cuenta solamente los intereses de las Naciones Unidas, y no solicitar ni aceptar instrucciones, con respecto al cumplimiento de mis deberes, de ningún Gobierno ni de ninguna fuente ajena a la Organización.”

25. Todos los miembros del personal de la mayoría de los organismos especializados de las Naciones Unidas⁹, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y el OIEA suscriben un juramento o declaración cuyo texto es casi idéntico al de las Naciones Unidas (véase el recuadro 2), aparte la referencia específica al nombre y la reglamentación de la respectiva organización¹⁰. Igualmente, todos los nuevos funcionarios contratados, incluidos los de contratación local, del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) deben firmar un juramento de lealtad tanto a las Naciones Unidas como a sus respectivas organizaciones, en que se comprometen a regular su conducta teniendo en

⁵ El Centro de Comercio Internacional, el PNUD, el PNUMA, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).

⁶ ST/SGB/2002/9, cláusula 1 b).

⁷ *Ibid.*, cláusula 1 f).

⁸ Estatuto de la DCI, arts. 6.1, 7 y 11.2.

⁹ La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Mundial del Turismo (OMT), la Unión Postal Universal, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM).

¹⁰ Cláusula 1.10 del Estatuto del Personal de la Organización Mundial de la Salud (2015), junto con una introducción a la edición de 2017 del Estatuto y Reglamento del Personal del ONUSIDA; Código de Servicio de la OACI (doc. 7350/9, 2011, novena edición), artículo 1.17; cláusula 1.4 del Estatuto del Personal de la OIT (2017); cláusula 1.9 del Estatuto del Personal de la OMI; cláusula 1.11 del Estatuto del Personal de la UIT (2014); cláusula 1.9 del Estatuto del Personal de la UNESCO (HRM/SRR/1, 2010); cláusula 1.8 del Estatuto del Personal de la ONUDI (DGB/2017/04 Amend. 27, 27 de abril de 2017); cláusula 6 del Estatuto del Personal de la OMT (2015, segunda edición); cláusula 1.1 del Estatuto del Personal de la UPU (2016, actualización núm. 5).

cuenta solamente los intereses de su organización¹¹. En el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), solo los funcionarios de contratación internacional prestan un juramento del mismo tenor y hacen una declaración respecto de las funciones confiadas a ellos por el Organismo¹², mientras que en la mayoría de las organizaciones tanto el personal de contratación internacional como el de contratación local prestan el mismo juramento.

26. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) dispone de tres versiones de la declaración de lealtad¹³, basadas en un mismo texto fundamental, apenas diferenciado para el Director General, sus adjuntos y auxiliares y el Tesorero y Contralor de Finanzas, que debe hacerse en el momento de ingresar en la organización. La cláusula respectiva del Estatuto del Personal de la OACI puntualiza que la firma de la declaración constituye una condición para el empleo¹⁴.

27. El texto de la declaración prescrita en la cláusula 1.1 b) del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas continúa: “Declaro y prometo solemnemente, asimismo, estar dispuesto/dispuesta a respetar las obligaciones que me incumben de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto y el Reglamento del Personal.” En cada una de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el estatuto y el reglamento del personal respectivo constituyen la segunda fuente del marco reglamentario para la gestión de los conflictos de intereses.

Recuadro 3

Cláusula 1.2 m) del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas

“Se produce un conflicto de intereses cuando, por acción u omisión, los intereses personales de un funcionario interfieren con el desempeño de sus tareas y funciones oficiales o con la integridad, la independencia y la imparcialidad que exige su condición de funcionario público internacional. Cuando surja un conflicto de intereses efectivo o posible, este deberá ser comunicado por el funcionario al jefe de su oficina, mitigado por la Organización y resuelto a favor de los intereses de la Organización.”

28. Los estatutos y reglamentos del personal y otras disposiciones administrativas son fuente de obligaciones vinculantes para los empleados cuyo incumplimiento, independientemente de que represente una falta consciente u obediencia a la ignorancia, puede acarrear consecuencias disciplinarias, incluso la rescisión del contrato laboral. Por ejemplo, las obligaciones del personal del PNUD están reguladas por el Marco Jurídico para Casos de Incumplimiento de las Normas de Conducta de las Naciones Unidas.

C. Normas de conducta

29. Los funcionarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben desempeñar sus funciones oficiales y manejar sus asuntos personales de un modo que preserve y refuerce la confianza pública en su propia integridad y en la de su organización. En ese sentido, en 1998, atendiendo a la solicitud formulada por la Asamblea General en el párrafo 8 de su resolución 52/252, el Secretario General promulgó por primera vez un boletín sobre la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios de las Naciones Unidas, a fin de ayudarles a comprender su condición, derechos y deberes básicos como funcionarios públicos internacionales y funcionarios de las Naciones Unidas.

30. En 2016 se publicó la versión revisada de ese boletín con el fin de recordar al personal de las Naciones Unidas sus derechos y deberes básicos como funcionarios públicos internacionales mediante la inclusión de las disposiciones de las normas de

¹¹ Manual de la FAO, cap. III, sección 301.1.9 del Estatuto del Personal (14 de julio de 2011), y Manual de Recursos Humanos del PMA, cap. I.2.2.

¹² Véase, por ejemplo, UNRWA international staff regulations cód.i/61/Rev.6 (1 de enero de 2017).

¹³ Cláusula 1.4 del Estatuto del Personal de la OIT (2017).

¹⁴ Código de Servicio de la OACI.

conducta de la administración pública internacional aprobadas por la Asamblea General en su resolución 67/257, que entraron en vigor el 1 de enero de 2013¹⁵. Además, se insertó en el boletín un comentario explicativo después de cada disposición para orientar al personal y ayudarle a comprender el significado de cada cláusula y regla situándola en contexto.

31. El texto completo de las normas de conducta, que figura en la parte IV del anexo del boletín, tiene por objeto ayudar a los funcionarios y a los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas a comprender mejor las obligaciones que imponen a su conducta la Carta y el Estatuto y Reglamento del Personal. Como complemento del Estatuto y Reglamento del Personal, el texto de la CAPI examina las normas para ayudar a los miembros del personal a comprender el papel que les corresponde como funcionarios públicos internacionales. Para cumplir las disposiciones actualizadas del Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas publicadas en 2017¹⁶, en particular las obligaciones del personal (cláusula 1.2) que guardan relación con las normas de conducta de los funcionarios públicos internacionales, el personal de las Naciones Unidas siempre puede remitirse a la guía oficial incluida en el boletín de 2016 sobre la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios de las Naciones Unidas¹⁷.

32. En la OIT, todos funcionarios deben firmar una declaración en la que confirman que han leído y acceden a observar las normas de conducta de la CAPI, que contienen disposiciones sobre los conflictos de intereses. Aunque el documento de la CAPI es aplicable directamente al personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), todos los nuevos funcionarios deben firmar el Código de Conducta del ACNUR, dado que algunos aspectos de su labor hacen necesario poner de relieve otros tipos de comportamiento que interesan específicamente a la organización¹⁸.

La conducta ética por temas: el conflicto de intereses

33. Evitar involucrarse en conflictos de intereses o aprender a no ocultarlos una vez que se produzcan es una de las premisas filosóficas de la administración pública internacional. Según la CAPI, el conflicto de intereses constituye, por ende, un tema central de las normas de conducta de la administración pública internacional.

Recuadro 4

Normas de conducta de la CAPI para la administración pública internacional, párrafo 23

“Se pueden producir conflictos de intereses cuando los intereses personales de un funcionario público internacional interfieren con el desempeño de sus funciones oficiales o ponen en entredicho la integridad, independencia e imparcialidad que debe demostrar en su condición de funcionario público internacional.”

34. En el párrafo 23 de las normas de conducta de la CAPI se explican las circunstancias que constituyen conflictos de intereses en general y en otros textos de las normas se define y describe una serie de circunstancias más concretas que pueden dar lugar a tales conflictos. A continuación se expone el contenido de los párrafos que describen esas circunstancias como recordatorio de situaciones que son universales y a las que todo el personal del sistema de las Naciones Unidas puede verse enfrentado en algún momento de su carrera.

a) Empleo y actividades fuera de la organización

35. En los párrafos 45 a 49 se recuerda al personal que la imagen y la reputación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas dependen de la conducta de su personal.

¹⁵ Véase ST/SGB/2016/9 (actualización del documento ST/SGB/2002/13).

¹⁶ ST/SGB/2017/1.

¹⁷ Véase ST/SGB/2016/9, párr. 4, sobre la utilidad del comentario.

¹⁸ Véase “Código de Conducta y notas explicativas” (junio de 2004).

En particular, se espera que los funcionarios dediquen su tiempo y energía a la labor de sus organizaciones. El ejercicio de un empleo o actividad fuera de la organización, sea o no remunerado, puede interferir con esa expectativa. No está permitida la realización de actividades externas sin la aprobación previa del administrador o de un representante designado, salvo si se trata de actividades cívicas o benéficas, que pueden emprenderse sin autorización.

36. Además, aunque los miembros del personal pueden participar en las actividades de su comunidad local, deben cuidarse de participar en actividades que puedan ir en desmedro de la organización o de su condición de funcionarios públicos internacionales. En cambio, no solo se permite, sino que también se alienta, con sujeción a lo que antecede, la realización de actividades externas que sean beneficiosas tanto para la organización como para el personal, como las que contribuyan al desarrollo de su capacidad profesional y técnica. Como ciudadanos privados, los funcionarios pueden votar y pertenecer a partidos políticos; sin embargo, deben evitar las actividades políticas de carácter sensible.

b) Aceptación de obsequios, honores, premios, favores o remuneraciones de fuentes externas

37. En los párrafos 50 y 51 se explica que la aceptación de un honor, condecoración, favor, obsequio o remuneración en relación con las funciones oficiales puede dar lugar a un conflicto de intereses efectivo o posible, ya que puede percibirse como acto que engendra una obligación. Por regla general, los funcionarios no pueden aceptar tales beneficios de ninguna fuente gubernamental. Sin embargo, si se considera que el rechazo de un obsequio podría poner al Gobierno en cuestión en una situación embarazosa, podrán aceptarlo, pero deberán entregarlo al jefe ejecutivo de la organización o a un representante designado. Tampoco pueden los funcionarios recibir honores, obsequios o beneficios de fuentes no gubernamentales sin previa autorización. Los pequeños obsequios de carácter social o consuetudinario de fuentes no gubernamentales normalmente son aceptables, pero debe informarse de ellos al representante designado.

c) Restricciones en el período posterior al empleo

38. Según el párrafo 26, después de su separación del servicio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los funcionarios públicos internacionales no deben sacar ventajas indebidas del puesto que ocuparon ni de sus funciones oficiales, incluido el uso o la distribución no autorizados de información reservada o confidencial; tampoco deben los funcionarios públicos internacionales, en particular los que trabajan en los servicios de adquisiciones o como encargados de hacer los pedidos, tratar de ejercer una influencia indebida en las decisiones de la organización en defensa de los intereses de terceros, o a petición de estos, con miras a mejorar sus posibilidades de empleo con esos terceros.

d) La independencia de los funcionarios, el favoritismo y el nepotismo

39. Como se indica en el párrafo 29, es totalmente incorrecto que los funcionarios públicos internacionales presionen a representantes de Gobiernos o a miembros de órganos legislativos, o soliciten el apoyo de estos, para mejorar su propia situación o la de otros, o para impedir o dejar sin efecto decisiones que perjudiquen su situación. Al adherirse a la Carta y las constituciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los Gobiernos se han comprometido a salvaguardar la independencia de la administración pública internacional; por lo tanto, se sobreentiende que los representantes de los Gobiernos y los miembros de los órganos legislativos no accederán a esas peticiones ni intervendrán en esos asuntos.

40. En el párrafo 34 se reitera que los funcionarios públicos internacionales no son representantes de sus países. En consecuencia, por su parte, ni los Gobiernos ni las organizaciones deben poner a los funcionarios públicos internacionales en situaciones en que su lealtad internacional y su lealtad nacional puedan no ser compatibles.

41. En el párrafo 17 se señala que el personal directivo y los supervisores son el modelo para los demás y, por lo tanto, tienen el deber especial de observar las más estrictas normas de conducta. Es sumamente incorrecto que soliciten favores, obsequios o préstamos del

personal a su cargo; deben actuar con imparcialidad, sin favoritismos ni intimidación. En los asuntos relacionados con el nombramiento o la trayectoria profesional de otros, los funcionarios públicos internacionales deben abstenerse de influir en sus colegas por motivos personales.

42. En el párrafo 24 se establece que los funcionarios públicos internacionales deben evitar proporcionar asistencia a terceros en sus relaciones con la organización en que presten servicios cuando ello pueda dar lugar a un trato preferencial real o aparente. Ello reviste especial importancia en el ámbito de las adquisiciones o de la negociación de un posible empleo.

43. En el mismo párrafo se indica que, en ocasiones, puede exigirse a los funcionarios públicos internacionales, en razón del puesto que ocupan o de sus funciones y de conformidad con las políticas de la organización, que informen de determinados bienes personales, si ello es necesario para que las organizaciones comprueben que no existe conflicto de intereses. Los funcionarios públicos internacionales también deben informar de antemano de los posibles conflictos de intereses que surjan en el desempeño de sus funciones, y solicitar asesoramiento para su mitigación o resolución.

44. La jurisprudencia de los tribunales administrativos del sistema de las Naciones Unidas¹⁹ tiene sentencias en casos de conflicto de intereses, referidas también a los factores que pueden menoscabar, o dar razonablemente la impresión de menoscabar, la capacidad de un magistrado de uno de estos tribunales para juzgar con independencia e imparcialidad un asunto que se le haya asignado.

45. La neutralidad es uno de los principios éticos que deben regir algunas funciones y el trabajo de ciertas categorías de funcionarios del sistema de las Naciones Unidas, e implica que esos funcionarios no deben involucrarse en ninguna situación que pueda suscitar un conflicto de intereses²⁰. Por ejemplo, en el informe de la DCI sobre la movilización de recursos, el Inspector observó que constituía un conflicto de intereses el hecho de que se ocuparan del proceso de diligencia debida los mismos funcionarios encargados de recaudar fondos procedentes de las entidades sujetas a ese proceso, y que las organizaciones debían asegurarse de no encomendar ese proceso a las mismas personas encargadas de la recaudación de fondos²¹.

D. Políticas e instrumentos administrativos

46. Todas las organizaciones han elaborado políticas e instrumentos administrativos para evitar todos los riesgos del caso y restablecer el equilibrio cuando de hecho se den tales situaciones. El grado de regulación de las circunstancias descritas y enumeradas en las normas de la CAPI depende también de la frecuencia con que ocurren y de las particularidades de cada organización, habida cuenta de las diferencias de mandato y naturaleza entre las distintas organizaciones.

47. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tiende a agrupar de manera similar las situaciones que pueden dar lugar a conflictos de intereses. Lo ilustra el informe de 2011 del Secretario General sobre los conflictos de intereses personales, que presenta un esquema general de los principales tipos de conflictos de intereses a los que se enfrentan las organizaciones de las Naciones Unidas, basado en la experiencia de la Secretaría y algunos fondos y programas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales públicas²².

¹⁹ Los tribunales son los siguientes: el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, el Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Contencioso-Administrativo del OOPS.

²⁰ Por ejemplo, los ombudsmen, los investigadores, el personal de adquisiciones y otros funcionarios.

²¹ Véase JIU/REP/2014/1, párrs. 79 y 80, y recomendación 4.

²² A/66/98.

Actividades reguladas como conflictos de intereses personales

48. El informe del Secretario General sigue siendo de gran utilidad por haber identificado y catalogado las siguientes situaciones que suelen plantear el riesgo de posible conflicto de intereses:

- a) El uso indebido por un funcionario en las Naciones Unidas de su cargo oficial en sus relaciones con una empresa o una entidad a la que está afiliado;
- b) La recepción de un ingreso complementario (por ejemplo, el pago del costo de la vivienda, dietas, el reembolso de gastos de viaje o de atenciones sociales, remuneraciones) de una fuente externa;
- c) La recepción de obsequios, favores o atenciones sociales de fuentes externas (por ejemplo, de entidades gubernamentales o no gubernamentales, proveedores o contratistas);
- d) El intercambio de obsequios o favores, las transacciones financieras o el intercambio de atenciones sociales entre funcionarios (incluso de distinto nivel jerárquico);
- e) La aceptación de honores, condecoraciones o premios de fuentes externas (entidades gubernamentales o no gubernamentales, instituciones académicas, clubes y asociaciones);
- f) El empleo del cónyuge, un hijo u otro familiar o de un amigo personal íntimo en una entidad asociada con las Naciones Unidas;
- g) La relación de supervisión o dirección respecto de un familiar o un amigo personal con el que mantiene una relación estrecha;
- h) La recepción de instrucciones de fuentes no pertenecientes a la Organización (por ejemplo, de una entidad gubernamental o no gubernamental o un proveedor);
- i) El desempeño de funciones directivas, normativas o consultivas en entidades externas (por ejemplo, funciones de gobierno u otras funciones políticas, como miembro del directorio de una empresa con o sin fines de lucro, de un comité consultivo, etc.);
- j) La participación en un comité o grupo académico o científico;
- k) El uso indebido de información privilegiada o de información comercial de carácter confidencial;
- l) La divulgación de información confidencial de las Naciones Unidas;
- m) El uso indebido de información de las Naciones Unidas (por ejemplo, el uso de información de las Naciones Unidas por motivos personales o para beneficio personal);
- n) El uso indebido de un cargo oficial para beneficio personal;
- o) El ofrecimiento de empleo por otra entidad afiliada con la Organización (por ejemplo, un contratista empleado por la Organización, una organización de ejecución asociada, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), los organismos oficiales, etc.);
- p) El uso indebido de los recursos o los bienes o activos de las Naciones Unidas (por ejemplo, el empleo de bienes de las Naciones Unidas para fines personales o para beneficio personal);
- q) La relación locatario-locador entre dos funcionarios de distintas categorías, pero pertenecientes a la misma estructura jerárquica;
- r) La contratación de familiares o de amigos personales;
- s) La aceptación de sobornos por el cumplimiento, o no cumplimiento, de una función oficial;
- t) El ofrecimiento o el pago de sobornos a otros funcionarios por el cumplimiento, o no cumplimiento, de una función oficial.

