

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

Preparado por

*Eileen A. Cronin
Aicha Afifi*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2018



Naciones Unidas

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

Preparado por

*Eileen A. Cronin
Aicha Afifi*

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2018

Equipo encargado del examen:

Eileen A. Cronin, Inspectora de la Dependencia Común de Inspección

Aicha Afifi, Inspectora de la Dependencia Común de Inspección

Numayr Chowdhury, Oficial de Evaluación e Inspección de la Dependencia Común de Inspección

Eleyeba Bricks, Auxiliar de Investigación de la Dependencia Común de Inspección

Karima Aoukili, Auxiliar de Investigación de la Dependencia Común de Inspección

David I. Maradiaga, Consultor en análisis de datos

John Emerson, Pasante de la Dependencia Común de Inspección

Sadaf Azimi, Pasante de la Dependencia Común de Inspección

Tanvi Mani, Pasante de la Dependencia Común de Inspección

Resumen

Examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2018/4

I. Antecedentes

El presente examen se incluyó en el programa de trabajo de la Dependencia Común de Inspección (DCI) para 2017 atendiendo a la propuesta de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de que la DCI examinara la eficacia de las políticas y prácticas relativas a los denunciantes de irregularidades en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para velar por que se brinden a los denunciantes de irregularidades niveles adecuados de protección, en especial contra las represalias.

La denuncia de irregularidades y la protección contra las represalias son componentes fundamentales de la rendición de cuentas y de la integridad de una organización; cuando las respuestas son inadecuadas o los sistemas son débiles, los funcionarios no se atreven a denunciar faltas de conducta e irregularidades. Ello aumenta el riesgo de que la reputación de la organización sufra graves daños y de que las operaciones se vean comprometidas.

En los últimos años, algunos casos prominentes de denunciantes de irregularidades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han salido a la luz pública por diversas razones, entre ellas, que los denunciantes consideraban que sus organizaciones no habían tomado medidas adecuadas en respuesta a sus denuncias iniciales de faltas de conducta o de represalias.

Esos casos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han alcanzado tanta notoriedad revelan la existencia de políticas y prácticas que no parecen haber alcanzado los altos niveles de rendición de cuentas que esas entidades propugnan. Por esa razón, el presente examen de todo el sistema se centra en las políticas, procesos y procedimientos para denunciar las faltas de conducta y las irregularidades y para proteger contra las represalias a las personas que han presentado denuncias.

La preparación del examen comprendió un análisis de las políticas de protección contra las represalias, las respuestas a cuestionarios y otros documentos obtenidos de las 28 organizaciones participantes en la DCI; entrevistas con más de 400 interesados, entre ellos 17 funcionarios que habían denunciado faltas de conducta/irregularidades y represalias; grupos de discusión; y una encuesta mundial del personal acerca de las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que tenía como fin medir las percepciones del personal. A continuación se exponen los principales resultados y conclusiones del examen y 11 recomendaciones

II. Mejores prácticas de las políticas escritas sobre los denunciantes de irregularidades

La DCI examinó 23 políticas de protección contra las represalias (de 28 organizaciones participantes de las Naciones Unidas) que toman como base y complementan otras políticas internas relacionadas con la denuncia de faltas de conducta e irregularidades. Esas políticas de protección contra las represalias surgieron, por lo general, como respuestas concretas a casos muy notorios de denuncias de irregularidades o se prepararon a solicitud de los Estados Miembros. Por tanto, las políticas de protección contra las represalias existentes adolecen de incongruencias y limitaciones en su eficacia operacional y tienden a variar en lo que respecta al alcance de las actividades y del personal protegido, los mecanismos y cauces para la presentación de denuncias y los procesos y procedimientos para mitigar las represalias y tramitar las denuncias.

Con el fin de descubrir y subsanar esas deficiencias, se elaboraron unos criterios de mejores prácticas para las políticas escritas de protección contra las represalias, en

consulta con un experto internacional en políticas y prácticas relativas a la presentación de denuncias de irregularidades, afiliado a una institución académica acreditada. Ello entrañó la utilización de fuentes documentales de expertos internacionales, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y entidades de los sectores público y privado.

Durante ese proceso se elaboraron cinco criterios de mejores prácticas para las políticas de protección contra las represalias: a) denuncia de faltas de conducta/irregularidades; b) protección contra las represalias; c) apoyo adicional para los denunciantes de faltas de conducta/irregularidades; d) examen preliminar, registro e investigación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias; y e) solidez general de la política.

Los 5 criterios comprenden 22 indicadores que se utilizaron para calificar las políticas de las organizaciones participantes. Cada organización validó las calificaciones obtenidas y proporcionó documentación adicional para corregir las calificaciones con las que no estaba de acuerdo. Toda la información recibida fue examinada detenidamente y se modificaron algunas calificaciones.

Criterio 1: denuncia de faltas de conducta/irregularidades

El primer criterio de mejores prácticas para las políticas escritas de protección contra las represalias abarca las condiciones que alientan al personal a denunciar faltas de conducta/irregularidades. Solamente tres organizaciones cumplían plenamente todos los requisitos de este criterio.

El elemento más importante de este criterio es la rendición de cuentas del jefe ejecutivo de la organización. **A este respecto, los inspectores recomiendan que, para 2020, los órganos legislativos adopten medidas para garantizar que todas las políticas relacionadas con las faltas de conducta/irregularidades y las represalias indiquen cuáles son los cauces y modalidades adecuados, como los comités de supervisión independientes, para presentar e investigar las denuncias contra el jefe ejecutivo de la organización, así como contra los titulares de otras funciones que puedan plantear un conflicto de intereses en la tramitación de esos asuntos (recomendación 1).**

Criterio 2: protección contra las represalias

Este criterio comprende los mecanismos y procesos establecidos en la política escrita que permiten que una persona se sienta segura al denunciar represalias (con el fin de fomentar la presentación de denuncias de faltas de conducta/irregularidades) y reciba la debida protección. Estas disposiciones son fundamentales para fomentar la cultura de rendición de cuentas en la organización, ya que el temor a las represalias es un importante elemento disuasorio de la presentación de denuncias. Todas las organizaciones cumplen total o parcialmente los indicadores de este criterio.

Criterio 3: apoyo a los denunciantes

Los denunciantes necesitan apoyo y orientación para informar sobre faltas de conducta/irregularidades o sobre represalias debido a los riesgos que ello conlleva para sus carreras profesionales, su seguridad personal y su bienestar social y personal. Solamente cuatro organizaciones cumplían plenamente los tres indicadores de este criterio.

Una deficiencia importante del sistema de protección de denunciantes de muchas organizaciones es la falta de un mecanismo externo e independiente que tramite los recursos de apelación cuando no se hayan encontrado indicios razonables de represalias. Cuando no existe un mecanismo de apelación, la oficina de ética, se ve obligada a desempeñar en la práctica el nada envidiable papel de última instancia para decidir cuestiones sumamente delicadas que pueden perturbar de forma significativa las vidas profesionales y personales de los denunciantes y entrañar riesgos considerables para la reputación de la organización.

La necesidad de contar con los contrapesos y salvaguardias adicionales que ofrecen los mecanismos de apelación viene respaldada por los datos del Tribunal

Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, que ha fallado a favor de los denunciantes en el 66 % de los casos relacionados con las represalias, todos los cuales procedían de organizaciones que carecían de un mecanismo independiente de apelación.

Los Inspectores recomiendan que, **en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que no cuenten con un mecanismo externo e independiente para la presentación de apelaciones cuando no se hayan encontrado indicios suficientes de la existencia de represalias, el jefe ejecutivo dé instrucciones a la oficina u oficinas competentes para que, a más tardar en 2020, elaboren —y le presenten para examinarlas oportunamente— opciones adecuadas para subsanar esta deficiencia, e indiquen los procesos y mecanismos que se hayan acordado en las actualizaciones de las políticas de protección contra las represalias (recomendación 2).**

Criterio 4: examen preliminar, registro e investigación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias

El criterio 4 se utiliza para determinar si en la política escrita se exponen claramente los sistemas para registrar tanto las faltas de conducta/irregularidades como las represalias, si se establecen procedimientos adecuados para tramitar e investigar los casos y si los plazos son transparentes. Tan solo una organización cumplía completamente todos los indicadores; la mayoría presentaban deficiencias por lo que respecta al registro sistemático de los informes, la fijación de plazos claros para el examen preliminar y la investigación de las denuncias de faltas de conducta, y la posibilidad de remitir las investigaciones correspondientes a entidades externas.

Criterio 5: claridad general de la política

El criterio 5 abarca los elementos fundamentales de una política escrita apropiada y se utiliza para evaluar si la política es clara y fácil de entender, si se revisa y actualiza periódicamente y si es accesible. Si bien todas las políticas mencionan la obligación de denunciar y contienen definiciones claras de los términos pertinentes, la mayoría de las organizaciones no cumplen plenamente los requisitos de los demás indicadores, tales como el establecimiento de mecanismos para examinar y revisar la política, la presentación de la política en un documento único que sea fácil de encontrar en la página web pública de la organización, y el uso de ejemplos para ayudar a los funcionarios a comprender cuándo y cómo se aplica la política.

Conclusiones del examen de las políticas escritas y vías de actuación

Aunque algunas de las políticas de protección contra las represalias que se han examinado son más sólidas respecto de algunos criterios que de otros, el examen amplio de esas políticas en relación con los 22 indicadores reveló que ninguna política de esas organizaciones cumplía plenamente los requisitos de los cinco criterios de mejores prácticas. Solo se cumplía plenamente el 58,3 % de los 22 indicadores correspondientes a los cinco criterios de mejores prácticas. A este respecto, los Inspectores recomiendan que, **para 2020, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas actualicen sus políticas sobre la protección de los denunciantes de irregularidades para subsanar las deficiencias y llenar las lagunas detectadas en las calificaciones de la DCI sobre las mejores prácticas (recomendación 3).**

III. Independencia de los titulares de las funciones que apoyan la aplicación de las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades

Los jefes de las oficinas de ética, los jefes de las oficinas de supervisión y los *ombudsman*/mediadores desempeñan un importante papel de apoyo a la aplicación de las políticas sobre denunciantes de irregularidades en las organizaciones participantes en la DCI. Su independencia garantiza al personal que las denuncias se examinarán sin ceder a presiones, influencias o interferencias indebidas de carácter político y jerárquico. Los criterios de mejores prácticas para las políticas de protección contra las represalias se basan en la independencia de esas funciones.

Los resultados de las entrevistas realizadas y de un ejercicio de validación en el que se estudió la independencia de esas funciones muestran que muchas organizaciones no han aplicado las recomendaciones formuladas por la DCI en informes anteriores. Las

funciones antes mencionadas tienen dos indicadores de independencia: la duración máxima del mandato y la preparación de un informe anual. Hasta la fecha no se limita la duración de los mandatos del 45 % de los oficiales de ética, más del 50 % de los jefes de supervisión y menos del 20 % de los *ombudsman*/mediadores.

En la actualidad, solamente dos organizaciones cumplen todos los criterios de independencia en las tres funciones. La independencia es un requisito operacional y estructural de apoyo a la aplicación de las políticas relativas a los denunciantes de irregularidades. Los funcionarios confían en la independencia de esas tres funciones cuando revelan información sensible que, de no ser denunciada, puede entrañar riesgos considerables para la reputación y las operaciones de una organización, y están convencidos de que estarán protegidos si presentan una denuncia.

Por su parte, la independencia de las tres funciones está garantizada por el jefe ejecutivo y el órgano legislativo. Por consiguiente, los Inspectores recomiendan a los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que, **para 2020, soliciten a los jefes ejecutivos que velen por que se establezca claramente la independencia de las funciones de jefe de ética, jefe de supervisión y *ombudsman*/mediador, de conformidad con las recomendaciones que figuran en los informes de la DCI (JIU/REP/2006/2, JIU/REP/2010/3, JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2015/6 y JIU/REP/2016/8), y por que los titulares de esas funciones informen periódicamente al órgano legislativo (recomendación 4).**

Otro reto para la independencia es la dualidad de funciones del oficial de ética de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (que también es el *ombudsman*), el oficial de ética de la Organización Internacional del Trabajo (también profesional técnico a cargo de la igualdad de género y la diversidad), el oficial de ética de la Organización Marítima Internacional (OMI) (también jefe de supervisión), y el oficial de ética de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (también coordinador de seguridad). La dualidad de funciones del *ombudsman* o de los oficiales de ética o supervisión podría poner a los funcionarios en una situación de vulnerabilidad y a las funciones en peligro de perder credibilidad y la confianza de los funcionarios. Los Inspectores proponen que se replantee la dualidad de funciones de estos cargos en concreto para garantizar su independencia e integridad.

IV. Procesos y procedimientos de apoyo a la aplicación de las políticas de denuncia de irregularidades: presentación de denuncias sobre faltas de conducta/irregularidades y represalias

En todo el sistema de las Naciones Unidas, las faltas de conducta/irregularidades suelen denunciarse al supervisor inmediato. Funcionarios de distintos niveles dijeron que tenían “la obligación de denunciar” y que la mayoría de las denuncias se tramitaban por la vía jerárquica normal. Un informe habitual se convierte en una “denuncia de irregularidades” cuando intervienen dos factores: a) cuando el informe se dirige a un superior o a un cargo directivo superior; o b) cuando la información es embarazosa para los altos funcionarios administrativos y/o daña la reputación de la organización.

A. Presentación y tramitación de denuncias de faltas de conducta e irregularidades

Presentación de denuncias oficiales de faltas de conducta/irregularidades a las oficinas de supervisión

Entre 2012 y 2016, se denunció un total de 10.413 casos de faltas de conducta e irregularidades a las oficinas de supervisión de las 23 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que facilitaron datos. Siete organizaciones no pudieron proporcionar datos sobre las investigaciones debido a las variaciones en sus mecanismos de clasificación de datos. Los Inspectores observan que es necesario que las oficinas de supervisión presten particular atención a la gestión de los datos sobre los casos de faltas de conducta/irregularidades, para poder hacer su seguimiento e informar sobre ellos y para detectar tendencias y problemas sistémicos.

Además, es probable que el número de denuncias presentadas en una organización dada sea mayor que el número comunicado por las oficinas de supervisión,

ya que algunas de estas solo se ocupan de tramitar los informes de determinadas formas de conducta indebida.

Falta de claridad sobre los mecanismos para la presentación de faltas de conducta/irregularidades

En las entrevistas y encuestas realizadas, los Inspectores observaron que, aunque los funcionarios comprendían bien qué comportamientos constituían faltas de conducta o irregularidades, no sabían a ciencia cierta a quién debían denunciarlas, sobre todo en las organizaciones en las que no se había encomendado la recepción de las denuncias a una dependencia central. Cuando existen varios canales para la presentación de denuncias, si no se explican claramente en qué difieren sus funciones se confunde a los funcionarios y se corre el riesgo de que opten por no presentar denuncias. Las organizaciones deben estipular claramente en qué casos y de qué forma se debe denunciar y a quién deben dirigirse las denuncias de todo tipo de faltas de conducta/irregularidades, y deben dar a conocer al personal los cometidos de las distintas entidades a las que se ha confiado la recepción de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades.

La falta de comprensión de los mecanismos de denuncia se corroboró en la encuesta mundial del personal, pues tan solo el 56,5 % de los encuestados dijeron saber a quién debían presentarse las denuncias de faltas de conducta/irregularidades. Para resolver esta cuestión, los Inspectores recomiendan que, **antes del fin de 2019, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas elaboren instrumentos de comunicaciones detallados para todo el personal en los que se trate del contenido, la forma, el lugar y los destinatarios de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades, incluidos el acoso y las represalias, en todos los idiomas de trabajo de la organización (recomendación 5).**

Niveles de satisfacción con la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades

En las respuestas a la encuesta mundial del personal, el 45 % de los participantes afirmaron haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades en los cinco años anteriores. De estos, menos de la mitad dijeron que las habían denunciado. Al desglosar las respuestas del personal por tamaño de la organización, se observa que, de los que habían sido testigos de faltas de conducta/irregularidades, dijeron haberlas denunciado el 50 % de los encuestados de las organizaciones grandes, tan solo el 39,3 % de los de organizaciones medianas y el 41,2 % de los de organizaciones pequeñas. Los funcionarios con nombramientos continuos o permanentes denunciaron faltas de conducta en mayor proporción (51,3 %) que los funcionarios con contratos de plazo fijo (47,4 %) o con nombramientos temporales (39,3 %).

Los participantes en la encuesta mundial del personal que habían denunciado faltas de conducta/irregularidades presentándolas a sus supervisores inmediatos representaban un porcentaje mucho mayor que los que las habían presentado a un cargo directivo intermedio, a la oficina de supervisión interna o habían usado otros cauces internos. Muy pocos de ellos habían presentado las denuncias a entidades externas (como los medios de comunicación, los Estados Miembros o las fuerzas del orden), y menos del 5 % habían presentado denuncias anónimas.

Respecto de la satisfacción con la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades, los encuestados expresaron una insatisfacción considerable con todos los mecanismos internos de presentación de denuncias. Globalmente, los participantes en la encuesta mundial del personal expresaron mayor satisfacción (47,2 %) con la oficina de supervisión interna, y su más bajo nivel de satisfacción (33 %) con los cargos directivos intermedios y las oficinas de recursos humanos.

La considerable insatisfacción expresada por los encuestados respecto de la forma en que habían sido tramitadas las denuncias de faltas de conducta/irregularidades podría atribuirse a varios factores, tales como la falta de capacitación de los supervisores y administradores que tienen más probabilidades de recibir una denuncia; la disparidad entre las disposiciones de la política escrita y la forma en que se llevan la práctica; y el incumplimiento del deber básico de apoyar al denunciante y prevenir las represalias proactivamente.

Aumento del apoyo proactivo a los denunciantes de faltas de conducta/irregularidades a fin de prevenir las represalias

En las políticas de protección contra las represalias deberían indicarse los mecanismos y recursos destinados a apoyar a los funcionarios durante el difícil proceso de denuncia de faltas de conducta/irregularidades. Los procedimientos deberían centrarse en la prevención proactiva de las represalias, sobre todo en los casos en que estas son previsibles debido a la dinámica del poder o al tamaño de la oficina, o en los casos que pueden alcanzar gran notoriedad, como los relacionados con directivos superiores, fraudes graves o corrupción. El personal y los titulares de las funciones que se ocupan de la supervisión, la ética o los recursos humanos deberían procurar coordinar adecuadamente sus actividades para prevenir las represalias dando a conocer a los supervisores y al personal directivo superior las políticas pertinentes y buscando en común las posibles formas de proteger a quienes más peligro corran de sufrir represalias, en lugar de esperar a que estas se produzcan.

Las medidas de protección proactivas no solo pueden evitar las represalias sino también pueden prevenir otras conductas indebidas y evitar complejos procesos y procedimientos burocráticos, así como la utilización de recursos adicionales para la investigación. A este respecto, los Inspectores recomiendan que, **para 2020, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas elaboren procedimientos operativos estándar para proteger proactivamente a los denunciantes de faltas de conducta/irregularidades contra las represalias, tarea que debería incluir la realización de las oportunas evaluaciones de riesgos y la determinación clara de los mecanismos y recursos de apoyo disponibles (recomendación 6).**

B. Presentación y tramitación de denuncias de represalias

Proceso de tramitación de denuncias de represalias

Las represalias pueden tener su origen ya sea en la denuncia de faltas de conducta/irregularidades o en la participación o cooperación de un funcionario en una auditoría o investigación debidamente autorizadas, actividades que en algunas políticas se denominan “actividades protegidas”. El proceso de tramitación de los casos de represalias es distinto del que se sigue en los casos de faltas de conducta/irregularidades, ya que las acusaciones de represalias suelen estar oficialmente centralizadas en la oficina de ética de todas las organizaciones salvo en la FAO y en el Organismo Internacional de Energía Atómica. Una vez se ha recibido una denuncia, la oficina de ética lleva a cabo una evaluación preliminar (o examen *prima facie*), que por lo general se basa solamente en la información recibida, para determinar si hay suficientes indicios razonables que permitan establecer que se han tomado represalias. En caso afirmativo, el asunto se remite para su investigación.