49. Esta lista, extraída de escenarios de la vida real, es muy informativa y útil porque algunas de las situaciones, pese a ocurrir con frecuencia en todo el sistema, no están tratadas directamente ni descritas con detalle en las normas de conducta de la CAPI. En particular, en las normas de la CAPI se alude solo en dos ocasiones al tipo de situaciones descritas en los incisos f), q) y r) del párrafo 48, que se refieren a las relaciones estrechas de los funcionarios públicos internacionales con otras personas, a saber, parientes y amigos íntimos: a) en la expresión “relaciones familiares”, en el párrafo 23, que describe los conflictos de intereses en general, y b) en la expresión “influir... por motivos personales” en las cuestiones relacionadas con el nombramiento o la trayectoria profesional de otros, al final del párrafo 17.

Modalidades concretas

50. Según el informe del Secretario General, a la sazón el marco reglamentario de la Secretaría abordaba las siguientes modalidades concretas del conflicto de intereses personal que estaban recogidas en las respectivas secciones de las normas de conducta de la CAPI:

- a) Ocupación o empleo externos y actividades externas, incluidas las de carácter político;
- b) Obsequios, honores, premios, favores o remuneraciones;
- c) Relaciones personales;
- d) Conflicto de intereses de carácter general y financiero (incluido el programa de declaración de la situación financiera).

51. El marco reglamentario vigente se ha reforzado y ampliado desde septiembre de 2016 con la introducción del Marco de la Secretaría de las Naciones Unidas de Lucha contra el Fraude y la Corrupción²³. El marco incorpora, reconoce y tipifica casos de conflicto de intereses personal como actos fraudulentos o corrupción.

52. Dichas modalidades de posible conflicto de intereses también están reguladas en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Como se señala en la introducción del presente informe, en la sección relativa al entorno de control del informe de la DCI sobre los marcos de rendición de cuentas, el Inspector proponía instrumentos para evitar o remediar situaciones de conflicto de intereses²⁴. En concreto, la Dependencia sugería que, junto con establecer una función de ética, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hicieran uso de instrumentos más apropiados, como la adopción de políticas en materia de obsequios, favores y atenciones sociales y de actividades externas (conflicto de intereses), complementados con la formación pertinente. En los capítulos III a VI del presente informe, el Inspector examina la situación actual en todo el sistema.

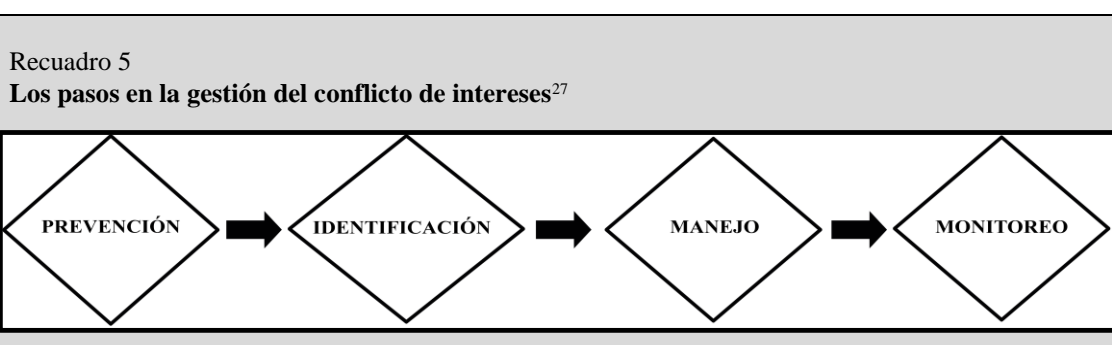
²³ ST/IC/2016/25.

²⁴ JIU/REP/2011/5.

III. Descripción general de los programas

53. Los funcionarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se comprometen a observar un comportamiento acorde con los valores y principios de las Naciones Unidas. En todos los aspectos de su vida profesional y personal, dentro y fuera de las organizaciones en que trabajan, sus actos y su conducta general deben demostrar la ética y la integridad que les exige la Carta de las Naciones Unidas. Aunque recae en los propios funcionarios la responsabilidad de respetar esas normas éticas, paralelamente las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben, por su parte, esforzarse por crear un entorno de trabajo propicio a la conducta ética de su personal de plantilla y de otro tipo y, en cierta medida, de los terceros con que tratan. En ese sentido, los miembros del personal y otros agentes del sistema reciben orientación para actuar como se espera de ellos. La orientación, que concierne a todas las actividades y cuestiones que son propensas al conflicto de intereses, se imparte por medio de programas, materiales de orientación, políticas, capacitación y otros mecanismos.

54. Como es un hecho universalmente reconocido que la corrupción es la conducta de los funcionarios públicos que se desvía de las normas aceptadas para servir a fines particulares²⁵, en su mayor parte las medidas concebidas para inspirar un comportamiento ético y gestionar el riesgo de conflicto de intereses en el seno de una organización son disposiciones de control interno para gestionar los riesgos de fraude que a la vez contribuyen a su mitigación²⁶. En general se reconoce que los conflictos de intereses son inevitables; sin embargo, no siempre constituyen en sí mismos faltas éticas. En un mundo en rápida transformación, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas también deben cambiar y adaptar su postura frente a las cuestiones éticas a la luz de fenómenos contemporáneos tales como la proliferación de la tecnología, la conectividad y los medios sociales.



A. El papel de la función de ética

55. Las oficinas de ética o los oficiales de ética han de influir de manera decisiva en la forma en que cada organización gestiona los conflictos de intereses a que se ve enfrentado su personal. Según la Red de las Naciones Unidas sobre Administración Pública, los programas de ética destinados a prevenir y gestionar los conflictos de intereses individuales suelen promover la integridad personal²⁸. En su informe sobre la función de ética, la DCI sugirió que se incorporasen al mandato de las oficinas de ética las responsabilidades de elaboración de normas y apoyo a las políticas, de capacitación, educación y extensión y de

²⁵ Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “Public service ethics global practices and tools” (2003), pág. 9, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010812.pdf>.

²⁶ Véase JIU/REP/2016/4, cap. VII.

²⁷ Véase Global Social Observatory, “Juego de herramientas del Movimiento SUN para la prevención y el manejo de conflictos de intereses” (2014).

²⁸ Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “Public service ethics global practices and tools”.

asesoramiento y orientación al personal que lo solicitara²⁹. Con arreglo a las normas establecidas por la DCI en ese informe, las oficinas de ética deberían ser las principales encargadas del desempeño de esas responsabilidades en cada organización.

56. En 2015, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) recomendó a sus miembros que “para prevenir, mitigar y remediar los conflictos de intereses y para ayudar a los funcionarios a satisfacer las expectativas éticas de sus organizaciones”, facilitasen a su personal acceso a servicios de asesoramiento ético confidenciales e independientes³⁰. Esa recomendación se enunció en el informe publicado en el marco de la iniciativa de integridad institucional lanzada en 2012, y encabezada por la UNODC, con el fin de examinar la forma de alinear las reglas y normas de integridad de los miembros de la JJE con los principios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³¹, de tal modo que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas enviaran la señal de que todas ellas procuraban atenerse a los mismos estándares fijados por los Estados Miembros para sí mismos.

57. En lo que respecta al conflicto de intereses, en particular, el informe concluía que en los últimos años los miembros de la JJE habían realizado esfuerzos considerables para establecer medidas legislativas y prácticas que ayudasen a sus funcionarios a evitar o a resolver los conflictos de intereses personales. Se reconoció que en materia de conflicto de intereses todas las oficinas de ética habían adquirido una vasta experiencia en todo el sistema, y que el éxito y la popularidad de la prestación de los servicios pertinentes al personal eran señal de que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas debían continuar los esfuerzos en ese sentido. Además, en el informe se reconoció que el Panel de Ética de las Naciones Unidas era un mecanismo que había creado conciencia de las cuestiones de integridad personal e institucional en las Naciones Unidas, sus fondos y programas, incluidos los riesgos de conflicto de intereses que de no abordarse podían dañar el prestigio de las organizaciones³². El Panel ha contribuido principalmente a armonizar las políticas de ética e integridad.

58. El Panel está presidido por el Director de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas, establecida por el Secretario General en 2006 como oficina independiente de la Secretaría. El objetivo de la Oficina de Ética es prestar asistencia al Secretario General en la tarea de asegurar que todo el personal desempeñe sus funciones de manera compatible con el más alto grado de integridad, como dispone la Carta de las Naciones Unidas³³. La prestación de asesoramiento y orientación de carácter confidencial al personal de las Naciones Unidas sobre el conflicto de intereses, como parte del asesoramiento y la orientación en cuestiones éticas, es una de las principales esferas de responsabilidad de la Oficina de Ética, que fue considerada por los inspectores de la DCI, en su informe sobre la función de ética de 2010, como un modelo que debía servir de punto de referencia para todo el sistema³⁴.

59. La oficina de ética modelo y las normas sugeridas por la DCI respecto de la prestación de asesoramiento y orientación de carácter confidencial han sido reproducidas por todas las organizaciones que han establecido la función de ética. Por ejemplo, la Oficina de Deontología del PMA ofrece asesoramiento y orientación de carácter confidencial a los empleados y la administración sobre los conflictos de intereses personales e institucionales y asesoramiento confidencial o no confidencial en los casos en que el PMA o sus empleados se enfrenten a conflictos de intereses institucionales o personales.

²⁹ JIU/REP/2010/3, recuadro 1.

³⁰ Véase UNODC, “The institutional integrity initiative. Practicing what we preach: the relevance of the United Nations Convention against Corruption to the UN System” (2015).

³¹ *Ibid.*

³² El Panel está integrado por profesionales de ética de categoría superior de la Secretaría y de cada uno de los siete fondos y programas de las Naciones Unidas que han establecido su propia función de ética: el PNUD, el UNFPA, el ACNUR, el UNICEF, la UNOPS, el OOPS y el PMA. Véase www.un.org/en/ethics/member.shtml.

³³ ST/SGB/2005/22.

³⁴ JIU/REP/2010/5, párr. 18.

60. El asesoramiento se presta en persona o por correo electrónico. En su mayoría, las oficinas de ética tienen una página especial en el sitio web oficial o en la intranet de la organización, en que explican su mandato y los servicios que ofrecen, así como una dirección de correo electrónico a la que pueden dirigirse confidencialmente las solicitudes de asesoramiento. Como las oficinas de ética son relativamente pequeñas y tienen una dotación limitada de recursos humanos, se entiende que solo las personas que trabajan en la sede de la organización de que se trate pueden tener el privilegio de reunirse personalmente con los oficiales de ética. Las oficinas situadas fuera de la sede, ya sea en operaciones sobre el terreno o en lugares de destino establecidos, pueden ser atendidas periódicamente mediante visitas *ad hoc* de representantes de la oficina de ética. Por consiguiente, es escaso el número de funcionarios que pueden beneficiarse de la interacción con los miembros de la oficina de ética en persona, en contraste con el de los que acceden a ellos por videoconferencia o por medios de comunicación similares.

61. Algunas organizaciones, como el ACNUR y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), encarecen cada vez más la implicación activa de los propios funcionarios en el cabal cumplimiento de sus deberes y obligaciones. El objetivo del ACNUR es conciliar debidamente la función asesora de la oficina de ética con la creciente responsabilización del personal. Merced a la afanosa lectura y búsqueda de información sobre las normas, reglamentos y estatutos relativos a su comportamiento, los funcionarios dejan de ser considerados receptores pasivos de instrucciones. No obstante, se entiende que no se los puede dejar solos a la hora de juzgar su propio comportamiento y determinar si se ajusta o no a los estándares exigidos. Puede haber sesgo en el proceso de formación de un juicio. Hay investigaciones que demuestran que las personas dan por sentado que sus propias opiniones son objetivas y “que la subjetividad (debida, por ejemplo, a la ideología personal) es la explicación más probable de la refutación de esas opiniones”³⁵. Según estudios en la materia, “entre las numerosas dificultades a la hora de identificar los intereses en conflicto se cuenta la diversidad de interpretaciones individuales de lo que se considera conflicto”³⁶. Ante el riesgo de que los funcionarios malinterpreten su conducta como correcta por efecto de un sesgo invisible e inconsciente que puede menoscabar su buen discernimiento, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han asignado a las oficinas de ética el papel de intérpretes del comportamiento. La función de ética se encarga de interpretar objetivamente si una situación constituye o no un conflicto de intereses. Realiza esta tarea a petición de cualquier miembro del personal, ya se trate del jefe ejecutivo o del funcionario de menor rango.

B. El papel de otras funciones y oficinas

62. Las funciones de ética en todo el sistema de las Naciones Unidas interactúan con otros muchos agentes dentro de las respectivas organizaciones. Dado que todos los funcionarios tienen el deber de identificar y revelar los conflictos de intereses, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han creado mecanismos para gestionar las situaciones que enfrenten los funcionarios.

63. En la Secretaría de las Naciones Unidas, la Oficina de Asuntos Jurídicos presta asesoramiento jurídico a la Oficina Ejecutiva del Secretario General para ayudar a identificar, prevenir, mitigar y resolver los posibles conflictos de intereses derivados principalmente de invitaciones a eventos y de premios recibidos por el Secretario General. La Oficina de Asuntos Jurídicos presta asesoramiento jurídico a petición de otras oficinas de las Naciones Unidas, como la Oficina de Ética y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, sobre el marco reglamentario para la identificación, prevención, mitigación, resolución, sanción y otros aspectos de la gestión del conflicto de intereses.

³⁵ Véase Simon N. Young “Bias in the research literature and conflict of interest: an issue for publishers, editors, reviewers and authors, and it is not just about the money”, *Journal of Psychiatry and Neuroscience*, vol. 34, núm. 6 (noviembre de 2009).

³⁶ Véase el resumen del taller de una mesa redonda sobre las ciencias de salud ambiental, la investigación y la medicina “Environmental health sciences decision making: risk, management, evidence and ethics”, disponible en www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK50715/.

64. Con arreglo al Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, “cuando surja un conflicto de intereses efectivo o posible, este deberá ser comunicado por el funcionario al jefe de su oficina”³⁷. Por ende, recae en el jefe de la oficina un importante papel en la mitigación y resolución de los conflictos de intereses revelados por el personal. Para abordar los conflictos de intereses, los jefes de las oficinas pueden solicitar asesoramiento confidencial a la Oficina de Ética de las Naciones Unidas.

65. En la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), la División de Recursos Humanos y la División de Programas se encargan de prestar asesoramiento para la prevención, notificación y resolución de los conflictos de intereses.

66. En el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en el ámbito de las adquisiciones, los conflictos de intereses se abordan mediante la debida segregación de las tareas en las diversas etapas del proceso de adquisiciones, una declaración de ausencia de conflicto de intereses por parte de los funcionarios en las etapas críticas de ese proceso (por ejemplo, evaluación de las ofertas o revisión a cargo del Comité de Examen de Contratos) e instrucciones claras de tolerancia cero de obsequios y atenciones sociales de los proveedores. En el caso de las licitaciones locales de alto valor, de la prevención se ocupa el personal de adquisiciones de la sede, que examina el pliego de condiciones antes de su publicación para cerciorarse de que las especificaciones y los términos de referencia son lo suficientemente genéricos. Los funcionarios son concienciados al respecto por medio de unos procedimientos de adquisición claros (que incluyen una sección especial sobre la ética y el conflicto de intereses) y actividades de capacitación. Cada oficina en los países tiene un punto focal para las adquisiciones en la Subdivisión de Servicios de Adquisiciones (ubicada en Copenhague), una de cuyas funciones es asesorar a las oficinas en los países en materia de adquisiciones y en particular sobre los conflictos de intereses. En el ACNUR, la vigilancia de las actividades de adquisición (suministro) y los respectivos riesgos está encomendada, entre otras tareas destinadas a reforzar la prevención del fraude, a un equipo especializado, la Dependencia de Vigilancia del Cumplimiento y Gestión del Riesgo, integrada por cinco funcionarios que mantienen los registros de riesgos pertinentes.

67. El marco de control interno y el marco de delegación de autoridad en ONU-Mujeres establecen una segregación de tareas que ayuda a precaver el conflicto de intereses. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) introdujo un nuevo marco de gobernanza, riesgo y cumplimiento articulado en torno a seis componentes principales: gobernanza, riesgo, gestión del cumplimiento, gestión de la actuación profesional, gestión ética y cultural y control interno. El marco de la UNOPS comprende un modelo de gobernanza revisado a partir del modelo de las llamadas “tres líneas de defensa”, cuyo objetivo es esclarecer las funciones y responsabilidades de las dependencias de la UNOPS a todos los niveles y posicionarlas a lo largo de esas líneas de defensa. Según los funcionarios, una de las ventajas del modelo es que prevé la debida segregación de tareas para evitar el riesgo de conflictos, errores y fraude. Al redactarse el presente informe se estaban revisando otros instrumentos legislativos en vigor, junto con los cambios estructurales decididos en noviembre de 2017.

68. El informe de la DCI sobre la movilización de recursos llegó a la conclusión de que constituía un conflicto de intereses el hecho de que se ocuparan del proceso de diligencia debida las mismas personas que se encargaban de movilizar recursos procedentes de las entidades sujetas a ese proceso³⁸. Según el informe de la DCI, evitaría ese tipo de conflicto el establecimiento de dependencias separadas que ejercieran la debida diligencia con la participación de otros departamentos³⁹.

69. La nueva Subdivisión de Alianzas Estratégicas del UNFPA, establecida en 2016, se propone construir “murallas chinas” entre los asociados y las adquisiciones. Los patrocinadores que deseen ofrecer dinero, servicios o patrocinios, en especie o pro-bono, podrían ser proveedores que entraran en el ámbito de las adquisiciones como interlocutores

³⁷ ST/SGB/2017/1.

³⁸ JIU/REP/2014/1, párr. 79.

³⁹ *Ibid.*, recomendación 4.

regulares de la Subdivisión de Servicios de Adquisiciones. A todos los asociados se les ofrecen las mismas oportunidades y se les explica que el UNFPA no aplica ningún trato preferencial. Cuando se ofrecen productos gratuitamente, la organización comprueba que la aceptación de la oferta no conlleve una situación de dependencia en que pueda quedar atrapado el UNFPA, a fin de evitar todos los riesgos del caso. Se evitan más riesgos ejerciendo la debida diligencia con los asociados.

70. El UNFPA aplica los mismos principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Sin embargo, resulta difícil ejercer la debida diligencia con los distintos patrocinadores y no existe ningún procedimiento unificado para el caso de las personas acaudaladas que tienen grandes redes de negocios e inversiones en diferentes países.

71. Un funcionario de la División de Alianzas del UNFPA declaró que la organización había adoptado todas las medidas de mitigación posibles para evitar los conflictos de intereses institucionales y personales. La División se autofinancia, de modo que los sueldos de su personal no corren por cuenta de las cuotas de los países donantes. En general, la División de Alianzas del UNFPA nunca se beneficia directamente al negociar los acuerdos con los donantes y todos los acuerdos contienen una cláusula relativa al conflicto de intereses.

Investigación de los casos de conflicto de intereses

72. En general, la mayoría de los oficiales de investigaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas consideran que el conflicto de intereses es germen o fruto de los casos de fraude o de corrupción. De ahí que sean contados los casos que se detectan genuinamente y registran únicamente como conflictos de intereses *per se*, pese a que constituyen una categoría de falta de conducta distinta del fraude o la corrupción. Muchos de los casos investigados en todo el sistema de las Naciones Unidas no pueden categorizarse como conflictos de intereses, aunque sí presentan en su mayoría sólidos elementos de conflicto de intereses. En particular, el conflicto de intereses es un elemento secundario inherente a la mayoría de los casos de conducta fraudulenta. Se observa en los casos de fraude y de corrupción como precursor o como síntoma.

73. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas investiga casos de conflicto de intereses. Los identifica como categoría separada y mantiene los datos estadísticos pertinentes. En ONU-Mujeres estos casos son investigados por la Oficina de Auditoría e Investigaciones del PNUD sobre la misma base de recuperación de gastos aplicable a cualquier otro tipo de casos⁴⁰. Sin embargo, no se ha establecido ningún caso pertinente. En el PNUD, de un total de 66 investigaciones, solo 3 se han basado exclusivamente en el conflicto de intereses. Esos tres casos se han tramitado bajo la rúbrica “otros tipos de faltas” al no existir la categoría específica del conflicto de intereses. Lo más probable es que haya habido otros casos en que el conflicto de intereses fuera elemento de otro tipo de conducta impropia, como el fraude en las adquisiciones, la contratación irregular o la realización de una actividad externa no autorizada, y que se los haya clasificado, por ende, en una de esas categorías. Los funcionarios de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna del OIEA comunicaron que las denuncias de conflictos de intereses señaladas a su atención solían tener que ver con las adquisiciones, las actividades externas y la contratación, y en su mayoría aludían a relaciones estrechas con otras personas que no se habían revelado.

74. El total de los casos investigados del UNFPA incluye casos de conflicto de intereses. Sin embargo, el conflicto de intereses ha sido detectado como mero elemento en la mayoría de los casos de fraude y soborno y en otros tipos de faltas de conducta más graves. Esos casos también reflejan el hecho de que el UNFPA, además de ser una organización dedicada a la salud, es un gran adquisidor de productos farmacéuticos. Toda persona de la organización que es parte en la cadena y el proceso de adquisiciones tiene un cierto poder. Es posible que gente del exterior intente influir en ese personal para que se adquieran ciertos artículos; se diseñen programas en torno a determinados productos farmacéuticos; se

⁴⁰ El 1 de enero de 2018, la OSSI asumirá las investigaciones en ONU-Mujeres sobre la base de un nuevo acuerdo de recuperación de gastos.

asista a determinadas conferencias financiadas por una empresa farmacéutica, o se opte por una esfera específica de investigación y desarrollo.

75. Lo que los investigadores de la UNESCO tratan de averiguar es si el conflicto de intereses ha sido disimulado o no ha sido revelado. Por ejemplo, en relación con una actividad externa, comprueban si se ha solicitado la debida autorización previa. Los casos de conflicto de intereses son más frecuentes en el ámbito de las adquisiciones, a menudo en la etapa de redacción de las especificaciones, y tienen que ver con la transgresión de la política de segregación de las tareas. De alguna manera son de prever en las circunstancias del caso, habida cuenta de las competencias especializadas requeridas y los campos científicos en cuestión, así como del limitado mercado disponible para satisfacer las necesidades de la UNESCO.

76. Los funcionarios de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) señalaron que la organización había venido cambiando: la demanda creciente de sus servicios en situaciones de emergencia humanitaria y entornos de alto riesgo imponía la necesidad de crear nuevas normas que se ajustasen a tales entornos, que podían variar incluso dentro de una misma región. El conflicto de intereses era un tema difícil de comprender para el personal, especialmente en las zonas aisladas y remotas sobre el terreno. La Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones tenía siete investigadores a tiempo completo para investigar los conflictos de intereses y otros 16 tipos de infracciones.

77. El Grupo del Banco Mundial aplica un criterio holístico a la admisión de los casos de investigación. El conflicto de intereses no siempre equivale a falta de conducta. Si los investigadores consideran que una falta de conducta no tiene repercusiones financieras, la califican de conducta impropia que no representa un caso de conflicto de intereses. Tratan de ser mínimamente invasivos y de encontrar soluciones al problema. Por ejemplo, cuando el problema es una inversión, piden al funcionario que la retire. En cambio, si están persuadidos de que la inversión no interfiere con los intereses del Banco, le permiten conservarla. Median y ayudan a los funcionarios a evitar los conflictos. Se coordinan para mitigar y neutralizar el riesgo de conflicto de intereses. La responsabilidad del Grupo del Banco Mundial se extiende a los asociados de los fondos fiduciarios ya que acogen a la entidad fiduciaria.

78. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es signatario del acuerdo de reconocimiento mutuo de inhabilitaciones entre los bancos multilaterales de desarrollo, incluido el Grupo del Banco Mundial, que es una iniciativa global coordinada para desalentar el fraude y la corrupción. El conflicto de intereses no es una práctica prohibida en sí misma, pero podría ser indicio de los cinco actos prohibidos: la obstrucción, la colusión, la extorsión/coacción, el fraude y la corrupción (soborno). La no revelación de un conflicto de intereses podría ser también una práctica fraudulenta por omisión.

79. Según el informe de la DCI sobre la prevención y detección del fraude y la respuesta a este en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, un sistema central de recepción de denuncias evita posibles conflictos de intereses, ya que la evaluación preliminar y la decisión de abrir o no una investigación están a cargo de una entidad independiente y no de una entidad estrechamente vinculada a la denuncia⁴¹. Además, un sistema central de recepción de denuncias facilita la presentación a los auditores externos de información más completa sobre los casos de fraude y presunto fraude⁴². Por otra parte, uno de los inconvenientes de un mecanismo de recepción descentralizado es el posible conflicto de intereses dentro de las entidades de recepción descentralizada.

80. Algunas, no la mayoría, de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas examinadas cuentan con disposiciones para mitigar los conflictos de intereses que se plantean cuando se denuncia un acto indebido de una función de ética o de investigación. Por ejemplo, en el período 2010-2011 la Oficina de Ética de la Secretaría se enfrentó a un caso *prima facie* de represalias por parte de la función de investigación, para el cual se estableció *ad hoc* otro grupo de investigación. Para abordar el problema, algunas

⁴¹ Véase JIU/REP/2016/4, párrs. 242 y 247.

⁴² Véase también A/70/284, párr. 89.

organizaciones han modificado sus políticas en este sentido de modo que, por ejemplo, en previsión de posibles conflictos de intereses, el jefe de la oficina de ética pueda remitir los casos a otro órgano examinador⁴³.

C. Motivos de preocupación y sugerencias

81. Si bien los intereses fuera del trabajo son inherentes a la vida social de los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas, no deja de ser delicada la cuestión de pedir asesoramiento sobre los conflictos de intereses. De ahí que se haya encomendado a los oficiales de ética la tarea de asesorar al personal sobre las situaciones que enfrenta y la forma de resolver un conflicto de intereses o mitigar sus riesgos.

82. En algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los oficiales de ética no solo ejercen la función de ética; cada uno de ellos consagra el 50% de su tiempo de trabajo a otra función en su respectiva organización (oficial de seguridad, oficial jurídico u ombudsman). En una organización, el Asesor Superior de Ética trabaja principalmente a distancia desde otro país, mientras que dos organizaciones, debido a su reducido tamaño, comparten la función de ética en el marco de un acuerdo de participación en los gastos.

83. El hecho de emplazar la función de ética en las oficinas de supervisión representa un obstáculo adicional dado que, incluso con las mejores intenciones y la separación de las funciones, puede dar la impresión de que el asesor de ética no es independiente, al estar situado junto a los funcionarios que deben investigar los casos de conducta indebida en el contexto del conflicto de intereses. La falta de un puesto de oficial de ética con dedicación exclusiva también se traduce en que al personal de supervisión que ejerce esta función le resulta imposible asistir a las reuniones de la red profesional respectiva y seguir debidamente la evolución de la situación en materia ética, incluido el conflicto de intereses. **El Inspector reitera, por consiguiente, una recomendación de larga data de la DCI en el sentido de evitar que la función de ética forme parte de un puesto de doble dedicación y que se emplace junto a otras funciones de supervisión o gestión⁴⁴.**

84. Como el Ombudsman tiene un mandato complementario con la función de ética, en el PMA la solución natural ha sido que el Asesor de Ética haga uso de los servicios de los “asesores para un entorno laboral respetuoso”, que son personal selecto de las oficinas exteriores capacitado por la Oficina del Ombudsman. Los funcionarios que son los puntos focales del Ombudsman en zonas geográficas remotas son utilizados también por la Oficina de Deontología del PMA como embajadores de ética para promover la agenda ética, asesorar sobre las políticas y orientar al personal hacia los recursos en materia ética, incluidas las cuestiones relacionadas con el conflicto de intereses. El ACNUR baraja el mismo concepto que el PMA: los asesores para un entorno laboral respetuoso también promueven la agenda ética y los valores institucionales del ACNUR y sirven de facilitadores en el curso de repaso sobre el código de conducta. **El Inspector sugiere que las oficinas de ética que tengan escasa presencia sobre el terreno emulen esta práctica y hagan uso de puntos focales con funciones similares para asegurar la presencia física y la comunicación sobre el terreno allí donde más se necesiten.**

85. La Oficina de Ética de las Naciones Unidas colabora estrechamente con las oficinas de ética de los fondos y programas de las Naciones Unidas en el marco del Panel de Ética de las Naciones Unidas para asegurar la aplicación consecuente de las normas éticas en las organizaciones afiliadas. Ello incluye abordar los conflictos de intereses mediante el asesoramiento, la capacitación y la divulgación en materia ética y la administración de los programas de declaración de la situación financiera en las respectivas organizaciones.

86. La Red de Ética de las Organizaciones Multilaterales es la red profesional que reúne a todos los profesionales de ética de todas las organizaciones internacionales que satisfacen sus rigurosos requisitos de afiliación, comprendidas las organizaciones del sistema de las

⁴³ Véase JIU/REP/2016/4, párr. 236, y, por ejemplo, ST/SGB/2017/2, párr. 7.7.

⁴⁴ Véase JIU/REP/2010/3, párr. 25, recomendación 1.

Naciones Unidas⁴⁵. En la reunión anual de 2015 de la Red, los Oficiales de Ética de la Secretaría, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Islámico de Desarrollo presentaron una ponencia titulada “Conflicts of interest: a thematic case study approach” (Los conflictos de intereses: planteamiento del problema mediante un estudio temático de casos) en que compararon los diferentes enfoques que aplicaban las tres organizaciones al conflicto de intereses. Igualmente, los oficiales de ética y cumplimiento de la Unión Europea tuvieron la oportunidad de compartir información e intercambiar conocimientos prácticos en materia ética con sus colegas en la mesa redonda anual de los Oficiales Jefes de Cumplimiento europeos. A pesar de las diferencias en la reglamentación de los distintos miembros de la Unión Europea, en materia ética todos parecían avanzar por la misma senda.

87. Durante el examen se observó que ni el Panel de Ética de las Naciones Unidas ni la Red de Ética de las Organizaciones Multilaterales habían abordado hasta la fecha los conflictos de intereses institucionales. Muy pocos oficiales de ética y funcionarios de las organizaciones que respondieron al cuestionario y fueron entrevistados aportaron información concreta sobre los conflictos de intereses institucionales. Funcionarios del UNFPA explicaron que podían surgir conflictos de intereses funcionales cuando una misma entidad se involucraba en el proceso disciplinario a la vez como supervisora de las personas denunciadas y como encargada de presentar los cargos y proponer las sanciones contra ellas. Funcionarios del UNFPA declararon que hacían frente a diario a conflictos de intereses institucionales en su propia especialidad, dado que asesoraban sobre políticas que ellos mismos tendrían que implementar, es decir, configurando su propia esfera de trabajo.

88. Sobre la base de las entrevistas con funcionarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la DCI observa que una organización puede exponerse al conflicto de intereses institucional durante el examen y la selección de un proyecto si los funcionarios seleccionan sin ningún interés personal un proyecto que normalmente no correspondería a su mandato, o que rechazarían (por ejemplo, por inviable u oneroso), únicamente para complacer al coordinador regional del equipo de las Naciones Unidas en un país. También pueden surgir conflictos de intereses institucionales cuando los organismos del sistema de las Naciones Unidas compiten entre sí para atraer proyectos. Por ejemplo, puede darse el caso de funcionarios que, en contra de las normas, convengan en poner en marcha un proyecto sin el debido anticipo de fondos para asegurarse de que gane una licitación.

89. Se espera que la siguiente recomendación contribuya a difundir las buenas prácticas y a fomentar la coherencia y la armonización.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían dar instrucciones a sus funcionarios encargados de la función de ética de proceder al mapeo de los casos más habituales y al registro de los riesgos de exposición de sus respectivas organizaciones a conflictos de intereses institucionales, a más tardar en diciembre de 2019.

90. Los oficiales de ética de los organismos especializados de las Naciones Unidas son partidarios de hacer extensiva la afiliación al Panel a todas las organizaciones del sistema. El intercambio en el seno del Panel ayudaría a las organizaciones a dejar de reinventar la rueda adoptando las prácticas del sistema ya reconocidas como las mejores. En la actualidad, tales intercambios entre las organizaciones miembros del Panel y las demás

⁴⁵ Según la sección 3.1 de los métodos de trabajo (2017) de la Red de Ética, “la afiliación a la Red de Ética de las Organizaciones Multilaterales es institucional y está abierta a las organizaciones intergubernamentales multilaterales, en particular, aunque no exclusivamente, las organizaciones que son miembros del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones conexas, a las instituciones financieras internacionales y regionales y a las organizaciones intergubernamentales reconocidas como entidades consultivas por las Naciones Unidas o que mantienen con la Organización una relación institucional”.

organizaciones del sistema de las Naciones Unidas solo tienen lugar a nivel de la Red de Ética fuera del sistema de las Naciones Unidas. **El Inspector sugiere que las oficinas de ética que son miembros del Panel se abran a los organismos especializados de las Naciones Unidas que no lo son y creen otro foro de colaboración e intercambio dentro del sistema de las Naciones Unidas. Una vez aplicada la recomendación 1, los resultados del mapeo deberían examinarse en el seno de la Junta de los Jefes Ejecutivos y del nuevo foro interinstitucional de ética propuesto, según corresponda, con el fin de elaborar una guía para todo el sistema sobre la gestión de los conflictos de intereses institucionales.**

IV. Material de orientación

91. Según el informe de la DCI sobre el fraude, “un código escrito de conducta es uno de los vehículos más importantes para comunicar al personal los criterios fundamentales de la conducta aceptable y prohibida”⁴⁶. El estatuto y reglamento del personal y otras disposiciones administrativas siguen siendo el primer punto de referencia para todo el personal, y el propósito de un código es facilitar su comprensión; el material de orientación publicado por las organizaciones no contiene ni crea obligaciones adicionales. No se supone que los códigos de ética o de conducta ética sean jurídicamente vinculantes ni que prevean sanciones por su transgresión. Sin embargo, las disposiciones de algunos códigos de conducta mencionan faltas que pueden dar lugar a medidas correctivas o disciplinarias⁴⁷. La intención de los códigos es proteger y salvaguardar a los miembros del personal mientras desempeñan sus funciones como funcionarios públicos internacionales. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), que exige la adopción de códigos de conducta en las administraciones públicas nacionales, se considera un código de conducta internacional cuyos signatarios tienen la obligación de aplicar.

Recuadro 6

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y los códigos de ética o de conducta⁴⁸

Para la puesta en práctica de los valores, las organizaciones establecerán por escrito códigos formales de normas de conducta. En un código de ética (o de conducta) podrán establecer en términos generales los valores y principios que definen la actuación profesional de los funcionarios públicos —como la integridad y la transparencia— o concentrarse en la aplicación de esos principios en la práctica —por ejemplo, en las situaciones de conflicto de intereses, como el uso de la información oficial y los recursos públicos, la aceptación de obsequios o beneficios, el trabajo al margen de la función pública y el empleo posterior al servicio público. Idealmente, los códigos combinan valores modélicos con normas más detalladas sobre la forma de ponerlos en práctica.

A. Códigos

92. El boletín de 2016 relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios de las Naciones Unidas⁴⁹, junto con su anexo, se distribuye a todos los miembros del personal que están sujetos al Estatuto y Reglamento del Personal, incluido el personal de los órganos y programas administrados por separado. Cabe señalar que este boletín se considera su código de conducta *de facto*.