Una vez concluida la investigación y si se han ejercido represalias, es competencia del jefe ejecutivo o de la persona designada al efecto adoptar una decisión definitiva sobre las medidas de protección y reparación para el denunciante y sobre las medidas administrativas contra el presunto autor de las represalias. Por lo general, toda medida administrativa puede ser recurrida ante una junta de apelación interna de la organización y posteriormente, y en forma más oficial, ante los tribunales.

Denuncias oficiales de represalias en todo el sistema de las Naciones Unidas

Entre 2012 y 2016 se presentaron oficialmente un total de 278 denuncias de represalias por los canales designados de 18 organizaciones, y en 34 casos se tomaron medidas provisionales de protección de los denunciantes. Se determinó *prima facie* que había indicios suficientes de represalias en un total de 62 casos, que fueron remitidos para su investigación. Se probó que se habían ejercido represalias en solamente 20 casos. Aunque no pueden ser validadas con datos comparables de otras organizaciones internacionales que quedan fuera de la competencia de la DCI, estas cifras son preocupantes para los Inspectores cuando se sitúan en el contexto de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que, en conjunto, emplean a más de 150.000 personas. Los datos pueden indicar posibles deficiencias en la claridad de las

políticas, la eficacia de los procesos y los procedimientos para la tramitación de las denuncias y/o la competencia de los funcionarios que tramitan las denuncias de represalias.

Niveles de satisfacción con la tramitación de las denuncias de represalias

Las respuestas de la encuesta mundial del personal muestran que el 12,8 % de los funcionarios que habían denunciado faltas de conducta/irregularidades o que habían participado en una actividad de supervisión en los cinco años anteriores habían sufrido represalias por ese motivo y, de ellos, solamente el 40 % las denunciaron. Cuando las respuestas se desglosan por tamaño de la organización, se observa que el personal de las organizaciones grandes denunció represalias en mayor proporción que el personal de las organizaciones pequeñas y medianas.

Aunque en todas las políticas de protección de denunciantes se designa a una sola entidad para la presentación oficial de las denuncias de represalias, muy pocos de los participantes en la encuesta mundial del personal que denunciaron represalias dijeron haber utilizado esos cauces, pues tan solo la cuarta parte de los funcionarios presentaron su denuncia a una oficina de ética y cerca de la quinta parte la presentaron a una oficina de supervisión interna. La mayor parte de los denunciantes prefirieron seguir la vía jerárquica normal denunciando las represalias a su supervisor inmediato, a un cargo directivo intermedio y/o a una oficina de recursos humanos.

Por lo que respecta a los niveles de satisfacción con la tramitación de las denuncias de represalias, los participantes en la encuesta mundial del personal expresaron una insatisfacción considerable con todos los mecanismos de denuncia internos. Tanto la oficina de ética como la de supervisión, que son los dos canales oficiales para la presentación de denuncias, alcanzaron tan solo el 29 %. Cuando se comparó la tramitación de denuncias de represalias con la de denuncias de faltas de conducta/irregularidades, el nivel de satisfacción con cada uno de los mecanismos internos disminuyó y, en el caso del jefe de la organización, llegó a caer 11 puntos porcentuales.

Necesidad de estandarizar el enfoque de los casos de represalias

Las investigaciones de los casos de represalias no pueden tratarse como investigaciones normales de faltas de conducta. La mayor parte de las políticas de protección contra las represalias (17 de 23) exigen que se aplique una “carga de la prueba inversa” al determinar un caso de represalias. De ese modo, es la organización quien debe probar de forma clara y convincente que hubiera tomado la misma medida que supuestamente constituye represalia en cualquier circunstancia normal y aun en ausencia de la actividad protegida. Sin embargo, en algunas organizaciones este enfoque no se aplica en absoluto, mientras que en otras, donde son infrecuentes las denuncias de represalias, puede caerse en la tentación de abordarlas como si se tratase de un caso más de conducta indebida.

En algunas organizaciones no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, los casos de represalias se tramitan con arreglo a unos procedimientos operativos estándar que contienen listas de comprobación para las oficinas de ética, las oficinas de supervisión y los equipos jurídicos. En esos procedimientos se incluyen cuestiones y protocolos adicionales para las investigaciones en las que se invierte la carga de la prueba, se describen protocolos de comunicación con el denunciante y el investigado o investigados y se orienta a los asesores jurídicos sobre la forma de examinar esos casos para formular recomendaciones al jefe de la organización. Esta es una práctica que debería ser adoptada por todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y los Inspectores recomiendan que **para 2020, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas elaboren procedimientos operativos estándar para la tramitación de los casos de represalias, que incluyan listas de comprobación específicas y protocolos para la investigación, los servicios de apoyo y la comunicación (recomendación 7).**

V. Factores que contribuyen al subregistro de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias

Se dice que hay subregistro de denuncias cuando el número de denuncias registradas es menor que el número de faltas de conducta/irregularidades y represalias observadas o sufridas. Según una encuesta internacional, el 32 % de los empleados del sector privado y el 34 % de los del sector público habían observado conductas indebidas, con una mediana de denuncias del 59 % en esos sectores. En la encuesta mundial del personal, el 45 % de los encuestados afirmaron haber sido testigos o haber tenido conocimiento de faltas de conducta/irregularidades en los cinco años anteriores, pero solamente el 47 % las denunciaron. Estas cifras sitúan a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas —y en particular a las pequeñas y medianas— muy por debajo de los sectores público y privado por lo que respecta a la denuncia de casos de faltas de conducta/irregularidades.

El subregistro de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias se confirmó ampliamente en las entrevistas mantenidas con el personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en las que participaron funcionarios de ética y supervisión, personal del *ombudsman*, profesionales de recursos humanos, personal directivo y asociaciones del personal. La sensación de que en ocasiones anteriores no se había hecho nada, en particular respecto de los que habían denunciado represalias, pesaba considerablemente en la decisión de los funcionarios de no presentar denuncias.

Según la encuesta mundial del personal, los principales motivos por los que los encuestados que habían observado faltas de conducta/irregularidades no las denunciaron pueden dividirse en dos grupos: a) temores o riesgos personales asociados con la denuncia; y b) falta de confianza en los sistemas y funciones existentes. Estas categorías no se excluyen mutuamente, ya que una persona que esté estudiando la posibilidad de denunciar faltas de conducta/irregularidades probablemente evalúa si los sistemas y funciones son seguros, dignos de confianza y suficientes para ofrecerle protección contra las represalias, antes de ponderar los factores de riesgo personal. Si se tiene la sensación de que los sistemas y funciones son débiles, es muy probable que aumenten los temores y los riesgos personales.

A. Subregistro de denuncias debido a los riesgos o temores personales

La dinámica del poder

Cuando un funcionario denuncia a un superior se encuentra en una situación de máxima vulnerabilidad. El 60,4 % de los participantes en la encuesta mundial del personal estaban convencidos de que presentar una denuncia contra un superior afectaría a su carrera profesional y/o a la evaluación de su actuación profesional, o tenían dudas al respecto. Según los denunciados entrevistados por la DCI, cuánto más alto es el cargo de la persona asociada con la supuesta actividad, tanto más vulnerable es el denunciante. Por ejemplo, se ejercieron represalias en todos, salvo en uno, de los casos estudiados por la DCI en los que se había denunciado a alguien de nivel jerárquico superior al del denunciante, y en más de la mitad de esos casos el denunciante había abandonado la organización o bien se había rescindido su contrato. En los tres casos en que la denuncia se refería a alguien del mismo nivel o de un nivel inferior, solo se ejercieron represalias en uno, y todos los denunciados siguen en sus respectivas organizaciones.

El género

Según la encuesta mundial del personal, la mayoría de las mujeres participantes que dijeron haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades no las habían denunciado. Sin embargo, a pesar de que las mujeres habían denunciado en menor proporción que los hombres, un mayor porcentaje de estas dijo haber sufrido represalias a causa de ello. Los Inspectores proponen que las entidades que reciben las denuncias ajusten su capacitación y sus mensajes de la manera más adecuada para corregir esa disparidad.

La situación laboral

Según las respuestas de la encuesta mundial del personal, el subregistro de denuncias tanto de faltas de conducta/irregularidades como de represalias alcanza su nivel máximo en el personal que no es de plantilla, como los contratistas, los pasantes, los Funcionarios Subalternos del Cuadro Orgánico y los Voluntarios de las Naciones Unidas. En todo el sistema, cerca del 45 % de la fuerza de trabajo pertenece a categorías de no funcionarios, y el número de estos probablemente aumente debido a las tendencias presupuestarias y de financiación. Esas cifras están también validadas por el tipo de contrato, ya que los encuestados que indicaron que tenían un contrato temporal también eran los menos inclinados a denunciar tanto faltas de conducta/irregularidades como represalias. Por lo que respecta a los riesgos para los medios de subsistencia o las perspectivas de carrera, el personal que no es de plantilla suele trabajar con contratos y en puestos temporales que son más fáciles de eliminar y se encuentran en los niveles más bajos de la estructura de la organización, si es que llegan a ser considerados parte de esta.

Por consiguiente, los no funcionarios corren un mayor riesgo de sufrir represalias —tales como la no renovación del contrato o la inclusión en una lista negra— que los funcionarios de plantilla. Pese a esas vulnerabilidades, menos de la mitad de las políticas de protección contra las represalias ofrecen protección a las distintas categorías de no funcionarios. Los Inspectores opinan que las organizaciones con categorías de no funcionarios deberían procurar proporcionar información y acceso a la capacitación sobre ética a las personas de esas categorías y estudiar la posibilidad de revisar las políticas de protección contra las represalias para incluir a los no funcionarios.

Posibles mecanismos para mitigar los temores o riesgos personales: opciones para la presentación de denuncias anónimas

Los mecanismos de presentación de denuncias anónimas permiten a una persona denunciar faltas de conducta/irregularidades sin necesidad de identificarse, es decir, la organización aceptará una denuncia de conducta indebida sin que necesariamente esté vinculada a un denunciante. Aunque esta es una mejor práctica, y la mayor parte de las organizaciones (excepto la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la OMI) aceptan denuncias anónimas de faltas de conducta/irregularidades, este mecanismo debe mejorarse aclarando las instrucciones para su uso y haciendo que estas sean accesibles a todos los funcionarios y partes interesadas en todos los idiomas de trabajo de la organización.

A fin de fomentar la presentación de denuncias y reducir al mínimo el riesgo de que se tomen represalias, los Inspectores recomiendan que **en lo relativo a los canales para la presentación de denuncias anónimas de faltas de conducta/irregularidades, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas velen por que, para 2020, esos canales: a) se hayan ultimado y estén funcionando; b) estén disponibles en todos los idiomas de trabajo de la organización; c) sean accesibles a todos los miembros del personal, los proveedores y los beneficiarios; d) figuren en las políticas pertinentes; y e) sean ampliamente difundidos (recomendación 8).**

B. Subregistro de denuncias debido a la falta de confianza en los sistemas, las funciones y los procesos

Según los participantes en la encuesta mundial del personal que dijeron haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades o represalias, los principales motivos para no denunciar estaban asociados a la falta de confianza en los sistemas y en las entidades existentes para tramitar los casos. Si no se confía en las entidades y sistemas establecidos para tramitar las denuncias y proteger a los denunciantes, el subregistro de denuncias seguirá siendo un importante problema para todas las organizaciones. Las personas que están firmemente decididas a denunciar y que no confían en los sistemas de su organización pueden recurrir a cauces externos.

Algo más del 50 % de los participantes en la encuesta mundial del personal expresaron confianza en los procesos y procedimientos de su organización para tramitar con eficacia los casos de faltas de conducta/irregularidades, y ese porcentaje disminuyó en los casos de represalias. Es preciso que los jefes ejecutivos y los órganos legislativos

adopten un firme compromiso y desplieguen esfuerzos concertados para aumentar la confianza de los funcionarios en los sistemas y entidades asociadas con la presentación de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y con la protección de los denunciantes.

La necesidad de la transparencia sobre los casos y los resultados

La falta de confianza en que la organización tome medidas eficaces fue el factor más citado por los participantes en la encuesta mundial del personal en relación con la escasez de denuncias de faltas de conducta/irregularidades. La sensación, constatada en las entrevistas realizadas en todo el sistema, de que “no se hará nada” acerca de las faltas denunciadas, indica que existe una desvinculación entre la presentación de denuncias y la adopción de medidas eficaces para poner fin a las faltas de conducta/irregularidades o castigar a los culpables.

Cuando se preguntó a los funcionarios por las posibles formas de mejorar la rendición de cuentas y la integridad, muchos mencionaron la adopción de medidas eficaces y la necesidad de aumentar la transparencia sobre los resultados de los casos, concretamente la información sobre las acusaciones, las conclusiones y los resultados, incluidas las medidas administrativas que se hayan tomado. La publicación de información objetiva sobre los casos serviría para reforzar el marco de rendición de cuentas de la organización y constituiría un elemento de disuasión. A este respecto, los Inspectores recomiendan que, **los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas velen por que para fines de 2019 se haga público un informe anual en el que, teniendo debidamente en cuenta la confidencialidad, se trate de los casos de faltas de conducta/irregularidades y de represalias. En el informe deberían figurar específicamente las acusaciones, las conclusiones y los resultados, así como las medidas administrativas adoptadas (recomendación 9).**

C. Problemas sistémicos de las organizaciones pequeñas y medianas del sistema de las Naciones Unidas

En general, las organizaciones pequeñas y medianas tienen menos experiencia en la aplicación de las políticas de protección contra las represalias y, por consiguiente, la confianza de su personal en que las denuncias se tramitarán debidamente es menor que en las organizaciones grandes. El personal de las entidades pequeñas y medianas que participó en la encuesta opinaba que sus organizaciones se tomaban las normas de conducta con menos seriedad; las respuestas también indicaron que esos participantes estaban menos familiarizados con las políticas de su organización sobre la protección contra las represalias que los participantes de las organizaciones grandes.

Dada la estructura organizativa jerárquica inherente a las organizaciones pequeñas y medianas, la ampliación de los cometidos y de las responsabilidades de los órganos rectores, y concretamente, los de entidades técnicamente competentes e independientes como algunos comités de supervisión, puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas cuando las acusaciones se refieran a altos cargos, al personal de supervisión o al de ética, así como la independencia en la tramitación de las denuncias.

A este respecto, los Inspectores instan a los órganos legislativos de las 20 organizaciones pequeñas y medianas del sistema de las Naciones Unidas que desempeñen un papel más activo en la elaboración y examen de marcos amplios de rendición de cuenta para esas organizaciones. Esa labor debería incluir la forma de tramitar las acusaciones de faltas de conducta/irregularidades y represalias contra el jefe ejecutivo, el personal directivo superior y los titulares de las funciones de supervisión y ética.

VI. “Marcar las pautas desde el nivel jerárquico más alto”: promover y apoyar una cultura de rendición de cuentas y de discrepancia respetuosa

A. “Marcar las pautas desde el nivel jerárquico más alto”

Los niveles actuales de subregistro de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas suscita considerable preocupación y revela carencias y deficiencias en: políticas que no están claras o no ofrecen protección adecuada; funciones clave que son

ineficaces o carecen de independencia; procedimientos que son confusos o complejos; procesos que requieren demasiado tiempo o son excesivamente burocráticos; y, especialmente, líderes que no han desarrollado y apoyado adecuadamente una cultura de rendición de cuentas, es decir no han marcado las pautas.

“Marcar las pautas” consiste en crear una cultura de apropiación y responsabilidad para actuar con arreglo a los valores y principios éticos por sentido de la responsabilidad profesional.

La opinión generalizada entre los miembros del personal entrevistados es que, sin la firme determinación del jefe ejecutivo no será posible cambiar el marco de rendición de cuentas, porque marcar las pautas desde el nivel jerárquico más alto es fundamental para la rendición de cuentas y la integridad de una organización. Ese compromiso debe incluir la creación de canales o mecanismos adecuados para que los funcionarios puedan expresar su desacuerdo en forma respetuosa.

B. La discrepancia respetuosa

Los cauces o mecanismos de que dispone el personal para expresar su desacuerdo o proponer una opinión disidente sin temor a las represalias son muy pertinentes para este examen. La discrepancia respetuosa se enmarca en el derecho a mantener y expresar una opinión impopular o una perspectiva que no se ajuste a las políticas o posiciones establecidas de la organización. Lo que hace a la discrepancia respetuosa importante para este examen son las represalias que pueden producirse —y se producen— cuando no existen cauces para la expresión franca del desacuerdo. Como la discrepancia no entraña en sí misma una falta de conducta directa, es muy poco lo que puede hacerse para proteger eficazmente al personal contra las represalias ocasionadas por sus expresiones de desacuerdo o sus críticas de las políticas y los procedimientos.

Casi la cuarta parte de los casos de denunciantes estudiados por la DCI eran, de hecho, casos de discrepancia respetuosa o, como mínimo habían comenzado como tales. Estos casos tenían su origen en desacuerdos sobre políticas o procedimientos con personal directivo intermedio o superior que podrían haber tenido —o tuvieron— consecuencias graves. Todos los denunciantes sufrieron represalias severas, y en la mayoría de los casos se habían hecho revelaciones a entidades externas (a Estados Miembros o a medios de comunicación). La mitad de los casos terminaron con la renuncia del denunciante y en litigios. Todos los casos crearon, y siguen creando, disensiones graves dentro de las respectivas organizaciones.

Los Inspectores opinan que, para fomentar el diálogo sano y la discrepancia respetuosa, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían crear foros y mecanismos adecuados en sus organizaciones para la expresión de opiniones de todo tipo sobre las políticas y los procedimientos por parte de los funcionarios de todos los niveles, incluidos los de las oficinas exteriores.

C. Fomento y seguimiento de la discrepancia respetuosa mediante la capacitación para el personal directivo y las encuestas de personal

Los Inspectores señalan que es urgente impartir capacitación al personal directivo. En la encuesta mundial del personal se muestra claramente que los supervisores son los primeros en recibir las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias y, asimismo, que la mayoría de los participantes se sentían sumamente insatisfechos con la forma en que se atendían sus denuncias. En los resultados de la encuesta se observa también que menos del 30 % de los supervisores habían recibido capacitación adicional sobre la forma de atender las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias. Los supervisores que contestaron que habían recibido capacitación consideraban que esta les había resultado sumamente útil como preparación para atender las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias.

Las entrevistas pusieron de manifiesto que, en general, se pensaba que si bien los supervisores y administradores de todo el sistema eran técnicamente competentes, a menudo carecían de aptitudes de gestión. Por ello es imperioso impartir capacitación especializada para ayudar a las personas que ocupan esos cargos a gestionar debidamente

la discrepancia respetuosa y los conflictos, así como a atender las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias.

Para resolver las carencias en materia de capacitación especializada, los Inspectores recomiendan que, **para fines de 2019, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se aseguren de que se requiera que todos los supervisores y administradores reciban capacitación específica sobre las políticas relativas a los denunciantes y sobre la forma de atender y tramitar adecuadamente las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias (recomendación 10).**

D. Las encuestas mundiales del personal como instrumento de vigilancia estratégica de los marcos de rendición de cuentas

Las encuestas mundiales del personal pueden ser útiles para evaluar cómo se marcan las pautas y para medir las iniciativas para la gestión del cambio, calificar los servicios y las funciones y vigilar el funcionamiento de los marcos de rendición de cuentas. Si las encuestas se llevan a cabo periódicamente, pueden ofrecer a la organización una visión de los progresos que se han hecho a lo largo del tiempo acerca de varios temas e iniciativas y pueden convertirse en un mecanismo para recabar opiniones discrepantes. Sin embargo, las encuestas del personal solo son eficaces y creíbles si su uso es transparente y estratégico, y si se han elaborado y establecido planes específicos antes de llevarlas a cabo.