93. La publicación conjunta de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y la Oficina de Ética titulada “Putting Ethics to Work: a guide for UN staff” (La ética en la práctica: guía para el personal de las Naciones Unidas) es una guía práctica para ayudar a los funcionarios de las Naciones Unidas a comprender y aplicar las disposiciones del Código de Conducta de las Naciones Unidas⁵⁰. También sirve para alentar al personal y a los administradores a que examinen la forma de orientar su conducta profesional y personal. La

⁴⁶ JIU/REP/2016/4, párr. 151.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, el código de conducta del FIDA (octubre de 2015).

⁴⁸ Otro ejemplo procedente de organizaciones internacionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas: OECD Home page, Directorate for Public Governance, Anti-corruption and integrity in the public sector, Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries. Véase: <http://www.oecd.org/gov/ethics/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>.

⁴⁹ Véase ST/SGB/2016/9, párr. 4.

⁵⁰ La guía se publicó por primera vez en 2012 y se revisó en enero de 2017. No sustituye ni reemplaza el Estatuto y Reglamento del Personal, los boletines del Secretario General ni las instrucciones administrativas. Véase también ST/SGB/2016/9.

guía pone de relieve los principales retos que se plantean a una conducta profesional y ética y explica la razón de ser de las normas adoptadas por las Naciones Unidas para gestionarlos, a la vez que remite a los funcionarios a los recursos que pueden ayudarlos cuando se enfrenten a dilemas en torno a conflictos de intereses. A juicio de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas, la guía es una importante herramienta de comunicación para promover los valores de la Organización, dar realce a la ética profesional y ayudar al personal a poner en práctica los principios.

94. Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han elaborado códigos similares con la misma función de promoción. La publicación del PNUD titulada “Code of ethics: operating with unwavering integrity” (Código de ética: trabajar con integridad inquebrantable), que es el primer código deontológico formal del PNUD, es una guía destinada a ayudar a los funcionarios a comprender y resolver los problemas éticos. La autoría y la inspiración del texto de tales códigos varían de una organización a otra a través del sistema. La guía ética del ONUSIDA es una adaptación de “Ethical principles and conduct of Staff: Compilation of World Health Organization (WHO) policies and practices” (Principios éticos y conducta del personal: Recopilación de políticas y prácticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS)) y de “Putting Ethics to Work: A guide to UN Staff” (La ética en la práctica: guía para el personal de las Naciones Unidas), publicada por la Oficina de Ética de las Naciones Unidas. El Código de Ética de la OMPI consiste en una declaración breve y concisa de los valores y principios fundamentales de la organización, como la independencia, la lealtad, la imparcialidad y la integridad, que ha de guiar la conducta y el comportamiento de su personal. Está cimentado en valores y no en reglas, y es de carácter modélico, no disciplinario. Los ejemplos que figuran en los dos párrafos siguientes proceden de organizaciones internacionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas.

95. En la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el marco ético está configurado principalmente por el código de conducta, que es complemento del estatuto y reglamento del personal. El código de conducta está disponible en línea y, aunque no es obligatorio, al entrar el nuevo personal en su cuenta de correo electrónico de la OCDE aparece de inmediato un enlace al código. Los empleados de BID se adhieren a las rigurosas normas éticas establecidas en el código de ética y conducta profesional de 2012. El Directorio Ejecutivo está sujeto a su propio código de conducta.

96. El Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, que es un banco multilateral de desarrollo con mandato exclusivamente social, ha adoptado tres códigos de conducta. Todos ellos entraron en vigor en 2010 en sustitución del código de 2001. El primer código de conducta se aplica por igual al Gobernador, los Vicegobernadores, los miembros del personal, los colaboradores contractuales y los proveedores de servicios. Los otros dos códigos se aplican a los miembros de varias juntas del Banco. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), que tiene unos 3.000 funcionarios y 35 oficinas, introdujo dos códigos de conducta paralelos en 2012. Uno de ellos se aplica al personal del BERD, incluidos el personal directivo superior y el Presidente, y el otro se aplica a los funcionarios del Consejo de Directores del Banco. Ambos códigos tienen una disposición general que explica los elementos fundamentales del conflicto de intereses, así como su percepción.

97. Como parte del proceso de contratación, los empleados del PMA deben reconocer que han tomado conocimiento del código de conducta del PMA al suscribir el juramento de lealtad. Análogamente, todos los nuevos funcionarios del ACNUR deben firmar el código de conducta, aunque, según funcionarios del ACNUR, este se considera más bien un “código moral que no tiene fuerza de ley, concebido para ayudar a los miembros del personal a comprender mejor sus obligaciones”. En cambio, en el FIDA, la firma del código de conducta se considera un medio para apalancar el cumplimiento que permite a la organización tomar medidas contra los funcionarios que lo infrinjan. A la firma se procede cada año electrónicamente para certificar que todos los funcionarios han releído el código de conducta y han tomado conciencia una vez más de su contenido. **El Inspector sugiere que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adopten este sencillo sistema del FIDA, que permite sin costo alguno recordar a los funcionarios sus obligaciones y lo que constituye la conducta ética que se espera de ellos, en particular**

en lo que respecta al conflicto de intereses, al exigirles que confirmen su conocimiento del código anualmente mediante la firma electrónica.

Guías y códigos específicos de conducta profesional

98. Se aplican normas de conducta específicas a distintas categorías de profesionales empleados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como maestros, abogados, médicos, profesionales de la salud, trabajadores sociales, orientadores psicosociales, auditores y personal de adquisiciones. En las directivas orgánicas, instrucciones técnicas, descripciones de puestos y otros documentos del OOPS se hace referencia a la aplicación de las normas específicas de conducta profesional dictadas por las organizaciones profesionales⁵¹. La mayoría de las organizaciones se sirven de manuales de adquisiciones. En los últimos años, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se han dotado de códigos de conducta para los proveedores y vendedores al sistema. Por ejemplo, los funcionarios de la OMPI que intervienen en los procesos de adquisiciones se rigen por una instrucción administrativa que actualiza y consolida las normas relativas al estándar de conducta aplicable específicamente a ellos.

99. La conducta de las distintas partes que intervienen en el sistema de justicia interna de las Naciones Unidas se rige por diferentes códigos: un código de conducta para los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas; un código de conducta para los representantes letrados y litigantes en representación propia, y los principios rectores de la conducta de los letrados afiliados a la Oficina de Asistencia Letrada al Personal. Los tres códigos describen lo que constituye conflicto de intereses para cada una de las partes.

100. En el sistema de las Naciones Unidas, la mayoría de los servicios dedicados a la supervisión sostienen que se rigen por todas las normas profesionales internacionales aplicables a cada función de supervisión. A modo de ejemplo, el OOPS señala expresamente que sus actividades de supervisión “se ajustarán a las normas internacionales de auditoría, evaluación e investigación” y enumera: a) las normas internacionales y el código de ética definidos en el Marco Internacional para la Práctica Profesional publicado por el Instituto de Auditores Internos, que fue adoptado en junio de 2002 por los representantes de los servicios de auditoría interna de las Naciones Unidas y las organizaciones financieras multilaterales; b) las normas y estándares de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas emitidas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en abril de 2005, y c) las Directrices Uniformes para Investigaciones aprobadas en la Décima Conferencia de Investigadores Internacionales, celebrada del 10 al 12 de junio de 2009.

101. En opinión de los entrevistados de la Oficina de Supervisión Interna de la UNESCO, la existencia de un código de conducta es muy útil en el contexto de las investigaciones, pues ayuda a detectar las desviaciones de la conducta normal esperada del personal. Toda norma es útil para ese fin. En lo que respecta a sus propios conflictos de intereses, el personal de la Oficina de Supervisión Interna observa y aplica las normas establecidas por la carta respectiva del grupo profesional de cada función de supervisión.

Material de concienciación pública

102. En general, los oficiales de ética del Grupo del Banco Mundial utilizan instrumentos de comunicación como, por ejemplo, folletos que explican las cuestiones y temas éticos, y en particular el conflicto de intereses, a las partes externas y a otros clientes para que apoyen a sus colegas en las operaciones del Grupo. El PNUD y el PMA también tienen un

⁵¹ El personal docente del OOPS se guía por la “Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente” (1966) de la UNESCO y la OIT y la “Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior” (1997) de la UNESCO. Entre las series de normas de conducta profesional, cabe mencionar el código de ética para los orientadores psicosociales del OOPS, adoptado por el programa comunitario de salud mental de la Oficina de la Ribera Occidental, y el proyecto de código de ética de los trabajadores sociales que está examinando el Departamento de Socorro y de Servicios Sociales.

arsenal de material publicitario sobre el trabajo de sus respectivas oficinas de ética, incluidas la labor relacionada con el conflicto de intereses y otras actividades pertinentes.

103. Los representantes del personal de una organización participante se quejaron de que no se conocían lo suficiente la existencia y el papel de la función de ética. Les interesaría que la función de ética publicara periódicamente un boletín sobre las cuestiones éticas. A su juicio, el reglamento del personal era demasiado árido para ser comprendido por este sin mediar la interpretación de expertos en la materia.

B. Formularios de declaración

104. Los conflictos de intereses posibles o efectivos se dan cuando es probable que los compromisos y obligaciones se vean comprometidos por los otros intereses o relaciones —especialmente los económicos— de los funcionarios, en particular si esos intereses o relaciones no se dan a conocer. Según los estudios realizados, la consignación de esos intereses en los formularios pertinentes va en interés de la educación y de la penalización, y facilita la gestión de los posibles conflictos de intereses desde el principio. Las organizaciones utilizan el término “declaración” para referirse a la revelación de intereses.

105. El uso de las declaraciones de conflictos de intereses y de la situación financiera se recomendó en el informe de la DCI sobre los marcos de rendición de cuentas como medio para satisfacer un criterio establecido por la DCI para mejorar las actividades de control y el entorno de control interno, por su efecto disuasivo sobre el fraude y la conducta impropia en lo financiero⁵². En ese informe se reconocía que las declaraciones de la situación financiera y de conflictos de intereses no servían para prevenir por completo el fraude, pues la fiabilidad de una declaración, a menos que fuera cabalmente verificada, dependía de la honradez de su autor. Con todo, en opinión de la DCI, las declaraciones de la situación financiera y de conflictos de intereses deben considerarse como instrumentos para reducir el riesgo para las organizaciones e incrementar el riesgo de exigencia de responsabilidades para el personal que se proponga cometer actos fraudulentos. Por esa razón, en su informe sobre la prevención y detección del fraude y la respuesta a este en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la DCI sugería que las organizaciones participantes que todavía no lo hubieran hecho, o que lo hubieran hecho solo parcialmente, aplicasen lo antes posible políticas de divulgación de información financiera y conflictos de intereses⁵³.

106. Como parte del procedimiento de fin de año, cada jefe de dependencia del UNFPA debe confirmar por escrito, entre otras cosas, que se han respetado el reglamento financiero, la reglamentación financiera detallada y los procedimientos y procesos pertinentes del UNFPA y que todo caso de incumplimiento o fallo (incluido el conflicto de intereses) en el control interno se ha señalado a la atención de la División de Servicios de Gestión o la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones.

Tipos de declaraciones

107. Así como todas las partes que intervienen en el sistema oficial de justicia interna —los jueces, los representantes letrados de los litigantes y el abogado de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal— se rigen por códigos y principios rectores que los obligan a declarar los conflictos de intereses, así también los funcionarios de la OSSSI se atienen a las normas que dictan sus profesiones. Además de las normas profesionales de cada función de supervisión, el personal de auditoría interna de la OSSSI debe firmar declaraciones de intereses anualmente y antes de emprender una nueva auditoría, mientras que el personal de investigaciones suscribe este tipo de declaraciones antes de emprender una nueva investigación. Las directrices de la OSSSI de 2017 para mantener la independencia operacional en el desempeño de las funciones de la OSSSI, que facilitan la información pertinente y se aplican a todos los funcionarios de la OSSSI, realizaron considerablemente la importancia de ese proceso de firma. La “declaración de objetividad” está en vigor desde hace diez años en la OMS. Los funcionarios de la OMS entrevistados para el presente

⁵² Véase JIU/REP/2011/5, criterio 11.

⁵³ Véase JIU/REP/2016/4.

informe elogiaron esta declaración, en la que el personal de supervisión confirma cada año que no tiene conflictos de intereses directos con la labor que se le ha asignado.

108. Una nueva medida introducida en 2016 ha sido el examen previo al nombramiento para averiguar si tienen conflictos de intereses los candidatos a los cargos más altos de las Naciones Unidas: el de Subsecretario General y categorías superiores y los cargos directivos de las misiones, como los de comandantes de las fuerzas y comandantes de la policía. Los candidatos deben cumplimentar un formulario de declaración de intereses que examina la Oficina de Ética de las Naciones Unidas. El formulario fue elaborado por el PNUD, que lo compartió con la Secretaría. La finalidad principal de este proceso de verificación es la identificación y mitigación de conflictos de intereses reales o aparentes antes del nombramiento de personal de categoría superior. La medida se aplica también a los funcionarios de los fondos y programas de las Naciones Unidas, que reciben cartas de nombramiento del Secretario General, pero no a los de los organismos especializados, que no las reciben.

109. Algunas dependencias de supervisión están estudiando la posibilidad de introducir una declaración anual de intereses. La firma de una declaración de esta índole puede o no potenciar los aspectos relacionados con la rendición de cuentas. En teoría, el personal de supervisión ya se rige por las normas profesionales de cada función de supervisión, por ser la integridad un aspecto medular de su trabajo.

110. Por lo que respecta a los conflictos de intereses en la labor de auditoría y de investigación, que pueden menoscabar el buen discernimiento, el personal de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones del UNFPA está sujeto a las normas profesionales tanto en materia de auditoría como de investigación. La política de supervisión y la carta de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones se refieren a la situación concreta de la Oficina. Los evaluadores del UNFPA están sujetos a las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, que incluyen una sección sobre ética y elementos específicos relativos al conflicto de intereses tanto en el desarrollo de la labor de evaluación como en el comportamiento de cada evaluador (lo mismo que en el caso de los auditores e investigadores). El personal de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones entrevistado destaca que la excelencia profesional y la obligación permanente del personal de supervisión de atenerse a los diversos códigos profesionales, la carta de la Oficina y la declaración firmada al ser contratado son suficientes. A su juicio, no es necesario recargar la burocracia exigiendo al personal de supervisión que firme declaraciones de intereses una y otra vez para cada nueva intervención. El personal de supervisión interna de la Organización las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) también firma declaraciones de conflictos de intereses con arreglo a las normas de cada función de supervisión y la carta de supervisión interna de la ONUDI.

111. También existen disposiciones especiales para los miembros del Comité Asesor de Auditoría del UNFPA. Su mandato incluye una sección sobre los criterios que deben satisfacer para ser considerados independientes, así como disposiciones concretas para abordar el conflicto de intereses. Los interlocutores para el presente informe sostuvieron que la finalidad de esos rigurosos criterios era evitar los conflictos de intereses principalmente en el ámbito de Nueva York. Cada miembro debe hacer también una declaración anual de ausencia de conflicto de intereses ante el Director Ejecutivo, en un formulario especial a tal efecto. Las cuestiones suscitadas por las declaraciones se comunican directamente al Director Ejecutivo.

112. Aunque la reglamentación y los procedimientos de recursos humanos del OIEA nada dicen de que los miembros de los paneles de contratación estén obligados a dar a conocer las relaciones que mantengan con los candidatos, una auditoría interna del proceso de contratación recomendó que esas relaciones se revelaran de antemano mediante una declaración inequívoca. El personal de ONU-Mujeres que participa en diversos órganos de examen y aprobación (por ejemplo, los comités de aceptación de proyectos, los comités de revisión de las adquisiciones o los paneles de contratación) debe declarar que no tiene ningún conflicto de intereses con los casos examinados, según lo establecido en el marco de delegación de autoridad de ONU-Mujeres.

113. La UNOPS exige que todos los miembros de un comité de evaluación de subsidios firmen el formulario de declaración de ausencia de conflicto de intereses. A la vez, para evitar cualquier conflicto de intereses, si el funcionario que presenta una propuesta es también la autoridad competente inferior (por ejemplo, también oficia de administrador del centro de proyectos), la facultad de aprobar ese subsidio recaerá en la autoridad inmediatamente superior, cualquiera que sea el umbral monetario correspondiente⁵⁴.

114. Los servicios de adquisiciones tienen disposiciones estrictas sobre los conflictos de intereses y todos los documentos de licitación y oferta contienen cláusulas al respecto. Deben firmarse declaraciones de intereses en varias etapas del proceso de adquisiciones, aunque el diseño de todos los proyectos tiene en cuenta la segregación de las tareas. Por ejemplo, en los procesos de adquisición del UNFPA y la UNOPS, los conflictos de intereses se abordan mediante la debida segregación de tareas en las diversas etapas del proceso de adquisiciones, así como mediante una declaración de ausencia de conflicto de intereses por parte de los funcionarios durante las etapas críticas del proceso (por ejemplo, la de evaluación de las ofertas o de revisión a cargo del Comité de Examen de Contratos) e instrucciones claras de tolerancia cero de obsequios y atenciones sociales de los proveedores.

La firma de un formulario de declaración de conflictos de intereses como condición para el nombramiento o el empleo

115. Al proceder a su nombramiento, el PNUD solicita a todos los nuevos funcionarios que rellenen y firmen un formulario de declaración de conflictos de intereses que explica la naturaleza de los conflictos posibles y efectivos e impone la obligación de actualizar la situación de sus relaciones a medida que cambie. Este formulario se transmite al directivo contratante para evitar que las tareas asignadas pongan inadvertidamente a las personas en una situación de riesgo de conflicto real o aparente. Otras organizaciones están estudiando la posibilidad de reproducir el modelo del PNUD y establecer también un formulario de declaración obligatoria previa al empleo. En la UNOPS, los textos estándar y las modificaciones de las ofertas de nombramiento, las cartas de nombramiento y los acuerdos con contratistas particulares incluyen declaraciones obligatorias relativas al conflicto de intereses⁵⁵.