Las encuestas mundiales del personal con gobernanza y objetivos transparentes y claros y con un plan para compartir y utilizar los resultados pueden proporcionar información a los líderes y los administradores sobre el clima que impera en la organización, el funcionamiento de los marcos de rendición de cuentas, las opiniones sobre temas relacionados con la ética y la forma en que se valora a los dirigentes, es decir, a los encargados de marcar las pautas. A este respecto, los Inspectores recomiendan que, **para 2020, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realicen cada dos años encuestas mundiales entre el personal, a fin de recabar opiniones de este sobre cuestiones relacionadas con las “pautas fijadas en el nivel jerárquico más alto”, la rendición de cuentas y la ética, y de elaborar un plan de acción amplio para abordar los problemas que se detecten (recomendación 11).**

Conclusiones y camino a seguir

El presente informe se basa en información comprobada y en él se muestra que algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han hecho notables avances, principalmente las que cuentan con políticas y mecanismos establecidos hace varios años. Esas organizaciones han aprovechado la experiencia adquirida en la aplicación de las políticas y procedimientos relativos a la protección contra las represalias y han atendido de forma más sustantiva las cuestiones señaladas por los órganos legislativos y los medios de comunicación, como puede observarse en algunos documentos de política y buenas prácticas.

Aunque se han hecho algunos avances, en este examen se confirma que todas las organizaciones deberían seguir mejorando sus políticas escritas, prestar especial atención a las prácticas relacionadas con el apoyo a los denunciantes, y proteger proactivamente a esas personas contra las represalias. La mayor parte de las organizaciones pequeñas y medianas están rezagadas a este respecto, y deberían velar por que sus políticas escritas estén en consonancia con las mejores prácticas, sus procesos y procedimientos sean suficientes, eficaces y eficientes, y las funciones pertinentes sean independientes.

Para los Inspectores resultaban evidentes los ámbitos que era más urgente mejorar en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Aunque la elaboración de una política de protección contra las represalias es un buen comienzo, esta resulta de poco valor si los sistemas, funciones y, sobre todo, los jefes ejecutivos no llevan a la práctica el contenido de esas políticas ni lo apoyan activamente con medidas sustantivas y coherentes.

Dada la tendencia de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil a poner en entredicho a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuando se hace público un caso de faltas de conducta en una de ellas, los daños que la culpabilización colectiva puede causar a la reputación del sistema de las Naciones Unidas son evidentes.

Los Inspectores llegaron a la conclusión de que todas las organizaciones deben esforzarse por mejorar sus marcos de rendición de cuentas y que se requerirán los esfuerzos concertados del personal, los altos directivos y los órganos legislativos para crear una cultura de integridad y rendición de cuentas que refleje los valores propugnados por las Naciones Unidas.

El informe contiene nueve recomendaciones que deben ser atendidas por los jefes ejecutivos entre 2019 y 2020. Los jefes ejecutivos deberían conceder prioridad a la creación de un marco amplio de rendición de cuentas, y con ese fin, emprender la revisión de sus políticas de protección contra las represalias, el examen de la independencia de las funciones del personal competente, los cauces para la presentación de denuncias y los mecanismos de apelación adecuados y claros, la capacitación específica y las estrategias de comunicación y divulgación, así como realizar encuestas para conocer las opiniones del personal sobre la rendición de cuentas y las cuestiones de la integridad. Para aplicar eficazmente un marco de rendición de cuentas, deberán elaborarse procedimientos operativos estándar para tramitar los casos de faltas de conducta/irregularidades con el fin de prevenir proactivamente las represalias, así como procedimientos aparte para tramitar los casos de represalias. Con el fin de que esos cambios sean sostenibles, los jefes ejecutivos deberán marcar las pautas para fomentar la discrepancia respetuosa, apoyar la denuncia de faltas de conducta/irregularidades y proteger adecuadamente a los denunciantes.

En el informe también se formulan dos recomendaciones dirigidas a los órganos legislativos en las que se los exhorta a ejercer su función de supervisión para velar por que, antes de 2020, existan políticas y procedimientos para atender específicamente las denuncias contra los jefes ejecutivos; y por que los titulares de las funciones pertinentes gocen de suficiente independencia y presenten informes periódicos sobre sus actividades al órgano legislativo. Los Inspectores también encarecen a los órganos legislativos que, por medio de comités de supervisión u otros mecanismos, encomienden a sus organizaciones que amplíen y/o revisen sus marcos de rendición de cuentas y responsabilicen a los jefes ejecutivos de su aplicación.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen.....	iii
Lista de siglas.....	xix
I. Introducción.....	1
A. Antecedentes.....	1
B. Alcance y objetivos.....	2
C. Metodología.....	3
D. Definiciones.....	5
E. Limitaciones y retos.....	7
II. Mejores prácticas de las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades.....	9
A. La importancia de contar con políticas generales escritas para la protección de los denunciantes de irregularidades.....	9
B. Metodología para la elaboración de criterios de mejores prácticas e indicadores para evaluar las políticas de protección contra las represalias.....	9
C. Grado de conocimiento de 23 políticas de protección contra las represalias de 28 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y visión general de sus calificaciones.....	11
D. Calificaciones y análisis por criterios e indicadores de mejores prácticas.....	11
E. Conclusiones del examen de las políticas y forma de avanzar.....	34
III. Independencia de las funciones de apoyo a las políticas relativas a los denunciantes de irregularidades.....	42
A. Importancia de la independencia y definiciones y componentes correspondientes.....	42
B. Recomendaciones anteriores de la Dependencia Común de Inspección en relación con la independencia.....	43
C. Indicadores de la función de ética y de su independencia.....	43
D. Los puestos de doble dedicación no son independientes.....	44
E. Indicadores de la función y la independencia del jefe de supervisión.....	45
F. Indicadores de la función y la independencia del <i>ombudsman</i> /mediador.....	47
G. Conclusión sobre la independencia de las funciones relacionadas con las políticas de protección contra las represalias.....	48
IV. Procesos y procedimientos de apoyo a la aplicación de las políticas de denuncia de irregularidades: presentación de denuncias sobre faltas de conducta/irregularidades y represalias.....	50
A. Procedimiento habitual de denuncia.....	50
B. Denuncia de faltas de conducta/irregularidades.....	50
C. La denuncia de represalias.....	58
D. Necesidad de mejorar la coordinación y la estandarización del enfoque de los casos de represalias.....	63
V. Factores que contribuyen al subregistro de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias.....	66
A. El subregistro de denuncias es motivo de preocupación en todo el sistema de las Naciones Unidas.....	66

B.	Causas principales de que no se presenten denuncias.....	67
C.	Subregistro de denuncias debido a los temores y riesgos personales.....	69
D.	Subregistro de denuncias debido a la falta de confianza en los sistemas, mecanismos institucionales y procesos	73
E.	Problemas sistémicos en las organizaciones pequeñas y medianas	76
VI.	“Marcar las pautas” desde el nivel jerárquico más alto: promover y apoyar una cultura de rendición de cuentas y de discrepancia respetuosa.....	79
A.	“Marcar las pautas desde el nivel jerárquico más alto”	79
B.	Definición de la discrepancia respetuosa	79
C.	El fomento de la discrepancia respetuosa: subsanar las deficiencias	82
 Anexos		
I.	Fuentes documentales utilizadas para compilar los criterios e indicadores de mejores prácticas de las políticas sobre los denunciantes de irregularidades en el sistema de las Naciones Unidas...	89
II.	Políticas de protección de los denunciantes de irregularidades existentes en las organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección al 31 de diciembre de 2017	91
III.	Calificaciones sobre mejores prácticas de las políticas de protección contra las represalias de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas – cuadro principal.....	93
IV.	Diseño y metodología de la encuesta mundial del personal sobre las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades realizada por la Dependencia Común de Inspección en 2017	96
V.	Denuncia y tramitación de casos de faltas de conducta/irregularidades y de represalias de 2012 a 2016	103
VI.	Grado general de satisfacción con la tramitación de las denuncias de faltas de conducta por mecanismos internos y externos.....	106
VII.	Grados de satisfacción e insatisfacción con la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades por mecanismos internos, desglosados por grupo demográfico	107
VIII.	Grado general de satisfacción con la tramitación de las denuncias de represalias por mecanismos internos o externos.....	109
IX.	Grados de satisfacción e insatisfacción con la tramitación de las denuncias de represalias por mecanismos internos, desglosados por grupo demográfico	110
X.	Síntesis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes por recomendación de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2018/4	112

Lista de siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCI	Centro de Comercio Internacional
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
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
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
OPS	Organización Panamericana de la Salud
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

A. Antecedentes

1. El presente examen se incluyó en el programa de trabajo de la Dependencia Común de Inspección (DCI) para 2017, atendiendo a la propuesta de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de que la DCI examinara la eficacia de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para velar por que se brinden a los denunciantes de irregularidades niveles adecuados de protección, en especial contra las represalias.

2. En los últimos años, algunos casos notorios de denunciantes de irregularidades pertenecientes a organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se hicieron públicos por diversas razones, una de las cuales era que los denunciantes consideraban que sus organizaciones no habían tomado medidas adecuadas en respuesta a sus denuncias iniciales de faltas de conducta/irregularidades o posibles represalias. La denuncia de faltas de conducta o irregularidades va siempre acompañada del riesgo de sufrir represalias de diversos tipos, que pueden ir desde el acoso y el aislamiento a la obstaculización del desarrollo profesional y la rescisión del contrato.

3. La denuncia de irregularidades y la protección contra las represalias son componentes fundamentales de la rendición de cuentas y la integridad de toda organización. Cuando las respuestas son inadecuadas, se desalienta a otros funcionarios de presentar denuncias de conductas indebidas e irregularidades, con lo cual aumenta el riesgo de que se causen daños considerables a las operaciones y se empañe la reputación de la organización. Los casos del sistema de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han alcanzado gran notoriedad pública indican que hay políticas y prácticas que no parecen haber alcanzado los altos niveles de rendición de cuentas que esas entidades propugnan.

4. La inmediatez y la importancia de la denuncia de irregularidades quedan demostradas por la aprobación por al menos 60 Estados Miembros de alguna forma de protección de los denunciantes de irregularidades en sus leyes nacionales¹. Ello viene a sumarse a los numerosos instrumentos internacionales en los que se reconoce la importancia de los denunciantes de irregularidades y se exige o alienta a los Estados a tomar medidas para protegerlos. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción protege a las personas que denuncian delitos de corrupción, la Organización de los Estados Americanos ha adoptado una ley modelo sobre la protección de los denunciantes, y el Consejo de Europa ha recomendado que se dé una protección más amplia y completa a quienes denuncian irregularidades². Más recientemente, la publicación por el Secretario General de una política revisada de protección contra las represalias a las pocas semanas de asumir el cargo, seguida unos meses más tarde de una nueva versión revisada, confiere mayor relevancia a esa cuestión³.