116. El Inspector examinó el formulario del PNUD de declaración obligatoria de conflictos de intereses y lo consideró una excelente iniciativa que complementaba y daba sentido al juramento (declaración) que todos los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas debían firmar al ser nombrados. La propia oferta de nombramiento del PNUD precisa que los conflictos de intereses se deben dar a conocer antes del nombramiento de los candidatos seleccionados. La reglamentación sobre el conflicto de intereses aplicable a los empleados con contratos de servicios, los consultores particulares y los proveedores se menciona en los respectivos contratos bajo el epígrafe “normas de conducta”.

117. Se espera que la siguiente recomendación potencie, sin costo alguno, el control, el cumplimiento de las normas y la responsabilización del personal de plantilla y de otro tipo en todo el sistema.

Recomendación 2

Si aún no lo han hecho, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían dar instrucciones a sus servicios de recursos humanos de implantar un formulario de declaración obligatoria de conflictos de intereses que sea firmado por todo el personal de plantilla, junto con su declaración de aceptación del nombramiento, y por todo el personal de otro tipo contratado por una organización, ya sea a corto o largo plazo. Este formulario se elaboraría con la asistencia de la función de ética de la organización respectiva, en colaboración con otras funciones, según proceda, y en consulta con un eventual foro interinstitucional.

⁵⁴ Véase UNOPS AI/SPMPG/2013/01, secciones 6.1 vi) y 12, sobre subsidios e instrucciones.

⁵⁵ La práctica y el sistema de gestión de la calidad de la UNOPS.

C. Declaraciones de la situación financiera

118. Las normas de la DCI sobre las responsabilidades de las entidades de ética en todo el sistema, establecidas en el informe de la DCI sobre la función de ética, prevén que las oficinas de ética sean las principales encargadas de la aplicación de la política de declaración de la situación financiera en cada organización del sistema de las Naciones Unidas⁵⁶. Los programas de declaración de la situación financiera se introdujeron con el fin de mantener y fomentar la confianza pública en la integridad de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El Oficial de Ética del PNUD entrevistado para el presente informe describió el programa de declaración de la situación financiera y el de protección de los denunciantes de irregularidades contra las represalias como funciones esenciales de una oficina de ética.

119. El objetivo primario de todos los programas de declaración de la situación financiera, como ha señalado la Oficina de Ética de las Naciones Unidas respecto de su propio programa, es gestionar el riesgo de conflictos de intereses. Un programa de este tipo tiene por objeto identificar, resolver y mitigar las situaciones de conflicto de intereses derivadas de los haberes (por ejemplo, inversiones) y/o las actividades del personal. Ello puede suponer que se aconseje a los funcionarios que se desprendan de determinados activos o que renuncien a una actividad o aspecto particular de sus funciones oficiales. Todos los programas de este tipo protegen a las organizaciones contra los conflictos de intereses y diversos riesgos institucionales derivados de las actividades externas y los compromisos financieros del personal.

120. Para velar por la aplicación de las cláusulas pertinentes del Estatuto del Personal y en conformidad con las normas de conducta de la CAPI, en 2006 se puso en marcha el programa de declaración de la situación financiera administrado por la Oficina de Ética de las Naciones Unidas, que abarca la Secretaría y unas 13 entidades y organizaciones de las Naciones Unidas⁵⁷. En el marco de este programa, se exige a determinados funcionarios que informen anualmente de sus activos y pasivos y de sus afiliaciones y actividades externas. Los siguientes funcionarios tienen la obligación de declarar anualmente su situación financiera: todos los funcionarios de categoría D-1 o L-6 y categorías superiores; todos los funcionarios que son oficiales de adquisiciones o cuya ocupación principal consista en la adquisición de bienes y servicios para las Naciones Unidas; todos los funcionarios cuya ocupación principal guarde relación con la inversión de activos de las Naciones Unidas, la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas o cualquier otra cuenta bajo responsabilidad fiduciaria o custodia de las Naciones Unidas; otros funcionarios cuyo acceso directo a información confidencial sobre adquisiciones o inversiones justifique la declaración de su situación financiera; todos los funcionarios que prestan servicios en la Oficina de Ética de las Naciones Unidas.

121. El actual Secretario General partió con buen pie al pasar a ser el primer Secretario General de la historia de las Naciones Unidas que completó una declaración de intereses antes de ser nombrado y se sometió a un proceso de verificación antes de asumir su cargo. También hizo una declaración pública voluntaria en el primer año de su mandato, aunque no tenía obligación de hacerlo. A juicio de la Oficina de Ética, este acto representa un hito revelador de la pauta marcada en la cúspide y de la importancia que atribuye el Secretario General a la ética y la integridad. En las sesiones de orientación ética inicial que imparte a los funcionarios superiores al asumir sus funciones y durante cada ciclo, la Oficina de Ética de las Naciones Unidas aconseja y recomienda a todos los altos funcionarios que participen en la iniciativa de declaraciones públicas voluntarias. El Secretario General también alienta a sus más altos funcionarios (en la categoría de Secretario General Adjunto y Subsecretario General) a que hagan público, a título voluntario, un resumen de las declaraciones confidenciales de su situación financiera o sus documentos de declaración de intereses. Esta tradición data de 2007, año en que el Secretario General y el Secretario General Adjunto hicieron público un resumen de las declaraciones de su situación financiera.

⁵⁶ Véase JIU/REP/2010/3, recuadro 1.

⁵⁷ Comprenden las siguientes organizaciones participantes en la DCI: la UNCTAD, el PNUMA, ONU-Hábitat, la UNODC, el CCI, el ACNUR, la UNOPS, el OOPS, ONU-Mujeres.

122. Las declaraciones de la situación financiera en el marco del programa de la Secretaría —así como de la mayoría de las organizaciones— se presentan en línea. Todos los participantes de la ONUDI presentan sus declaraciones financieras y de intereses al Oficial Superior de Ética en sobres sellados. En el apéndice II del presente informe figuran detalles sobre la presentación de esta información, en particular sobre la frecuencia y los métodos de presentación, en el marco de los programas de la Secretaría y del resto de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

123. La mayoría de las organizaciones designan como participantes en sus respectivos programas de declaración a las personas que reúnen criterios similares a los establecidos en la política de declaración de la situación financiera de las Naciones Unidas. Se les exige que revelen anualmente y a título confidencial sus activos, relaciones y actividades externas y otro tipo de información, a fin de identificar los conflictos de intereses posibles o efectivos y luego disponer las medidas de control necesarias para mitigar la situación o bien exigir al propio interesado que se aparte de la situación de conflicto. El Inspector observó que a partir de 2002 el programa del PNUD se había hecho extensivo a personal ajeno a la plantilla con la inclusión de personal bajo contratos de servicios, y que era seguido de cerca por la Oficina de Ética, con el apoyo de la función de recursos humanos, con el objeto de determinar quiénes debían participar en él.

124. El programa del UNICEF de declaración de conflictos de intereses y de la situación financiera entró en vigor en 2009. Al igual que en otras organizaciones con operaciones sobre el terreno, además de los participantes regulares y las funciones designadas que se mencionan a título indicativo en el programa de las Naciones Unidas de declaración de la situación financiera, el programa del UNICEF enumera e incluye, independientemente de su categoría y nivel, a todos los Representantes y Representantes Adjuntos, todos los jefes de las oficinas auxiliares y los oficiales de operaciones de más alto nivel en cada una de las oficinas en los países. El programa de la UNESCO, en vigor desde 2013, se abrió a una gama más amplia de participantes, que hoy incluye a todos los empleados con contratos a plazo fijo de categoría P-5 o superior⁵⁸. Del mismo modo, las políticas de la UNOPS y la ONUDI de declaración de la situación financiera y declaración de intereses, promulgadas en 2010 siguiendo el modelo de la Secretaría de las Naciones Unidas, incluyen al personal de categoría P-5⁵⁹.

125. Habida cuenta del perfil de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de los enormes gastos en que incurrir en concepto de adquisición de artículos como, por ejemplo, productos farmacéuticos, para poder cumplir sus mandatos, es preciso que se preste una atención especial a las intenciones de los solicitantes o los administradores de programas. Las organizaciones tienen el deber de verificar si un nuevo producto se ha introducido por afán de innovación o por interés, en particular porque en muchos casos es posible que el producto sea fabricado por una sola empresa que tiene un monopolio en el mercado mundial.

126. Para asegurar una adecuada verificación de los intereses, por ejemplo, también debería imponerse a los administradores de programas técnicos del UNFPA y a otro personal involucrado en el proceso de evaluación técnica la obligación de declarar su situación financiera, a fin de aminorar el riesgo de tener empleados accionistas de empresas comerciales que incluyan sus productos en el catálogo de compras del UNFPA. La Oficina de Ética del UNFPA está considerando, entre otras modificaciones, incluir a todos los oficiales de programas en la lista de las personas sujetas a esa obligación. El programa de declaración de la situación financiera de la Organización Marítima Internacional, implantado en 2015, se hizo extensivo al personal de la División de Cooperación Técnica en vista de su posible participación en operaciones financieras o en adquisiciones. En la OMS, la secretaría exige la firma de declaraciones de intereses a los funcionarios de determinadas categorías de empleo y también a los expertos y asesores externos que son invitados por los departamentos técnicos a participar en grupos de trabajo o a formular sus opiniones periciales sobre cuestiones de salud pública.

⁵⁸ Circular administrativa de la UNESCO AC/HR/20, de 19 de abril de 2013.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, UNIDO/DGB/(M).118.

127. En algunas otras organizaciones, como el Grupo del BID, todos los funcionarios (unos 2.000 en el Grupo) participan en el programa de declaración de la situación financiera administrado por la Oficina de Ética. Los consultores con misiones especiales también tienen la obligación de participar en él. El programa del BID tiene dos versiones, dado que el personal directivo superior debe presentar declaraciones más detalladas. Por su parte, el Grupo del Banco Mundial administra cuatro programas separados, configurados según las particularidades de sus respectivos participantes.

128. Según el PNUD, a finales de marzo de 2017 el programa había logrado una tasa de cumplimiento del 100%: sus 1.311 participantes habían presentado sus declaraciones. En caso de retraso en la presentación, la Oficina de Ética lo notificaba a los jefes de las oficinas de los participantes, prorrogando el plazo para luego proceder al seguimiento. Queda dispensado el personal con licencia prolongada, por ejemplo, por razón de discapacidad. Aunque la Oficina de Ética tiene solo dos miembros y cuenta con el apoyo ocasional de un tercer oficial⁶⁰, consigue examinar más de 1.300 declaraciones sin recurrir a la externalización de parte alguna del proceso de examen. La Oficina de Ética del Grupo del Banco Mundial informó de logros parecidos en su gestión del volumen de trabajo con un mínimo de recursos: tres funcionarios examinan las comunicaciones anuales presentadas en el marco de los cuatro programas paralelos de declaración de la situación financiera. Cada miembro de la Oficina de Ética examina unas 1.000 declaraciones por año.

129. La Oficina de Ética de las Naciones Unidas ha externalizado completamente el examen de todas las comunicaciones en el marco del programa de declaración de la situación financiera que administra para la Secretaría de las Naciones Unidas y otras 13 entidades. El proveedor de servicios externo⁶¹ examina casi 5.500 declaraciones presentadas al programa de las Naciones Unidas y verifica el 5% en cada ciclo de presentación. Por ejemplo, el ACNUR, que está sujeto al programa de las Naciones Unidas, debe abonar más de 500.000 dólares de los Estados Unidos por su participación en el programa, pues requiere el examen de las declaraciones de 1.500 participantes. El ACNUR comunicó que la proporción de los participantes que tenía problemas era inferior al 1%, y ello únicamente en lo referente al conflicto de intereses (no en la parte financiera del formulario).

130. Los participantes en los programas de declaración de la situación financiera de las Naciones Unidas pueden representar hasta el 25% del número total de funcionarios, como es el caso del UNICEF. Al 15 de marzo de cada año se completan en la UNESCO unos 400 cuestionarios referentes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año anterior. Toda persona a quien se ofrezca un nombramiento de no menos de 12 meses para un puesto que corresponde al ámbito de aplicación del programa debe completar un cuestionario inicial en los tres primeros meses a partir de su nombramiento, referido a los 12 meses inmediatamente precedentes. La Oficina de Ética de la UNESCO examina todos los cuestionarios de forma confidencial, salvo los completados por su propio personal, que son examinados por el Servicio de Supervisión Interna. En cuanto a la declaración del Director General, la Oficina de Ética se encarga de examinar y analizar la información y de formular recomendaciones para abordar debidamente cualquier conflicto de intereses. Si el conflicto de intereses no se ha resuelto a favor de los intereses de la organización, la Oficina de Ética debe presentar un informe al Consejo Ejecutivo.

131. La Oficina de Ética del UNFPA ha informado de que, en los tres últimos años, tras el examen de la declaración financiera ha procedido además a su verificación, sometiendo a las comprobaciones oportunas una muestra aleatoria del total de los declarantes, de diversos lugares, categorías y funciones. En 2016, en 84 respuestas de 384 cuestionarios cumplimentados se observó un “posible conflicto de intereses”, por lo que se sometieron a un nuevo control a cargo del Asesor de Ética en la UNESCO. Sin embargo, no se procede a una verificación. En la ONUDI, las declaraciones son examinadas por la Oficina de Ética sobre una base selectiva, de manera tal que cada declarante es objeto de ese examen al

⁶⁰ Un funcionario subalterno del cuadro orgánico (FSCO), hasta la incorporación en julio de 2017 de un voluntario de las Naciones Unidas (VNU).

⁶¹ KPMG.

menos una vez cada cinco años. La política de la ONUDI de declaración de la situación financiera y declaración de intereses no contempla un proceso de verificación.

132. La División de Recursos Humanos y el Asesor de Ética del OIEA se encargan de examinar las declaraciones de intereses anuales. El propósito de este examen es asegurar el cumplimiento de las obligaciones relativas al conflicto de intereses y a la aceptación de honores y obsequios, así como otras cuestiones que puedan dar lugar a conflictos de intereses. Como el OIEA no utiliza estados financieros exhaustivos, no se procede a una verificación externa.

Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), núm. 20: requisito de presentación de información sobre las partes vinculadas⁶²

133. ONU-Mujeres participa en el programa de declaración de la situación financiera administrado por la Oficina de Ética de las Naciones Unidas. Todos sus funcionarios que participan en el programa y deben revelar anualmente sus activos y pasivos, actividades externas y afiliaciones presentan sus declaraciones directamente al proveedor de servicios externo. Con arreglo a la norma núm. 20 de las IPSAS, en sus declaraciones anuales todo el personal directivo clave de ONU-Mujeres debe dar a conocer el nombre de todo pariente cercano que reciba alguna remuneración o compensación de ONU-Mujeres⁶³. Estas comunicaciones se dirigen al Jefe de Contabilidad de la Sección de Finanzas, quien las examina, y se conservan para que las revise la Junta de Auditores de las Naciones Unidas. En la OMPI está disponible un formulario de declaración de la situación financiera que contiene elementos adicionales para atender a las exigencias de la norma núm. 20 de las IPSAS. Otro tanto sucede en el ONUSIDA y el UNFPA. Estas declaraciones conciernen únicamente al personal directivo clave.

134. Por su parte, el programa de declaración de la situación financiera del FMI tiene más de 800 participantes, se aplica por igual a todos ellos, incluso los cargos elegidos, y no es público. El programa se subcontrata a un proveedor de servicios externo⁶⁴ y se sustenta en una herramienta en línea. El proveedor de servicios examina los campos señalizados en las declaraciones anuales, a saber, los haberes en países y los marcos temporales. La norma es que el personal no debe operar en los lugares donde el FMI tiene intereses. Durante un ciclo completo, solo 10 cuestiones de un total de 800 declaraciones fueron objeto de remisión.

135. A juicio de la mayoría de los oficiales de ética del sistema de las Naciones Unidas entrevistados, el programa de declaración de la situación financiera adolece de dos deficiencias principales. En primer lugar, no está claro su grado de eficiencia para detectar una información insuficiente y, en segundo lugar, debería estar destinado a un grupo más reducido de participantes. Además, no se comprueba la exactitud de la información proporcionada o solo se comprueba rara vez y de modo aleatorio. En general, las organizaciones que hacen uso de tales programas confían en la integridad de los empleados, que deben certificar que la información revelada es verídica, correcta y completa a su leal saber y entender, y reconocer que la cumplimentación incompleta o incorrecta de los cuestionarios puede considerarse falta de conducta. La dirección para el futuro sería que todo el personal hiciera una declaración de conflictos de intereses antes de ser contratado y una declaración anual en lo sucesivo. Los oficiales de ética se limitarían a examinar esas declaraciones para contrastarlas con determinadas actividades, lo que es un procedimiento importante antes de la contratación.

136. Los participantes en los programas de declaración de la situación financiera deben interactuar con un sistema basado en el honor en que se espera que proporcionen información verídica y completa. Los Oficiales de Ética del PNUD y la UNESCO subrayaron que sus actuales programas se basaban en un sistema de honor. A pesar de centrarse en lo financiero, no se ocupaban de un eventual enriquecimiento injusto o ilícito de los participantes, a menos que tal investigación viniera impuesta por sospechas de

⁶² Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) son emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.

⁶³ Se trata de los funcionarios en las categorías de Secretario General Adjunto/Director Ejecutivo, Subsecretario General y Director Ejecutivo Adjunto y de todos los funcionarios de categoría D-2.

⁶⁴ KPMG.

infracciones cometidas. La ONUDI considera que este programa es un medio para mitigar el riesgo para las organizaciones e incrementar el riesgo de exigencia de responsabilidades para el personal que se proponga cometer actos fraudulentos u otras faltas de conducta. El Oficial de Ética del FMI opina que la organización debe cerciorarse de que el programa de declaración de la situación financiera sigue siendo pertinente. Su finalidad es identificar los conflictos de intereses para resolverlos. No está concebido como detector de fraudes. Teniendo en cuenta el acelerado ritmo de evolución del mundo, las oficinas de ética deben velar por que se formulen las preguntas acertadas y pertinentes que hagan posible reconocer los conflictos de intereses en un entorno en rápida transformación.

137. En el Grupo del Banco Mundial, el sistema de declaración de la situación financiera se basa en la confianza, pues se trata de un sistema de transparencia. Puede ser eficaz para un objetivo e ineficaz para otro. El Banco recuerda cada año a su personal que debe declarar los conflictos de intereses, en caso de que no lo haya hecho. Según el Banco, el sistema es eficaz si se lo considera un “ejercicio pedagógico”. En cambio, no lo es como instrumento de lucha contra la corrupción, pues no prevé ningún proceso de verificación. Puede contribuir a la prevención de la corrupción, pero no sirve para detectar los casos de corrupción dado que hoy en día es fácil no declarar un activo, que puede ser invisible⁶⁵. Las maniobras fraudulentas no pueden ser detectadas con las declaraciones de intereses. Solo las transferencias bancarias podrían dar indicios de la existencia de cuentas bancarias ocultas. Lo difícil es identificar los conflictos de intereses, pues ello impone la necesidad de formular las preguntas adecuadas. El Oficial Jefe de Cumplimiento del BERD admite que el programa confía en la veracidad y responsabilidad de los participantes. Si bien la mentira en el formulario constituye una infracción pasible de medidas disciplinarias, no es la intención del proceso descubrir a los mentirosos. En opinión de los entrevistados, el registro de la información presentada por los funcionarios en sus declaraciones sobre sus cuentas bancarias y activos ni siquiera resulta útil en el contexto de una investigación.

138. El programa de declaración de la situación financiera del UNICEF ha cumplido ya su octavo año de vigencia y sigue siendo considerado un importante instrumento para fomentar una cultura de integridad. Empero, los funcionarios de la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones sostuvieron que el programa debía refinarse. Había que replantearse quiénes debían participar, qué categorías había que incluir y cómo podían lograrse los mejores resultados. El actual programa del UNFPA está influido por el del BID, cuyos exámenes se estructuran en función de la información sobre los activos que conciernen a su mandato.

139. En algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las declaraciones confidenciales pueden ponerse a disposición de terceros solo si lo permiten los participantes. En opinión de un oficial de ética, convendría a la organización que se dejara en manos de la función de ética el determinar si existe o no una legítima necesidad de compartir las declaraciones. Las declaraciones de la UNESCO, que se consideran documentos oficiales, pueden ponerse a disposición de terceros, previa solicitud, a los efectos de una investigación. Los entrevistados de la Oficina de Supervisión Interna calificaron el actual programa de no invasivo, habida cuenta de la naturaleza de la organización. Los participantes en el programa de la UNESCO deben declarar únicamente los activos que guardan relación con el conflicto de intereses, mientras que en las organizaciones financieras multilaterales, como el Banco Mundial, los aspectos financieros de esas declaraciones son más amplios y requieren información mucho más detallada.

140. La Asesora de Ética de la UNESCO señaló que el criterio focalizado de otros organismos especializados de las Naciones Unidas no podía aplicarse en la UNESCO, pues imponía un seguimiento que la Organización no podía permitirse por falta de recursos. Además, a su entender, la externalización del proceso de verificación de las declaraciones cuesta en promedio 300 dólares por declaración y solo se verifica alrededor del 3% de las declaraciones. A su juicio, se trata tanto de una cuestión de proporcionalidad como de costo, dado que los gastos del programa rebasan los límites razonables. Los resultados de la verificación no justifican semejante gasto, ya que el examen indica un posible conflicto de intereses en solo el 25% de los casos examinados. La Oficina de Ética del UNFPA está

⁶⁵ Por ejemplo, pueden estar registrados en paraísos fiscales como haberes de empresas *offshore*.

revisando el programa y la política de declaración de la situación financiera para cerciorarse de su adecuación al objetivo.

141. Aunque se sostuvo que era importante obtener recomendaciones sobre el programa, en vista de las numerosas cuestiones planteadas sobre la dinámica del proceso y otros asuntos técnicos, el presente examen abarcó en mucha más extensión el tema del conflicto de intereses. El programa de declaración de la situación financiera se está examinando tanto en el Panel de Ética de las Naciones Unidas como en la Red de Ética de las Organizaciones Multilaterales. Ambos foros cuentan con la participación de los principales expertos en la materia y han de adoptar decisiones basándose en los resultados y conclusiones de su experiencia empírica. El Inspector tomó nota de la recomendación indicativa del informe de 2016 de la DCI sobre el fraude, de que se procediera a una revisión del programa⁶⁶.

142. Se espera que la recomendación siguiente redunde en una mayor eficacia.

Recomendación 3

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a los jefes ejecutivos de las organizaciones que preparen un informe detallado sobre los programas vigentes de declaración de la situación financiera y propongan los cambios que sean necesarios en cuanto a la justificación y el alcance de esos programas para aumentar su eficacia.

D. Conocimiento de las tendencias de las sanciones

143. La Oficina de Asuntos Jurídicos representa al Secretario General en todas las causas ante el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, incluidas aquellas en que se impugnan las sanciones disciplinarias impuestas por el Secretario General por faltas de conducta relacionadas con el conflicto de intereses. En la Oficina, la principal dependencia encargada de prestar servicios jurídicos en relación con el conflicto de intereses es la División de Asuntos Jurídicos Generales. También presta asesoramiento en los casos complicados, donde resulta “borrosa” la línea divisoria entre lo legal y lo ético, de los cuales no puede ocuparse por sí sola la Oficina de Ética de las Naciones Unidas.

144. La jurisprudencia del Tribunal Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas relativa al conflicto de intereses es demasiado amorfa; de ahí que no sea posible rastrear automáticamente como categoría separada las causas relacionadas con el conflicto de intereses y las cuestiones conexas. En cambio, cuando la OSSI de las Naciones Unidas investiga tales casos, los identifica como categoría separada y mantiene las estadísticas respectivas. La administración de las Naciones Unidas se ocupa del seguimiento de las cuestiones sistémicas, incluidos los conflictos de intereses. La dependencia de evaluación encargada de los exámenes de evaluación de la gestión, como unidad autónoma del Departamento de Gestión de las Naciones Unidas, estudia los patrones y tendencias de las malas decisiones administrativas y prepara y publica una recopilación de las lecciones aprendidas que también rastrea los casos de conflicto de intereses y casos afines. La Sección de Derecho Administrativo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos prepara el informe del Secretario General sobre la práctica de la Secretaría en los casos disciplinarios, que se considera un instrumento de disuasión al exponer las sanciones que se imponen a determinados tipos de conducta. Su Dependencia de Apelaciones prepara y gestiona los casos disciplinarios presentados por el personal contra el Secretario General ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. En general, todos los funcionarios consideran que el conflicto de intereses es germen o fruto de los casos de fraude o de corrupción.

145. Muchas organizaciones de las Naciones Unidas publican un informe anual sobre el modo en que penalizan las infracciones que, aunque no se consagra específicamente a los conflictos de intereses, incluye los casos y denuncias pertinentes que se han investigado y

⁶⁶ JIU/REP/2016/4.

han culminado en sanciones. La circular correspondiente del UNFPA está disponible interna y externamente en el sitio web del UNFPA⁶⁷. La circular anual del Administrador del PNUD sobre las denuncias de faltas de conducta incluye los conflictos de intereses que involucran al personal de plantilla y de otro tipo, los proveedores y los asociados. A juicio del Oficial de Ética, cuando se trata de conflictos de intereses las personas no ven los hechos evidentes. Los conflictos de intereses pueden surgir en multitud de situaciones: pueden guardar relación con los honorarios, las atenciones sociales, las publicaciones, la enseñanza y otros aspectos.

146. La función de recursos humanos en el ACNUR, como en muchas otras organizaciones, publica anualmente un informe en que pone al día a todos los funcionarios en la sede y sobre el terreno sobre los asuntos disciplinarios, incluidos los casos de conflicto de intereses. Según un oficial de ética entrevistado, muchas personas no declaran sus intereses. De las 237 solicitudes de asesoramiento recibidas por su oficina en 2016, más de la mitad (141 solicitudes) guardaba relación con el conflicto de intereses. El PMA comunicó que las faltas de conducta relacionadas con el conflicto de intereses representaban el 20% del total de los casos por los cuales el PMA había impuesto medidas disciplinarias en 2016.

147. La Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONUDI se ha ocupado de un par de casos disciplinarios en que estaba involucrado personal de adquisiciones. El oficial de asuntos jurídicos entrevistado hizo referencia a una sentencia del Tribunal Administrativo de la OIT como buen ejemplo de la forma en que la ONUDI decide sobre los proyectos y de los argumentos jurídicos que utiliza cuando los funcionarios no revelan relaciones estrechas. En ese caso concreto, un funcionario fue despedido por no haber declarado de antemano una relación personal en un proceso de adquisiciones.

148. La OMPI informa a su personal sobre los asuntos disciplinarios. Cada año se publica una circular de información en que se especifican las medidas disciplinarias impuestas a funcionarios en el año precedente y se presenta un resumen de cada caso. También se publica un informe general sobre todos los casos tramitados en el sistema de justicia interna, en que se da cuenta del número de casos disciplinarios abiertos y cerrados en el año precedente.

Otras iniciativas

149. La recomendación de la JJE de establecer servicios independientes de asesoramiento confidencial en materia ética, mencionada en el párrafo 56, se formuló tras la finalización del informe publicado en el marco de la iniciativa de integridad institucional lanzada en 2012, y encabezada por la UNODC, con el fin de examinar la forma de alinear las reglas y normas de integridad de los miembros de la JJE con los principios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁶⁸, de modo que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas enviaran la señal de que todas ellas procuraban atenerse a los mismos estándares fijados por sus Estados miembros para sí mismos. La respuesta de las Naciones Unidas fue la implantación del Marco de Lucha contra el Fraude y la Corrupción⁶⁹.

150. Cuando se introdujo el Marco de Lucha contra el Fraude y la Corrupción⁷⁰, en un proceso de sinergia entre la Oficina de Ética y la OSSI y en colaboración con el Departamento de Gestión se elaboró una guía de concienciación sobre el fraude y su prevención titulada “The 2016 leadership dialogue guide” (Guía del diálogo sobre liderazgo

⁶⁷ Véase www.unfpa.org/admin-resource/practice-unfpa-cases-allegations-misconduct.

⁶⁸ The Institutional Integrity Initiative: Practicing what we preach: the relevance of the United Nations Convention against Corruption to the UN System (2015).

⁶⁹ Véase el ilustrativo ejemplo del instrumental de la Australian Independent Commission against Corruption, “Managing conflicts of interest in the public sector” (2004), disponible en www.integrity.qld.gov.au/assets/document/catalogue/icac_info_sheets/Managing_conflicts_of_interest_in_the_public_sector_-_toolkit.pdf.

⁷⁰ Véase ST/IC/2016/25.

de 2016)⁷¹. Esta publicación ofrece orientación e información preparatoria a los líderes y otras personas que participan en un diálogo interactivo sobre el tema: “Concienciación sobre el fraude y su prevención: ¿cuál es mi papel?” La guía explica cómo contribuye la declaración del conflicto de intereses a la prevención del fraude, como una de las seis medidas preventivas de los actos fraudulentos previstas en el nuevo marco.

151. En el ACNUR también se celebra un diálogo mundial interactivo sobre ética que forma parte de una reunión anual obligatoria sobre el código de conducta; los funcionarios asisten a un retiro para examinar el código junto con facilitadores de talleres. El tema anual es determinado por diversos actores en colaboración. El tema de 2016 fue el fraude y abarcó también el conflicto de intereses. El taller anual es una actividad conjunta: la Oficina de Ética del ACNUR se conecta con el centro de aprendizaje del ACNUR en Budapest, el asesor en diversidad, la sección de bienestar del personal y los asesores con agenda de ética en los lugares de trabajo. El Código de Conducta del ACNUR entró en vigor en 2004 y la Oficina de Ética se creó en 2008; el Servicio de Asuntos Jurídicos ya se está ocupando de los cursos de repaso sobre el código de conducta. Se realizan encuestas de opinión del personal sobre los temas y consignas de cada año. El proceso de encuesta no consiste tan solo en “seleccionar casillas”, sino que permite a los participantes implicarse en la selección de la cuestión ética que ha de examinarse en la siguiente reunión.

152. En el OIEA, la oficina de supervisión comenzó a utilizar preguntas sobre ética, incluido el conflicto de intereses, al evaluar a los candidatos para los puestos. Las respuestas a la parte ética de la evaluación ética son importantes en el proceso de selección de los candidatos. La Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones del UNFPA adoptó la misma práctica en 2012.

⁷¹ El programa del “Diálogo sobre Liderazgo” consiste en un debate anual de una hora sobre las cuestiones de ética e integridad, dirigido por un administrador, que se celebra desde 2013 en todos los lugares de destino de la Secretaría de las Naciones Unidas.

V. Políticas

153. Como se explica en el capítulo III, sobre la descripción general de los programas, se establecen políticas para impartir a los funcionarios una orientación detallada sobre la forma de comportarse al realizar determinadas actividades. Se formulan políticas para permitir a los funcionarios detectar, evitar y/o remediar por sí mismos las situaciones de conflicto de intereses más habituales y fáciles de detectar, o informarles de dónde recurrir en busca de asistencia.

Aprobación del empleo paralelo o actividades externas

154. Las organizaciones de las Naciones Unidas alientan a los funcionarios a adquirir nuevas competencias y conocimientos que favorezcan tanto a los propios funcionarios como a la institución. Sin embargo, al asumir compromisos paralelos al compromiso para con sus organizaciones, el personal se expone a una situación de conflicto de compromisos que puede traducirse ulteriormente en conflicto de intereses. Todas las políticas pertinentes examinadas se hacen eco de las disposiciones concretas de las normas de conducta de la CAPI para la administración pública internacional.

155. La imagen y el prestigio de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas dependen de la conducta de su personal. En particular, se espera que los funcionarios dediquen su tiempo y energía a la labor de sus organizaciones. El ejercicio de un empleo o actividad fuera de la Organización, sea o no remunerado, puede interferir con esa expectativa. Es más, las actividades externas pueden ser incompatibles con la condición de funcionarios del sistema de las Naciones Unidas o ser contrarias a los intereses u objetivos de la organización respectiva. Por estas razones, no se permiten las actividades externas, a menos que cuenten con la aprobación previa del administrador o su representante designado.

156. En el PNUD, los funcionarios deben presentar primeramente a la Oficina de Ética un formulario de solicitud de aprobación de una actividad externa en que describan con el mayor detalle posible la actividad propuesta. El Oficial de Ética examina y verifica la información presentada en el formulario. La solicitud de aprobación debe someterse a la Oficina de Ética con bastante antelación a la actividad propuesta, sobre todo si impone la necesidad de un examen y revisión de material que ha de publicarse. Como es posible que la Oficina de Ética no tenga suficiente conocimiento especializado para proceder a un examen técnico de ese material, podrá tener que someterlo a un especialista del PNUD en la materia. La Oficina de Ética verificará que la actividad externa no entrañe posibles conflictos de intereses y recomendará su aprobación o denegación, brindando el asesoramiento y señalando las medidas de control pertinentes. Si se recomienda la aprobación, el funcionario presentará entonces el formulario, junto con la orientación impartida por la Oficina de Ética, al Director de Recursos Humanos por conducto de su supervisor. El supervisor siembre ha de ser informado de la actividad propuesta y estar de acuerdo con ella. De conformidad con su obligación de abstenerse de participar en actividad alguna que sea incompatible con su condición ante el PNUD o que pueda redundar en detrimento de las Naciones Unidas, los titulares de contratos de servicios, los Voluntarios de las Naciones Unidas y demás personal ajeno a la plantilla también deben solicitar y obtener la aprobación antes de emprender actividades externas.

157. La División de Recursos Humanos del UNFPA decide sobre las solicitudes de aprobación de actividades externas procurando averiguar en particular si estas pueden dar lugar a conflictos de intereses. Según el Oficial Jurídico del UNFPA, el examen realizado por el Director de Recursos Humanos tiene dos vertientes: análisis de la legalidad de la actividad y del interés de la organización. En su evaluación previa a la aprobación de la actividad, la División de Recursos Humanos recurre a la Oficina de Ética, que también examina la solicitud. El Asesor de Ética tiene una actitud flexible frente a las actividades externas al UNFPA. Lo más importante es que en las actividades externas que emprenda el personal no se advierta un “sesgo aparente”. Por ejemplo, cuando un funcionario recibe una invitación para enseñar a título honorario en una universidad, hay que comprobar si la universidad está interesada en el trabajo del funcionario o tiene otros intereses en mente;

puede tratarse, por ejemplo, de una universidad receptora de fondos del UNFPA como asociada en la ejecución que intente de esa manera influir en el funcionario para que le ayude a mantener la financiación.

158. El Asesor de Ética del OIEA examina las solicitudes de asesoramiento de los funcionarios sobre la realización de actividades externas, incluida la participación en conferencias, en particular las organizadas por los proveedores de servicios del sector privado. El elemento clave para evaluar tales solicitudes es conciliar los intereses del Organismo con los de los funcionarios, habida cuenta del límite de siete años de su carrera. El Asesor de Ética toma en consideración la necesidad de los funcionarios de mantenerse en contacto con su medio profesional para poder ser empleados una vez que concluya su mandato y abandonen el Organismo. El criterio para aprobar una actividad externa radica en que beneficie al Organismo y mantenga al personal al día con los conocimientos pertinentes⁷².