5. Actualmente, 23 de las organizaciones que participan en la DCI cuentan con sus propias políticas de protección contra las represalias que toman como base y complementan otras políticas internas relativas la denuncia de faltas de conducta e irregularidades. Esas políticas de protección contra las represalias surgieron, por lo general, como respuestas concretas a casos muy notorios de denuncias de irregularidades o se adoptaron a solicitud de los Estados Miembros. Por ejemplo, se considera que la primera política de protección contra las represalias de la Secretaría de las Naciones Unidas, publicada en 2005, se elaboró a raíz de la polémica sobre el programa de petróleo por alimentos del Iraq y de las denuncias de explotación y abusos sexuales en algunas operaciones de mantenimiento de la paz. La revisión de esa política de 2005 estuvo, a su vez, motivada por el fallo del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas en el caso *Wasserstrom c. Secretario General* (2012), en el que se destacó que era necesario lograr la aplicación efectiva de las políticas de protección contra las represalias para garantizar la protección de los denunciantes de irregularidades⁴.

6. Las políticas de protección contra las represalias existentes adolecen, por tanto, de incongruencias y limitaciones en su eficacia operacional y suelen variar en lo que respecta al alcance de las actividades y del personal protegido, los mecanismos y cauces para la presentación de denuncias y los procesos y procedimientos para mitigar las represalias y tramitar las denuncias conexas. También varían por lo que respecta a las disposiciones sobre la confidencialidad y el anonimato de las denuncias de faltas de conducta e irregularidades. Este aspecto tiene especial importancia para las organizaciones con mayor riesgo de faltas de conducta/irregularidades debido a factores como una gran presencia sobre el terreno, altos niveles de adquisición y actividades programáticas y una proporción considerable de personal no de plantilla.

7. Para que las políticas de protección contra las represalias sean eficaces, debe existir un entorno en el que se promueva la integridad profesional y la rendición de cuentas. La dinámica laboral en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas —que se caracteriza por sus matizadas vulnerabilidades y jerarquías profesionales— exige que las políticas de protección contra las represalias se estructuren integralmente con mecanismos eficaces de aplicación y que estén apoyadas por funciones independientes adecuadas.

8. Con el fin de proteger la reputación y la rendición de cuentas de las organizaciones mediante un sistema eficaz de protección contra las represalias, en este informe se presenta el primer examen realizado hasta la fecha a nivel de todo el sistema sobre la idoneidad de las políticas escritas para la protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, así como sobre la eficacia de las prácticas, procesos y procedimientos adoptados para aplicarlas.

B. Alcance y objetivos

9. El presente examen abarca a todo el sistema e incluye a la Secretaría, los fondos y programas, y los organismos especializados de las Naciones Unidas y al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). El examen se centra en las políticas, procesos y procedimientos para denunciar las faltas de conducta y las irregularidades y para proteger a los denunciantes contra las represalias. Sus principales objetivos son:

- Determinar cuáles son los elementos de mejores prácticas que forman parte de las políticas (criterios e indicadores) sobre la denuncia de las irregularidades, las faltas de conducta y las represalias y su tramitación (enunciados en las políticas de protección contra las represalias), y comparar las políticas escritas de las entidades del sistema de las Naciones Unidas con esas mejores prácticas, a fin de poner de manifiesto sus deficiencias y defectos.
- Evaluar los procesos y procedimientos establecidos para apoyar la aplicación de las políticas para la protección de los denunciantes de irregularidades, en particular en lo que respecta a la presentación y la tramitación de denuncias sobre faltas de conducta/irregularidades y represalias, y el nivel de satisfacción con la forma en que se tramitan, a fin de poner de manifiesto las deficiencias, los defectos, las buenas prácticas y la experiencia adquirida.
- Evaluar la independencia de las principales funciones que apoyan la aplicación de las políticas sobre la denuncia de irregularidades, en concreto la del jefe de la oficina de ética, el jefe de la oficina de supervisión y el *ombudsman*/mediador.
- Determinar los factores que contribuyen a las deficiencias en la denuncia de faltas de conducta/irregularidades y represalias, y medidas que pueden adoptarse para subsanarlas.
- Evaluar los cauces que existen en las organizaciones para expresar la discrepancia respetuosa y las “pautas fijadas en el nivel jerárquico más alto” por lo que respecta a la difusión de los modelos de comportamiento aceptable.
- Evaluar el nivel de confianza del personal en la rendición de cuentas y la integridad de los supervisores inmediatos, los administradores de nivel medio y la dirección de la organización en el tratamiento equitativo y eficaz de las denuncias de faltas de

conducta, irregularidades y represalias, y la capacitación y la orientación que tanto los supervisores como el personal en general han recibido con ese fin.

C. Metodología

10. El examen de las políticas y prácticas para la protección de los denunciantes de irregularidades tuvo lugar entre mayo de 2017 y mayo de 2018. De conformidad con las normas, estándares y directrices de la DCI y de sus procedimientos de trabajo internos, la metodología seguida para la preparación del informe comprendió: un amplio examen documental; un análisis exhaustivo de 23 políticas para la protección de los denunciantes de irregularidades; un análisis cuantitativo y cualitativo de los datos procedentes de la documentación recibida y recogida, así como de las respuestas a un cuestionario, las notas sobre las entrevistas realizadas y los resultados de una encuesta mundial del personal; y la triangulación y validación de la información obtenida.

11. Un total de 24 de las 28 organizaciones participantes en la DCI contestaron el cuestionario institucional de la DCI. Cuatro organizaciones participantes en la DCI (el Centro de Comercio Internacional (CCI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)) no contestaron al cuestionario porque esas organizaciones (así como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)) utilizan la política de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre faltas de conducta/irregularidades y represalias y, por consiguiente, todos los casos de esas entidades son tramitados por las oficinas de ética y supervisión de la Secretaría.

12. Además del análisis de las respuestas al cuestionario, el equipo del proyecto llevó a cabo un análisis amplio de las políticas de protección contra las represalias de 23 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las calificó con arreglo a los criterios e indicadores de mejores prácticas para la protección de los denunciantes de irregularidades elaboradas por la DCI en colaboración con un experto en la materia externo e independiente. En el capítulo II se dan detalles de la metodología utilizada para la elaboración de los criterios y los indicadores y sobre las calificaciones de las políticas.

13. La DCI también llevó a cabo una encuesta mundial del personal entre principios de noviembre y mediados de diciembre de 2017 para conocer las opiniones de los funcionarios de 28 organizaciones participantes en la DCI acerca de tres ámbitos relacionados con la protección de los denunciantes de irregularidades: a) las políticas y procedimientos para denunciar las faltas de conducta/irregularidades y proteger a los denunciantes; b) la capacitación sobre el código o las normas de conducta y los temas relacionados con la ética; y c) la rendición de cuentas de la dirección y el personal de las organizaciones.

14. La encuesta mundial del personal estuvo abierta a todos los tipos de contratos y categorías de personal y se realizó en francés e inglés. Un total de 15.862 personas participaron en la encuesta, cuyos resultados se describen en detalle en las secciones pertinentes del presente informe. Al presentar los resultados de la encuesta así como otros datos, las organizaciones se han dividido en pequeñas, medianas y grandes, sobre la base del número total de funcionarios de cada entidad, como se indica a continuación:

- **Pequeñas:** CCI, ONU-Hábitat, Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Marítima Internacional (OMI), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización Mundial del Turismo (OMT), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), UNCTAD, Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Unión Postal Universal (UPU) y UNODC.
- **Medianas:** Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), OIEA, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización de las Naciones Unidas para la

Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), PNUMA y UNESCO.

- **Grandes:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Secretaría de las Naciones Unidas (incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz).

15. Los Inspectores decidieron desglosar los datos según el tamaño de la organización, basándose en las tendencias de los datos así como en las diferencias de los marcos, funciones y políticas de rendición de cuentas de las distintas organizaciones participantes en la DCI. En el anexo IV se facilita más información sobre la metodología utilizada para la elaboración de la encuesta.

16. Por otra parte, durante el examen se entrevistó a 408 personas pertenecientes a 27 organizaciones participantes en la DCI (todas las organizaciones participantes excepto la UNCTAD) y sus opiniones se registraron a distancia —por video o teleconferencia— en el caso de la OACI, la OMT, ONU-Hábitat y el PNUMA—, o en persona, en el caso de 24 organizaciones con sede en Ammán, Copenhague, Ginebra, Londres, Nueva York, París, Roma y Viena. En todas esas organizaciones se entrevistó a las personas que ocupaban los siguientes cargos —si estos existían—: el jefe de la organización (o representante designado), el personal de la oficina de ética, el personal de la oficina de supervisión (incluidos los investigadores), los *ombudsman*, los mediadores, el personal de recursos humanos, el personal de la oficina jurídica, los representantes del personal y los asesores jurídicos del personal. Además, se entrevistó a miembros del Comité Consultivo sobre Supervisión Interna en el OOPS y la OMPI.

17. Se entrevistó también a los secretarios de los cuatro tribunales de las Naciones Unidas (el Tribunal Administrativo de la OIT, el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Contencioso-Administrativo del OOPS) para obtener información sobre los casos relacionados con las represalias sometidos a los tribunales. Los Inspectores también entrevistaron a personas que ocupaban cargos en los que desempeñaban determinadas funciones relacionadas con las faltas de conducta o las represalias, o que podían hacer aportaciones pertinentes al examen, entre las cuales cabe señalar a funcionarios de la Dependencia de Evaluación Interna de las Naciones Unidas, la Dependencia de Conducta y Disciplina del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y la Subdivisión de Lucha contra la Corrupción y los Delitos Económicos de la UNODC, así como al Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

18. A fin de conocer las opiniones de otras organizaciones internacionales sobre las mejores prácticas y la experiencia adquirida en relación con la protección de los denunciantes de irregularidades, se entrevistó también al personal pertinente de una muestra de organizaciones internacionales representativas, a saber, el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, el Comité Internacional de la Cruz Roja en Ginebra, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico en París, y el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Washington D.C. Además, se entrevistó a varios expertos y entidades externas con experiencia en la protección de denunciantes de irregularidades.