159. Los representantes del personal señalaron que este necesitaba modelos que demostraran el comportamiento ético y la ausencia de conflictos de intereses en la cúpide. Mencionaron el caso de funcionarios directivos que hacían campaña para ocupar cargos políticos en sus Gobiernos mientras estaban al servicio de sus respectivas organizaciones o viceversa. La dedicación de tiempo y energía a una campaña sustrae tiempo a las funciones regulares. Los jefes ejecutivos y el personal directivo superior deberían, por tanto, dimitir de sus cargos tras involucrarse en cualquier tipo de campaña electoral nacional o supranacional. Algunos representantes del personal sostuvieron que tales actividades externas o políticas del personal directivo superior debían ser objeto de los mismos procedimientos aplicables a las actividades paralelas que pueden comprometer las funciones del personal.

Manejo de los obsequios, honores, premios, favores o remuneraciones

160. La aceptación de un honor, condecoración, favor, obsequio o remuneración en relación con las funciones oficiales puede dar lugar a un conflicto de intereses efectivo o posible, ya que puede percibirse como acto que engendra una obligación. Por regla general, los miembros del personal no pueden aceptar este tipo de beneficios de ninguna fuente gubernamental. No obstante, si se considera que el rechazo de un obsequio ofrecido por un Gobierno podría poner a la organización en una situación embarazosa, los funcionarios podrán recibirlo, pero deberán confiarlo a un funcionario designado por el jefe ejecutivo de la organización para que pase a ser de su propiedad y luego esta lo conserve o le dé otro destino. Del mismo modo, los funcionarios no pueden recibir honores, obsequios o beneficios de fuentes no gubernamentales sin aprobación previa. Normalmente son aceptables los pequeños obsequios de carácter social o consuetudinario de fuentes no gubernamentales, pero debe informarse de ellos al representante designado. Incluso después de obtener la aprobación, los funcionarios han de tener siempre presente que deben evitar dar la impresión de que un beneficio de esa naturaleza podría ejercer una influencia indebida en sus actos o decisiones profesionales. Sin embargo, en la mayoría de las organizaciones existe una prohibición absoluta incluso de los obsequios más insignificantes de los proveedores y asociados y de los interesados en ser proveedores.

161. La Oficina de las Naciones Unidas en Viena ha establecido un registro electrónico oficial de obsequios al que pueden acceder todos los miembros del personal para notificar de inmediato cualquier obsequio que reciban. El jefe de la Sección de Servicios Generales es el custodio de los obsequios, que se guardan en la sala de seguridad de los obsequios, dado que el personal no tiene derecho a conservarlos. Los obsequios se subastan mediante una lotería cuyas recaudaciones van al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para el Recuerdo y el Reconocimiento, de manera similar a la práctica en la Sede de las Naciones Unidas. El PMA mantiene un registro de obsequios a cargo de la Oficina de Ética desde 2009. En 2017 creó un registro de obsequios en línea al que pueden acceder sus empleados a través del portal desde todos los lugares de trabajo de la organización. El PMA no ha establecido una cuantía o valor mínimo para la notificación o conservación de los obsequios.

⁷² De conformidad con lo dispuesto en la regla 1.05.2 (A) (2) del Reglamento del Personal del OIEA.

162. A falta de un registro de obsequios o de una política clara sobre el valor de los obsequios permitidos, esta cuestión se ha convertido en un motivo de preocupación para la UNESCO. No están autorizados los obsequios cuyo valor nominal supere los 100 euros. La dependencia de recursos humanos es la principal oficina que se ocupa de los obsequios. Tras la introducción del código de ética en 2008-2009, la dependencia observó un aumento de las consultas sobre la aceptación de obsequios. Los funcionarios no entendían que debían negarse a recibir obsequios con arreglo al estatuto y reglamento del personal. Si aceptaban obsequios, debían hacerlo en nombre de la organización, pero si deseaban conservarlos podían comprarlos a la organización. El código de conducta y el curso de ética ofrecen ejemplos relativos a la aceptación de obsequios y premios, sean monetarios u honoríficos.

163. La práctica común en la OMI de aceptar obsequios de partes externas indujo a la función de recursos humanos a mantener un registro de los obsequios. Según los entrevistados, la nueva política en materia de obsequios implantada en 2016 no especificaba ningún valor en relación con estos. Ni siquiera el manual de adquisiciones de 2012 estaba claro al respecto, porque cuando fue redactado no existía una función de ética en la OMI. Este punto se tomará en consideración en la próxima revisión del manual. En la OMI, los premios personales deben ser rechazados.

Favoritismo y nepotismo

164. En su condición de funcionarios públicos internacionales, los miembros del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas debe ser imparciales y objetivos en el desempeño de sus funciones. Los funcionarios no aprovecharán sus cargos o los conocimientos adquiridos en su trabajo para favorecer a familiares o amigos. Tampoco han de perjudicar a los colegas o clientes que no sean de su agrado. Al contratar a personal o a consultores, procurarán siempre encontrar a los candidatos más aptos para el puesto. No deben contratar o supervisar a familiares directos, aunque la organización permite la contratación de cónyuges en unidades de trabajo distintas. También deben actuar con especial cuidado en todo proceso de decisión o de selección que concierna a amigos u otras personas con quienes mantengan una relación estrecha que pueda sesgar su criterio. En tales situaciones, la revelación de la información pertinente y la recusación ayudarán al personal a evitar dar la impresión de que actúa animado por el favoritismo o el nepotismo.

El período posterior al empleo y el fenómeno de la “puerta giratoria”

165. Las restricciones en el período posterior al empleo conciernen a determinadas categorías de personal. La dirección de funciones como las de ética, inspección y supervisión está sujeta a plazos —en la categoría de Director— para evitar conflictos de intereses durante el servicio que auguren futuros beneficios.

166. En el UNICEF, el código de conducta del proveedor contiene una disposición concreta sobre la restricción posterior al empleo y la imposición al personal de adquisiciones que se ha separado del servicio de un período obligatorio de dos años de “tregua” antes emplearse con un proveedor del UNICEF. Esta restricción se pone en conocimiento de los proveedores: figura en su contrato estándar y se recalca en todas las reuniones y sesiones informativas organizadas por la función de adquisiciones para los proveedores. Sin embargo, no se menciona esta obligación en el manual de recursos humanos del UNICEF ni en su modelo de contrato de empleo. En las oficinas en los países se ha dado el caso de empresas que han sido inhabilitadas al descubrirse que contrataron a exfuncionarios del UNICEF sin acatar esta restricción.

167. La política del UNFPA de restricciones posteriores al empleo aplicable a todo el personal involucrado en el proceso de adquisiciones está en consonancia con la de la Secretaría⁷³. Viene justificada por la necesidad de asegurar la independencia de acción y de criterio del personal. La restricción aplicable específicamente a los directores de la Oficina de Evaluación y la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones (titularidad sujeta a plazo definido y prohibición de trabajar ulteriormente en cualquier calidad para la

⁷³ Véase ST/SGB/2006/15.

organización) está incluida en la política de supervisión, la política de evaluación y la carta de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones.

168. La UNESCO aplica las normas de conducta de la CAPI pertinentes, que establecen que después de su separación del servicio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los funcionarios públicos internacionales no deben sacar ventajas indebidas del puesto que ocuparon ni de sus funciones oficiales; tampoco deben tratar de ejercer una influencia indebida en las decisiones de la organización en defensa de los intereses de terceros o a petición de estos. Además, dos circulares administrativas, publicadas en 2009 y 2017, respectivamente, establecen las condiciones generales para el empleo de funcionarios jubilados y actualizan las disposiciones relativas a la contratación y la remuneración de los beneficiarios de una pensión de jubilación de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las prácticas del régimen común de las Naciones Unidas⁷⁴.

169. La Directora de la Oficina de Servicios de Adquisiciones del OIEA comunicó que la oficina y su personal evitaban toda apariencia de conflicto de intereses. Por ejemplo, al contratar a consultores, jamás contrataban a un expleado de una empresa proveedora para evaluar a la misma empresa por encargo del OIEA durante el primer año siguiente a su cese laboral en esa empresa. Asimismo, un exfuncionario del OIEA no puede ser contratado por un proveedor que opera en la misma esfera técnica durante los dos años siguientes a la fecha de su separación del servicio en el Organismo. Sin perjuicio del derecho al empleo de los exfuncionarios, esta norma tiene por objeto evitar la creación de una ventaja competitiva para las empresas. El período de dos años de “tregua” también se exige a los exfuncionarios del OIEA que creen una empresa privada y se propongan participar en actividades de adquisiciones con el OIEA.

170. El personal involucrado en el proceso de adquisiciones está sujeto a restricciones en determinados tipos de actividades cuando deja de trabajar en las Naciones Unidas, sea por renuncia, jubilación o rescisión de contrato. En el boletín del Secretario General se enumeran las actividades que constituyen “participación en el proceso de adquisiciones”, entre ellas la identificación de posibles contratistas y proveedores y la intervención en el proceso de contratación⁷⁵. La OMPI no prevé ninguna restricción al empleo de los consultores que han trabajado para ella. Existe el caso de un consultor de la OMPI que luego trabajó para un proveedor y que, al no estar sujeto como contratista al estatuto y reglamento del personal, no transgredió ninguna de sus normas al aceptar ese empleo una vez finalizada su consultoría con la OMPI. Además, en la OMPI no existe ninguna cláusula contractual que prohíba al personal trabajar para un competidor.

171. Los exfuncionarios de las Naciones Unidas que han participado en el proceso de adquisiciones no pueden solicitar ni aceptar un empleo con ningún contratista o proveedor de las Naciones Unidas durante un período de un año tras su separación del servicio. También hay restricciones sobre el cabildeo en las Naciones Unidas por un período de dos años para los exfuncionarios que han participado en el proceso de adquisiciones. Los funcionarios activos que intervienen en este proceso tienen además la obligación de abstenerse de solicitar o aceptar ofertas de empleo futuro de cualquier contratista o proveedor de las Naciones Unidas. Si reciben una oferta de este tipo, deben informar del caso y rehusar todo trato ulterior con ese contratista o proveedor.

172. En general, según el manual de adquisiciones de la ONUDI, los funcionarios que se han separado del servicio no pueden formar parte de empresas que participen en el proceso de adquisiciones de la ONUDI. Por ejemplo, un experto que elabora los términos de referencia de un proyecto no puede ser empleado por una empresa licitadora. Además, el servicio de adquisiciones organiza charlas para los grupos de evaluación y los beneficiarios en que insiste en la cuestión del conflicto de intereses. El tema se trata en todas las instrucciones y las sesiones informativas destinadas a los proveedores antes de que comiencen a trabajar con la ONUDI.

⁷⁴ UNESCO N. 2333 (2009), complementada por UNESCO AC/HR/57 (14 de junio de 2017).

⁷⁵ ST/SGB/2006/15.

173. La conclusión de las normas de conducta de la CAPI dice así: “Por su parte, los Estados miembros, en virtud de su adhesión a la Carta y los demás instrumentos constitutivos, deben preservar la independencia e imparcialidad de la administración pública internacional”. Según un estudio reciente de la administración pública que abarca la situación del personal en las organizaciones internacionales, en la actualidad es un problema sustantivo una modalidad específica de conflicto de este tipo: aquel que se da entre los intereses nacionales y los supranacionales⁷⁶. El estudio recoge la inquietud expresada por profesionales y académicos respecto de la habilidad de las organizaciones internacionales para mantener su condición de campos de juego neutrales con un órgano administrativo homogéneo, la Administración Pública Internacional. El fenómeno de la “puerta giratoria” (a saber, el fácil tránsito de personal de cargos en la administración pública nacional o internacional a puestos en el mundo del cabildeo y el sector privado y viceversa) ha sido examinado por la OCDE y algunas ONG prominentes en la última década⁷⁷. En el contexto de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el problema es el potencial de conflicto de intereses que se crea cuando un delegado de un Estado miembro ante el órgano rector que tiene encomendada la supervisión de una organización pasa a ser funcionario de la misma organización. En la UNESCO, un delegado que es miembro del órgano rector debe observar un período de “tregua” de 24 meses antes de pasar a formar parte de la plantilla.

174. El fenómeno de la “puerta giratoria” experimentado por el UNFPA tiene que ver con la ida y venida de personas entre el UNFPA y las ONG que son asociadas del UNFPA en la ejecución. En los años setenta, las Naciones Unidas eran el actor principal en las esferas humanitaria y del desarrollo, mientras que en la actualidad son muchos los actores, incluidas ONG, y la movilidad del personal entre unos y otros puede suscitar el riesgo de situaciones de conflicto de intereses. Por su parte, los funcionarios nacionales se ven enfrentados a más dilemas a la hora de hacer lo correcto, es decir, implementar debidamente los proyectos de su organización, cuando están sometidos a presión (programática, política y financiera). Existe un conflicto de intereses cuando estos funcionarios esperan regresar a la administración pública de sus países. En algunas organizaciones, como el UNFPA, donde los representantes auxiliares de sus oficinas en los países tienden a ser nacionales de los países en que operan, hay margen para múltiples conflictos.

175. El cuadro parece distinto en algunas organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas. En la OCDE, por ejemplo, se impone un período de “tregua” de 12 meses tanto a los diplomáticos miembros del Consejo que deseen incorporarse a la plantilla de la Organización como a los funcionarios que deseen sumarse al Consejo como representantes de sus Gobiernos.

176. La OCDE también precisó que, debido a la naturaleza de su mandato, la Organización operaba en un campo que necesitaba una renovación constante. Sin embargo, había que poner algunos límites al exceso de idas y venidas de algunos funcionarios entre la Organización y el sector privado. Los expertos externos se incorporan a la organización porque desean trabajar en materias sustantivas para mejorar sus competencias y aprender de cuestiones confidenciales en su esfera de especialización, dado que la OCDE abarca muchos sectores (justicia, policía, educación, etc.). Durante los dos últimos años, la función de recursos humanos ha venido trabajando en una política interna para introducir una disposición de confidencialidad que extienda las medidas disciplinarias a los exfuncionarios. La OCDE cree que con ello se ha de poner un límite al constante intercambio de roles.

177. El conflicto de intereses se considera una cuestión espinosa también en otras organizaciones internacionales. En lo que respecta en particular a las restricciones

⁷⁶ Valentina Mele, Simon Anderfuhren-Biget y Frédéric Varone, “Conflicts of interest in international organizations: evidence from two United Nations humanitarian agencies”, *Public Administration*, vol. 94, núm. 2 (junio de 2016).

⁷⁷ OECD Expert Group on Conflict of Interest, *Revolving Doors, Accountability and Transparency- Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis* y *Transparency International Studies in EU*.

posteriores al empleo, no hay vigilancia de ningún período de restricción sobre todos o algunos tipos de empleo (período de “tregua”) tras la separación del servicio en una organización, ni hay consecuencias para los exfuncionarios que no observan esos períodos de restricción. Los oficiales jurídicos son conscientes de que no existe ningún fundamento jurídico para imponer tales restricciones a los antiguos empleados.

178. Según todas las declaraciones recogidas para el presente examen, ninguna organización del sistema de las Naciones Unidas tiene potestad legal para hacer cumplir ninguna de las restricciones posteriores al empleo establecidas en las políticas pertinentes. Las organizaciones no tienen medios para vigilar las actividades de los jubilados o exfuncionarios, expertos y consultores una vez que abandonan la organización. El hecho de que no se vigile ni se imponga ninguna prohibición se traduce en la ausencia de consecuencias para el personal de plantilla u otro personal jubilado o separado del servicio que emprende actividades prohibidas antes de expirar el período de “tregua”. Obligar al personal de plantilla y de otro tipo a firmar una cláusula de ese tenor potenciaría la base para entablar procedimientos legales contra toda persona que la hubiera incumplido.

179. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación promueva el cumplimiento de las normas y la responsabilización del personal de todo el sistema de las Naciones Unidas, sin costo alguno.

Recomendación 4

Si aún no lo han hecho, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en consulta con la Red de Asuntos Jurídicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, deberían adoptar las medidas necesarias para introducir, a más tardar en diciembre de 2019, cláusulas legales apropiadas en los acuerdos contractuales con su personal de plantilla y de otro tipo, según corresponda, que los vinculen al período de restricción fijado para su función durante el cual se les prohíba ejercer ciertas actividades claramente definidas tras su separación del servicio.

VI. Capacitación

Cursos básicos de ética: obligatorios y facultativos

180. Según los estudios, la formación deontológica es altamente recomendable para promover un entorno de trabajo digno de confianza. En los sectores público y privado, muchos empleados tienen un sentido general del bien y del mal, pero puede que no comprendan suficientemente los entresijos legales de su trabajo para poder reconocer las actividades que son contrarias a la ética y abstenerse de participar en ellas. Además, a veces hay confusión respecto de las diferencias a menudo sutiles entre un comportamiento ilegal y un comportamiento poco ético. Una capacitación adecuada mantiene informado al personal a la vez que evita, cabe esperar, errores de juicio que arrojen una luz negativa sobre su organización. Los expertos en ética y cumplimiento están abocados a la elaboración de cursos interactivos centrados en los empleados en que se les enseñe cómo reconocer y evitar los conflictos de intereses en el lugar de trabajo, ya sean de carácter personal, financiero, o familiar.

181. Un programa de formación ética ayuda a centrar la atención de los funcionarios en la responsabilidad personal. Se les enseña que se espera de ellos que traten de manera justa con todos y trabajen en la medida de sus capacidades. La organización se vuelve más segura porque se recuerda al personal su responsabilidad de tratar respetuosamente a los colegas, los terceros y los bienes de la organización. La formación deontológica de los funcionarios es una excelente manera de establecer las normas de conducta y de enseñar al personal la importancia de la integridad en el sistema de las Naciones Unidas. Es más, la formación ética constituye una medida de lucha contra el fraude de acuerdo con un estudio internacional que llegó a la conclusión de que la finalidad principal de los programas de formación ética destinados a los funcionarios públicos era prevenir la corrupción y asegurar un buen servicio público⁷⁸. Esa conclusión se aplica también a los funcionarios de la administración pública internacional, incluido el personal del sistema de las Naciones Unidas, y promueve la formación ética como elemento importante del marco de lucha contra el fraude. En particular, los cursos de capacitación sobre el conflicto de intereses tienen por objeto dotar al personal de instrumentos para abordar esas situaciones, especialmente cuando se enfrenta a un dilema ético en el desempeño de sus tareas rutinarias.

182. En los últimos años, con el fin de alentar vivamente a los miembros del personal a reflexionar sobre la ética en la práctica y examinar cómo esta se asimila en el desempeño de sus funciones y su papel como funcionarios públicos internacionales, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han optado por introducir cursos de capacitación obligatorios o declarar obligatorio en lugar de facultativo el curso básico de ética ya disponible.

183. En 2014, para crear mayor conciencia entre el personal sobre la ética y la integridad, la Secretaría puso en marcha un nuevo curso de capacitación en línea titulado “Ética e integridad en las Naciones Unidas”, que pasó a ser obligatorio para todos los funcionarios de plantilla. El nuevo curso, descrito como curso de repaso, de hecho ha sustituido el curso de ética en línea y el taller dirigido por instructores y está disponible vía Inspira en inglés y francés. Sin embargo, ha resultado difícil completar el curso en línea desde el terreno a falta de conectividad estable y continua con Internet y de versiones del curso en varios idiomas.

184. Además del módulo del curso consagrado al conflicto de intereses, la Oficina de Ética de las Naciones Unidas encabezó la organización de un nuevo curso de capacitación en línea titulado “La prevención del fraude y la corrupción en las Naciones Unidas”, que también contiene una sección sobre la prevención de los conflictos de intereses y se espera que sea obligatorio en el futuro. Ello se hizo en reconocimiento de que el riesgo de fraude o de corrupción en las Naciones Unidas aumenta cuando los funcionarios ponen sus propios intereses personales por encima de los intereses de la Organización y/o abusan de la

⁷⁸ Red Anticorrupción para Europa Oriental y Asia Central y SIGMA, “Ethics training for public officials” (marzo de 2013).

autoridad oficial que les confieren las Naciones Unidas. El PNUD ha elaborado un módulo independiente de capacitación en línea sobre la evitación del conflicto de intereses que complementa el curso obligatorio de ética e integridad en el PNUD y que, sin embargo, es voluntario.

185. El Inspector también consultó a organizaciones multilaterales que no participan en la DCI sobre sus actuales prácticas en materia de formación ética. Por ejemplo, se enteró de que la ética es parte del curso de iniciación en la OCDE, diseñado internamente, para el cual se organizan sesiones de seguimiento cada año. Igualmente, el curso presencial de ética forma parte del curso de iniciación de cada funcionario que ingresa en el FMI y debe completarse en los primeros 60 días de servicio. Sus sesiones tienen lugar una vez al mes. Hasta ahora la capacitación en el Grupo del Banco Mundial solo ha consistido en cursos presenciales. Se tenía proyectado publicar una versión electrónica nueva y más elaborada del curso de ética obligatorio a fines de 2017.

Prácticas óptimas para aumentar las tasas de asistencia y cumplimiento en lo que respecta a la capacitación obligatoria

186. A juzgar por los datos sobre la finalización del curso de ética y la respectiva certificación en las organizaciones de las Naciones Unidas que obligan a su personal a completarlo satisfactoriamente, las tasas de asistencia y cumplimiento pueden ser bastante desiguales y variar considerablemente de una organización a otra. En las Naciones Unidas, aunque el curso de ética obligatorio en línea es autogestionado y fácilmente accesible sin costo alguno para todos y cada uno de los funcionarios desde su propio despacho, dondequiera que la Organización lleve a cabo su mandato y sus operaciones, a cualquier hora del día y a lo largo de todo el año, la tasa de asistencia ni siquiera alcanza el 50%.

187. Esta baja tasa de no finalización del curso obligatorio, registrada a pesar de los reiterados recordatorios emitidos en la intranet de las Naciones Unidas y distribuidos por correo electrónico a todos y cada uno de los funcionarios en el mundo entero, no es objeto de seguimiento por parte de los servicios de recursos humanos, que tienen encomendada la organización del curso. Los entrevistados de los departamentos competentes observaron que no advertían ninguna señal de alerta al evaluar los resultados de la participación. En vista de que las tasas de certificación son rayanas al 100% de los funcionarios en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase el apéndice III), el Inspector quisiera dar la alerta a las funciones de recursos humanos de la Secretaría y señalar a su atención la tasa de éxito relativamente baja de su curso. La actual tasa de asistencia indica que más del 50% de los miembros del personal de las Naciones Unidas ha desatendido la necesidad de educarse para detectar, evitar y resolver las situaciones de conflicto de intereses. Es preciso que los servicios competentes planifiquen la creación de incentivos para optimizar este instrumento de concienciación indispensable. El Inspector observó que la motivación de los funcionarios para completar el curso y el control de la asistencia eran tareas fáciles que no entrañarían gastos adicionales.

188. Algunos representantes del personal del sistema de las Naciones Unidas consideran que el curso de ética en línea no es del todo eficiente, ya que los participantes pueden sortear el texto explicativo y pasar directamente a la prueba. Observaron que el curso podía completarse sin aprendizaje, repitiendo las preguntas de los módulos y anotando o memorizando las respuestas correctas a las preguntas de opción múltiple tan solo para aprobar el curso y obtener el certificado. En su opinión, el curso debería diseñarse de tal manera que el personal no pudiera eludir su parte sustantiva para luego simplemente marcar una casilla de aprobación sin haber absorbido el conocimiento necesario que ofrece. Los representantes del personal señalaron que había problemas lingüísticos, ya que los cursos en línea no estaban disponibles en todos los idiomas oficiales. Por ello, el personal de contratación local no comprendía plenamente el contenido del material de capacitación y seguía ignorando las políticas relativas al conflicto de intereses.

189. Se espera que la siguiente recomendación refuerce el control, el cumplimiento de las normas y la responsabilización del personal en todo el sistema, sin costo alguno.

Recomendación 5

Si aún no lo han hecho, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían adoptar, a más tardar a fines de diciembre de 2019, las medidas necesarias para: a) asegurar que todo el personal de plantilla, cualesquiera que sean su categoría y nivel, complete satisfactoriamente el curso de ética obligatorio inicial y periódico y obtenga la certificación respectiva; b) vincular la certificación del curso de ética exigido con el ciclo anual de evaluación de la actuación profesional del personal, y c) incluir la formación ética en el curso de iniciación del personal ajeno a la plantilla, previendo cursos de repaso tras los intervalos en el servicio, según proceda.

Cursos de ética adicionales

190. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como el PNUD, el UNFPA, el ACNUR, el UNICEF, ONU-Mujeres, la UNESCO y la ONUDI, ofrecen cursos y talleres de ética. La Oficina de Ética del PNUD también organiza cada año un taller presencial sobre ética para unos 1.300 funcionarios y contratistas de servicios. El taller aborda el tema del conflicto de intereses en gran detalle y está abierto a una audiencia global que trasciende con mucho la del personal del PNUD al incluir a personal ajeno a la plantilla y asistentes de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Además, la Oficina de Ética del PNUD imparte formación en liderazgo ético en diversas unidades de trabajo del PNUD y oficinas en los países, haciéndola extensiva a personal de las oficinas en los países de otros organismos de las Naciones Unidas y de los colaboradores externos. Los cursos de liderazgo se diseñan en función de las circunstancias particulares para formar líderes en el manejo de situaciones éticas difíciles que son específicas de su región y para mitigar o prevenir los riesgos identificados. La UNESCO ha dispuesto que este tipo de formación sea obligatorio para todo su personal de categoría superior, ya que incluye una capacitación especial sobre el conflicto de intereses en una perspectiva de liderazgo y la importancia de “marcar la pauta desde arriba” a este respecto.

191. La Oficina de Ética del UNICEF desarrolla su labor de capacitación y divulgación a través de diversos medios, como cursos obligatorios en línea, cursos presenciales, cursos vía Skype o seminarios web. Las divisiones de la sede abordan la prevención del conflicto de intereses en actividades de capacitación y orientación específicas para determinadas áreas de trabajo, en las que se exponen los principios y normas que debe observar el personal al trabajar para el UNICEF. La Oficina de Ética del ACNUR tiene proyectado trabajar en el futuro con miembros de su personal que oficien de “embajadores de buenas prácticas”. Para ello ha elaborado un perfil que especifica los requisitos que deben satisfacer los funcionarios para desempeñar esa función y facilitar los cursos de repaso. Esos planes, en cuya elaboración participó activamente personal de la sección de innovación interna, excluyen el uso de nuevos manuales y se centran en un intercambio continuo más dinámico que permita a los participantes detenerse, hacer una pausa, reflexionar y modificar ciertos hábitos.

Capacitación sobre la ética en el ámbito de las adquisiciones

192. En su informe sobre el fraude, la DCI observa que, dado que su labor está particularmente expuesta a riesgos, algunas organizaciones han dispuesto que el personal que participa en la gestión de adquisiciones y contratos reciba periódicamente una capacitación especial sobre la lucha contra el fraude⁷⁹. Atendiendo a la creciente demanda de capacitación especial para el personal de todas las categorías involucrado en el proceso de adquisiciones, en el primer trimestre de 2008 la Secretaría puso en marcha un taller sobre “Ética e integridad en las adquisiciones”. Este taller, administrado y organizado por la División de Adquisiciones, es un módulo de capacitación en línea que es obligatorio para todo el personal de la División de Adquisiciones y se recomienda para otro personal con funciones y responsabilidades relacionadas con las adquisiciones. El curso, que se elaboró

⁷⁹ Véase JIU/REP/2016/4, párrs. 145 a 150.

internamente, ha codificado y consolidado todos los instrumentos y definiciones en el ámbito de las adquisiciones, así como ejemplos prácticos. Pueden acceder gratuitamente a él todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus profesionales de adquisiciones. El ACNUR también ha elaborado un programa interno de capacitación y certificación sobre la cadena de suministro, que tiene un componente sobre el conflicto de intereses en relación con las adquisiciones.

193. Admitiendo que algunas ocupaciones son más propensas al conflicto de intereses que otras, el PNUD ofrece capacitación especializada y certificada en materia de adquisiciones al personal de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ONG, instituciones financieras internacionales y sus prestatarios y Gobiernos. Esos cursos están destinados, aunque no exclusivamente, a los profesionales de adquisiciones del PNUD y de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Están acreditados por el Instituto Colegiado de Compras y Suministros del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y su contenido es de nivel introductorio, avanzado y de diploma (grados 2, 3 y 4). Los cursos están concebidos de forma que reflejen las normas, políticas y procedimientos de adquisiciones del sector público y comunes de las Naciones Unidas, y ofrecen un sistema de cualificación singular adaptado a las exigencias en materia de adquisiciones de las Naciones Unidas y del sector público. Parte de la formación consiste en un programa de aprendizaje sobre los conflictos de intereses relacionados con las adquisiciones. El costo de este curso es de 11.200 dólares por persona y se financia con cargo al presupuesto ordinario del PNUD para su personal, sobre la base de la recuperación de gastos.

194. Tres organizaciones afiliadas al Panel de Ética de las Naciones Unidas (la Organización de las Naciones Unidas, el PNUD y ONU-Mujeres) han armonizado sus principales cursos de ética en el ámbito de las adquisiciones, obteniendo la certificación en distintos niveles del Instituto Colegiado de Compras y Suministros. Otros dos miembros del Panel (el UNICEF y el ACNUR) tienen una opinión distinta de ese programa de capacitación. **El Inspector sugiere que el jefe de adquisiciones del PNUD someta este asunto a la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel de la JJE sobre Gestión. En consulta con el Panel, la Red debería decidir si esa formación y certificación, incluido el módulo sobre los conflictos de intereses, responden a las expectativas de los profesionales en todo el sistema; contribuyen a educarlos para evitar y resolver los conflictos de intereses, y deberían ser adoptadas por todas las organizaciones de las Naciones Unidas para que su labor quede sujeta a los mismos estándares éticos.**

VII. El camino a seguir

195. Trabajar para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es sinónimo de aceptar que se está allí para servir exclusivamente a los intereses de las organizaciones y dejar de lado los intereses personales de cualquier índole. No obstante, los conflictos de intereses son algo inherente a la vida cotidiana debido a la infinidad de vínculos y redes que construyen las personas a su alrededor. Los miembros del personal pueden reconocer por sí mismos cuándo una situación genera un conflicto entre sus propios intereses y los de las organizaciones para las que trabajan. Sin embargo, habrá situaciones que no estén del todo claras o en las que los funcionarios necesiten apoyo para apreciar su gravedad y buscar la manera de encararlas. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ponen una serie de instrumentos a disposición de los funcionarios para ayudarles a manejar los conflictos de intereses aparentes, efectivos o posibles.

196. Del presente examen se desprende que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas poseen una sólida base reglamentaria para explicar y a la vez prevenir y combatir la génesis de los conflictos de intereses. La implementación de los marcos de lucha contra el fraude y la corrupción que prevén asimismo la eliminación de los conflictos de intereses —prescindiendo de que constituyan en sí actos fraudulentos o factores que contribuyan a estos— ha de reforzar gradualmente el entorno normativo.

197. El trato preferencial como resultado de relaciones estrechas o a cambio de favores tiene numerosas facetas y dimensiones, ya que puede ejercerse desde la contratación de personal subalterno hasta el nombramiento en los más altos cargos de una organización. La adopción de decisiones sobre cuestiones que repercuten en todos los aspectos de la vida, en particular los derechos humanos e incluso la salud y el bienestar de millones de personas en todo el planeta, puede verse influida por las actitudes tendenciosas del personal de plantilla y de otro tipo y de los expertos.

198. El presente informe se propone impartir recomendaciones para reforzar el compromiso del personal de plantilla y de otro tipo antes y después de su nombramiento y mientras esté al servicio de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La obligación de firmar las cláusulas pertinentes y de confirmar que se comprenden los códigos de conducta ha de potenciar la base para entablar ulteriormente procedimientos legales contra el personal que infrinja las normas. Mediante cursos de ética iniciales y de repaso obligatorios que incluyan módulos sobre el conflicto de intereses y temas afines y el logro de altas tasas de finalización y certificación de los cursos se consigue que el personal sea consciente de sus obligaciones y pueda reconocer las situaciones de conflicto de intereses cuando surjan e identificar las posibles soluciones. La educación continua es fundamental, dado que en muchos casos el personal de ética competente no está físicamente disponible para brindar asesoramiento y apoyo en persona.

199. Deben extraerse las lecciones pertinentes para que la administración comprenda las causas fundamentales de los fallos en los mecanismos de gestión del conflicto de intereses y para que el personal esté informado de los errores de apreciación de situaciones cometidos por sus colegas y supervisores que los han llevado a interferir y a ser sancionados por interferir con conflictos de intereses y actividades conexas. Con el apoyo de los servicios jurídicos, la administración podría hacer uso de la jurisprudencia en esta materia de los sistemas de justicia interna de las organizaciones de las Naciones Unidas, consignando todos los elementos de los casos de conflicto de intereses en los boletines e informes disciplinarios anuales. De ese modo, el personal de plantilla y de otro tipo comprendería y podría evitar situaciones análogas de conflicto de intereses. Por otra parte, la administración debería aprender de los patrones establecidos cómo impedir que se repitan semejantes situaciones de riesgo. El Inspector llega a la conclusión de que esta sería una buena iniciativa, combinada con una colaboración más estrecha de todos los principales agentes de ética en el sistema de las Naciones Unidas.

200. El presente examen y la investigación en que se basa no deben considerarse un proyecto exhaustivo que cubra todos los aspectos del conflicto de intereses en el sistema de las Naciones Unidas. Ha de concebirse más bien como una modesta base para la realización

de nuevos estudios en el futuro. El mundo está cambiando, en todos los aspectos de la vida, a veces a gran velocidad. El sistema de las Naciones Unidas no tiene más opción que aceptar esos cambios. Hace tan solo una década, no existía en el sistema de las Naciones Unidas nada parecido a una oficina de ética y era escasa la atención prestada a la función de ética. En las últimas cinco décadas, la DCI ha abordado numerosas cuestiones relacionadas con la inspección y la evaluación de cuestiones administrativas, financieras y de integridad, pero muy pocos de sus informes se han referido a la función de ética y ninguno se ha consagrado específicamente al tema del conflicto de intereses en el sistema de las Naciones Unidas. El presente informe debe considerarse precisamente en este contexto. Representa solo un pequeño componente en la arquitectura de la integridad en el sistema de las Naciones Unidas.

201. Se espera que la siguiente recomendación promueva el control y el cumplimiento de las normas.

Recomendación 6

En ejercicio de su función de supervisar el marco de rendición de cuentas de sus respectivas organizaciones, los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían vigilar regularmente las cuestiones relacionadas con el conflicto de intereses, incluida la actualización de las políticas, los instrumentos administrativos y los mecanismos pertinentes.

Anexo I

Síntesis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes por recomendación de la Dependencia Común de Inspección

JIU/REP/2017/9

	Efecto previsto	Naciones Unidas, sus fondos y programas										Otros órganos y entidades de las Naciones Unidas					Organismos especializados y OIEA												
		JJE	Naciones Unidas*	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	UNICEF	UNODC	PMA	ONUSIDA**	UNCTAD	ACNUR	UNOPS	OOFS	ONU-Mujeres	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI
Informe																													
Para la adopción de medidas		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Para información		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 2	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 3	f		L		L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 4	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 5	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 6	e		L		L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

Explicación: L: Recomendación que requiere una decisión del órgano legislativo o rector.

E: Recomendación que requiere medidas del jefe ejecutivo.

■: Recomendación que no requiere medidas de esta organización.

Efecto previsto: a) fomento de la transparencia y la rendición de cuentas; b) divulgación de las mejores prácticas; c) mejora de la coordinación y la cooperación; d) promoción de la coherencia y la armonización; e) promoción del control y el cumplimiento; f) aumento de la eficacia; g) logro de economías considerables; h) aumento de la eficiencia; i) otras repercusiones.

* Según el documento ST/SGB/2015/3.

** En el caso del ONUSIDA, las medidas en relación con las recomendaciones 3 y 6 han de ser adoptadas por la Junta de Coordinación del Programa (véase JIU/ML/2016/23).