19. Los Inspectores organizaron dos grupos de discusión, el primero de los cuales se reunió durante la reunión anual de la Red de Ética de las Organizaciones Multilaterales⁵ en Roma. Los 36 participantes en el grupo intercambiaron opiniones sobre los motivos por los que los funcionarios no denuncian las faltas de conducta/irregularidades y las represalias. Los resultados obtenidos en ese grupo de discusión se utilizaron para preparar las preguntas de la encuesta mundial del personal sobre el tema. El segundo grupo de discusión contó con la participación de representantes de las misiones permanentes que integran el Grupo de

Ginebra⁶ y en él se expusieron las expectativas de los participantes respecto de la rendición de cuentas en las organizaciones y la conveniencia de “marcar las pautas desde arriba”.

20. Los Inspectores entrevistaron a 17 funcionarios en activo y exfuncionarios que habían denunciado faltas de conducta, irregularidades o represalias desde 2012. Esas personas procedían de diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y habían ocupado puestos de nivel directivo, del Cuadro Orgánico (internacional y nacional) y del Cuadro de Servicios Generales, tanto en las sedes como en las oficinas exteriores. Los entrevistados fueron identificados mediante una comunicación enviada por los Inspectores a las oficinas de ética de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, quienes a su vez se pusieron en contacto con colaboradores en activo y antiguos colaboradores a fin de hacerles llegar la solicitud de los Inspectores de que hablaran voluntariamente de sus respectivos casos al equipo del proyecto. Además, varios entrevistados se pusieron también en contacto con la DCI por iniciativa propia para hablar de sus casos.

21. Esas 17 personas compartieron sus experiencias de primera mano mediante entrevistas, respuestas a cuestionarios y proporcionando pruebas documentales sobre sus casos. Las entrevistas se centraron en la denuncia inicial de las faltas de conducta/irregularidades y represalias (según los casos), los procesos y procedimientos seguidos para tramitar las denuncias comparándolos con lo que se consigna en los documentos oficiales de política, el resultado final de las denuncias y las repercusiones psicosociales de la denuncia en el denunciante.

22. Las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias de esos casos incluían quejas sobre asuntos de personal (evaluaciones de la actuación profesional, ascensos, contratación, no renovación de contratos y abuso de autoridad), cuestiones de interés público (conflicto de intereses, fraude y corrupción) y cuestiones de discrepancia respetuosa (desacuerdos sobre políticas y procedimientos institucionales). Debido al carácter sensible de los temas y con el fin de mantener la confidencialidad, los Inspectores no pudieron contrastar los casos de funcionarios denunciantes. Por consiguiente, en esos casos, se centró la atención en las carencias del alcance y el contenido sustantivo de las políticas y en los defectos de los procesos y los procedimientos.

23. Toda la información y todas las opiniones recibidas a través de las respuestas a los cuestionarios, las entrevistas y la encuesta mundial del personal se trataron con el habitual respeto a la confidencialidad demostrado por la DCI, y se prestó especial atención en ese sentido a los 17 casos de denunciantes que se habían examinado. En el informe se presentan principalmente respuestas agregadas; cuando aparecen citas para ilustrar un texto se omite siempre su fuente.

24. A fin de facilitar el uso del informe y la aplicación de sus recomendaciones, así como su seguimiento, en el anexo X figura un cuadro en el que se indica si el informe se presentó a las organizaciones pertinentes para la adopción de medidas o con fines de información. En el cuadro se especifica si las recomendaciones requieren la adopción de medidas por parte de los órganos directivos de la organización o sus jefes ejecutivos.

D. Definiciones

25. A lo largo del examen se utilizan sistemáticamente varios términos clave. Aunque la definición concreta de cada término varía en los documentos de política oficiales de las distintas organizaciones, pueden extraerse algunos elementos comunes a todas las definiciones. Esos elementos comunes se han sintetizado para establecer las definiciones generales que se exponen a continuación:

- **La denuncia de irregularidades** es la revelación de faltas de conducta/irregularidades en el contexto de una relación de trabajo. Para ser considerada “actividad protegida”, la revelación debe hacerse por conducto de un canal designado.
- **Actividad protegida** es la denuncia de faltas de conducta y/o irregularidades a un mecanismo u órgano apropiado. Las actividades protegidas comprenden también la cooperación con una auditoría o una investigación debidamente autorizadas.

- Por **falta de conducta/irregularidad** se entiende el incumplimiento por un funcionario de las obligaciones que le imponen la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto y Reglamento del Personal u otras directivas administrativas aplicables, o de las normas de conducta que se esperan de un funcionario internacional. Esto incluye, sin limitarse a estos actos: el abuso o uso indebido de los bienes y fondos de la organización, tanto para el lucro personal como para el lucro de terceros; abuso de cargo, tanto para el lucro personal como para el lucro de terceros; solicitud o cobro de comisiones ilegales o sobornos; la declaración deliberadamente falsa (fraude); la corrupción; el sabotaje; la coacción; la colusión; la malversación de fondos; el acoso en el trabajo; el acoso sexual; las prácticas discriminatorias; las represalias, incluidas la dirigidas a supuestos denunciantes de irregularidades; el abuso de autoridad; y los conflictos de intereses. Los Inspectores han preferido usar juntos los términos “faltas de conducta/irregularidades” en todo el informe para no excluir ninguno de ellos y reflejar la diversidad de enfoques de las políticas de las 28 organizaciones participantes.
- Por **represalia** se entiende toda medida directa o indirectamente perjudicial que se haya recomendado o amenazado tomar o se haya tomado contra una persona que anteriormente haya denunciado faltas de conducta/irregularidades o participado en una actividad de supervisión. En este contexto, la represalia debe estar relacionada con una “actividad protegida”.
- El **denunciante** es la persona que comunica de buena fe información que revela o muestra la intención de revelar que se han producido faltas de conducta, irregularidades o represalias.
- El **investigado** es la persona en la que se centra la investigación, ya sea en virtud de una denuncia presentada o de las pruebas reunidas en el curso de una investigación.
- **La evaluación preliminar** es el proceso por el que se obtienen, conservan y aseguran los indicios básicos, que se evalúan para determinar si está justificada la investigación de las supuestas faltas de conducta/irregularidades.
- Se **determina prima facie que hay indicios suficientes (de represalias)** cuando la información de que dispone la entidad designada que recibe la denuncia de represalias (una oficina de ética o de supervisión) indica que es muy probable que exista una relación causal entre la actividad protegida y la medida perjudicial que se haya tomado o amenazado tomar contra el denunciante. Cuando la oficina que tramita la denuncia determina que hay indicios suficientes de que se han tomado represalias, el asunto es objeto de una investigación completa.
- La **política** (por qué lo hacemos) es un conjunto de normas o principios rectores que tienen como fin guiar las decisiones y las actuaciones.
- El **proceso** (lo que hacemos) es la serie de actuaciones que se llevan a cabo para alcanzar un resultado.
- El **procedimiento** (cómo y cuándo lo hacemos y con quién) es el método y el orden de las actuaciones.
- Un **marco de rendición de cuentas** es el compromiso amplio de una organización de seguir normas, procedimientos y mecanismos para garantizar su rendición de cuentas. En él se destaca el compromiso de promover una gestión de la ejecución basada en los resultados y la evaluación de los riesgos, así como los valores compartidos y una cultura de rendición de cuentas y transparencia⁷. Los tres componentes claves de un marco sólido de rendición de cuentas son: a) el pacto político con los Estados Miembros; b) los controles internos; y c) los mecanismos de reclamación y de respuesta⁸.
- La **discrepancia respetuosa** es el derecho a tener —y a expresar adecuadamente— una opinión impopular o una perspectiva que no encaje con las políticas o posiciones establecidas de la organización.

E. Limitaciones y retos

26. Los Inspectores reconocen que el análisis de los 17 casos de funcionarios que habían denunciado faltas de conducta, irregularidades y represalias a sus organizaciones habría permitido conocer mejor la dimensión de las presiones, sufrimientos y consecuencias —en algunos casos extremas— que los denunciantes deben sobrellevar. Sin embargo, ese análisis no pudo llevarse a cabo debido a la imposibilidad de contrastar y verificar la información proporcionada por las correspondientes organizaciones y las funciones pertinentes, debido a la necesidad de proteger la identidad y confidencialidad de los denunciantes.

27. Con el fin de establecer objetivos realistas para la labor que se deseaba llevar a cabo con los 17 funcionarios entrevistados, los Inspectores se centraron únicamente en los procesos y procedimientos seguidos estableciendo marcos cronológicos y etapas. Las entrevistas se centraron solamente en las denuncias iniciales de faltas de conducta/irregularidades y en las represalias que pudieran haberse tomado contra los denunciantes. El equipo del proyecto dejó en claro a los entrevistados que no reabría ningún caso ni influiría en ninguna decisión o resultado. Se adoptaron medidas adicionales para proteger la información recibida y gestionar los riesgos que pueden afectar a las personas que intervienen en estos casos, incluidos los investigados y los testigos.

28. La contabilización a nivel de todo el sistema de los casos de faltas de conducta/irregularidades y represalias comunicados oficialmente entre 2012 y 2016 se vio limitada por las deficiencias en las prácticas de mantenimiento de registros de las entidades designadas para recibir esas comunicaciones, por lo cual algunas organizaciones no pudieron comunicar el número total de denuncias, verificar los resultados o indicar las intervenciones oficiosas. Además, cada organización tiene sus propias particularidades en lo que respecta a la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias, por lo que se hace más difícil comparar los procedimientos de las organizaciones. En algunos casos se plantearon problemas relacionados con los términos y las definiciones, ya que las organizaciones utilizaban términos diferentes para designar medidas, procedimientos y prácticas similares.

29. Los Inspectores desean expresar su agradecimiento a todos los funcionarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y a los representantes de otras organizaciones que contribuyeron a la preparación del informe, particularmente a los que participaron en las entrevistas y de tan buen grado compartieron sus conocimientos y experiencia.

Notas

- ¹ David Banisar, “Silencing sources: an international survey of protections and threats to journalists’ sources”, Privacy International Global Survey Series (8 de noviembre de 2007).
- ² Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 33; Consejo de Europa, recomendación CM/Rec(2014)7, apéndice; Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos (2013).
- ³ ST/SGB/2017/2 y Rev.1.
- ⁴ Véase UNDT/2012/114, párr. 94.
- ⁵ Participan en la Red de Ética de las Organizaciones Multilaterales las oficinas de ética de 24 entidades del sistema de las Naciones Unidas (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones, Organización Marítima Internacional (OMI), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Organización Mundial de la Salud (OMS) incluida la Organización Panamericana de la

Salud (OPS), Organización Mundial del Turismo (OMT), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Secretaría de las Naciones Unidas, Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y Unión Postal Universal (UPU)), así como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Islámico de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Grupo Banco Mundial, la Organización Mundial de Aduanas, la Organización Mundial del Comercio y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

⁶ Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Francia, Italia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, Suecia, Suiza y Turquía.

⁷ Véase DP/2008/16/Rev.1.

⁸ Véase JIU/REP/2011/5.

II. Mejores prácticas de las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades

A. La importancia de contar con políticas generales escritas para la protección de los denunciantes de irregularidades

30. La existencia de políticas eficaces para la protección de los denunciantes de irregularidades, incluidas las políticas de protección contra las represalias, son una parte fundamental de la buena gobernanza institucional, la gestión de riesgos y el mantenimiento de una cultura de integridad. En su mejor expresión, esas políticas facilitan la denuncia y la investigación de las faltas de conducta/irregularidades y la reparación de sus consecuencias y previenen las represalias contra los denunciantes. Como mínimo, ya que suelen servir de primer punto de referencia de los funcionarios para decidir si presentan o no una denuncia, las políticas deben indicar las conductas denunciables, la entidad a la que se ha de dirigir la denuncia, los mecanismos para hacerlo y qué cabe esperar. Cabe señalar que 16 de las 17 personas que protagonizaron los casos examinados (denuncias de faltas de conducta/irregularidades o represalias) confirmaron que habían consultado la política de su organización sobre la protección contra las represalias.

31. Una política de protección contra las represalias también es un documento público que muestra el compromiso de una organización para con la rendición de cuentas, la integridad y la ética, lo que a su vez sirve para crear confianza tanto dentro como fuera de la organización. Dado que esa política es uno de los fundamentos del marco de rendición de cuentas de la organización, debe ser coherente, accesible y detallada. Por esa razón, la adopción de mejores prácticas en las políticas sobre la denuncia e investigación de las faltas de conducta/irregularidades y las represalias es indicativa del valor que una organización atribuye a la conducta ética.

32. Además de cumplir las normas reglamentarias, las políticas de protección contra las represalias deben dar a conocer las normas institucionales, jurídicas y reglamentarias a todo el personal (sea o no de plantilla). Ello implica explicar claramente las características de la conducta apropiada, aceptable y lícita, a fin de demostrar a las partes interesadas la voluntad de la organización de operar en un entorno que sea cordial, correcto y respetuoso de las normas¹. En la política deben preverse también las salvaguardias para su aplicación, tales como la garantía de confidencialidad, los mecanismos adecuados de investigación y las medidas pertinentes de disciplina y reparación².

B. Metodología para la elaboración de criterios de mejores prácticas e indicadores para evaluar las políticas de protección contra las represalias

33. A fin de elaborar criterios de mejores prácticas para determinar la solidez de las políticas de protección contra las represalias de las 28 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas comprendidas en su mandato, la DCI contrató a una institución académica³ que cuenta entre su personal con un experto internacional en prácticas y políticas relacionadas con la denuncia de irregularidades. Los criterios de las mejores prácticas se han elaborado a partir del análisis de 27 documentos básicos (véase el anexo I), entre los que figuran leyes, códigos, políticas, informes, guías, estudios, recomendaciones y mejores prácticas, producidos por una amplia gama de entidades gubernamentales, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y expertos independientes. Tomando como base el análisis del experto, se seleccionaron siete criterios de mejores prácticas para la denuncia de faltas de conducta/irregularidades y represalias⁴, junto con varios indicadores conexos centrados en las políticas, las prácticas y procedimientos relacionados con la denuncia de irregularidades y represalias.

34. Seguidamente, esos 7 criterios fueron revisados por expertos externos⁵ y profesionales internacionales especializados en políticas de protección contra las

represalias, y se elaboró una lista final con 5 criterios y 22 indicadores correspondientes. La reducción de los criterios finales y de sus indicadores tenía como fin centrar las mejores prácticas en las políticas escritas en lugar de en las prácticas y los procedimientos asociados con la aplicación. Los 5 criterios son los siguientes: a) denuncia de faltas de conducta/irregularidades; b) protección contra las represalias; c) apoyo adicional para las personas que denuncien faltas de conducta/irregularidades; e) examen preliminar, registro e investigación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias; y e) solidez general de la política.

35. Una vez ultimados los criterios de mejores prácticas, el equipo del proyecto de la DCI y su experto independiente, analizaron las 23 políticas de protección contra las represalias existentes al 31 de diciembre de 2017 (véase el anexo II)⁶, que abarcaban a las 28 organizaciones participantes en la DCI⁷, y calificaron cada política utilizando los 22 indicadores. Cada organización recibió una copia de sus calificaciones para su validación y, en el caso de que estuvieran disconformes con alguna calificación, se les pidió que proporcionaran documentación e información (como políticas, manuales y directrices internas) para respaldar su reclamación. Tras el examen a fondo de las observaciones y de la documentación recibidas por la DCI y su experto independiente, un tercio de los indicadores (34,6 %, o 175 de 506 indicadores) fueron recalificados y, de ellos, 155 (88,6 %) mejoraban la calificación original, mientras que las calificaciones de 20 indicadores (11,4 %) se redujeron. Posteriormente, el equipo de examen de la DCI estableció las calificaciones finales y amplió el contexto para incluir otros documentos.

36. Cuando hay desacuerdo entre la DCI y una organización acerca de la calificación de un indicador en particular y la DCI no ha cambiado la calificación o solo lo ha hecho parcialmente, se explica el motivo de ello en una nota. En la calificación final, cuando una política de protección contra las represalias y otras políticas y directrices institucionales publicadas (por ejemplo, la política de supervisión, la política sobre faltas de conducta o las directrices de investigación) cumplen plenamente un indicador, se usa una marca de verificación [✓]; cuando lo cumplen parcialmente, se usa un círculo [○]; y cuando no lo cumplen, se usa un aspa [✗]. En el anexo III se presenta un cuadro detallado con las calificaciones del cumplimiento de todos los criterios e indicadores por parte de todas las organizaciones participantes.

37. Como se señala más arriba, si bien el examen tenía como objetivo inicial calificar los criterios de mejores prácticas basándose solamente en la política de protección contra las represalias, posteriormente se amplió su alcance a otros documentos pertinentes y conexos⁸, en vista de que en la mayoría de organizaciones las faltas de conducta/irregularidades y las represalias se abordan con arreglo a políticas especiales elaboradas y administradas por diferentes dependencias institucionales, habitualmente, la oficina de supervisión en los casos de faltas de conducta/irregularidades y la oficina de ética en los casos de represalias. Los Inspectores reconocen que, aunque a veces puede ser necesario contar con diferentes documentos de política, la publicación de las políticas en varios documentos crea un sistema complejo e incompleto que resulta sumamente difícil de comprender para el personal —tanto de plantilla como externo— que desea denunciar faltas de conducta/irregularidades o solicitar protección contra las represalias. **Los Inspectores opinan que la solución ideal para las organizaciones y el personal sería contar con un único documento de política que contuviera todas las informaciones y orientaciones de política pertinentes.**

38. Además, **los Inspectores destacan la necesidad de velar por que todos los documentos de política pertinentes se hagan públicos**; y ello no solo en la página web interna de la organización o para uso exclusivo de una determinada dependencia de la organización, que es lo que ocurre actualmente en varias organizaciones. Si se restringe el acceso a esa información, se limita notablemente la capacidad de los funcionarios para tomar una decisión ponderada sobre si presentar una denuncia sobre faltas de conducta/irregularidades y represalias, se reduce el valor operativo de la política de prevención contra las represalias y se obstaculizan aún más las denuncias por parte de personas externas, como los proveedores y los beneficiarios.

C. Grado de conocimiento de 23 políticas de protección contra las represalias de 28 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y visión general de sus calificaciones

39. Antes de determinar si las políticas publicadas cumplen los criterios de mejores prácticas, es importante evaluar la medida en que los funcionarios saben de su existencia, lo cual determina si pueden acceder a esas políticas y utilizarlas debidamente. Según los resultados de la encuesta mundial del personal realizada por la DCI en 2017 acerca de las políticas sobre denuncias de faltas de conducta/irregularidades de las 28 organizaciones participantes en la DCI, un quinto (19,9 %) de los encuestados desconocían la existencia de políticas sobre denuncia de faltas de conducta y represalias, cerca de la mitad (49,3 %) las conocían parcialmente y solo 3 de cada 10 (30,7 %) las conocían a fondo.

40. Al desglosar los datos se observa que los encuestados que se identificaban como personal sobre el terreno conocían esas políticas en mayor proporción (34 %) que el personal de la sede (25 %). Por lo que respecta al tamaño de la organización, el porcentaje de funcionarios que desconocían esas políticas en las organizaciones de tamaño pequeño y mediano (28 % – 30 %) casi duplicaba el del personal de las organizaciones grandes (16 %). El desconocimiento era más alto (27 %) entre los encuestados que se identificaban como personal no de plantilla, lo que puede explicarse en algunos casos por el hecho de que no todas las políticas se hacen públicas. En general, los resultados de la encuesta mundial del personal indican que es claramente necesario lograr que el personal de todos los niveles sea plenamente consciente de la existencia de estas importantes políticas y que esté familiarizado con ellas.

D. Calificaciones y análisis por criterios e indicadores de mejores prácticas

1. Calificación de la política de protección contra las represalias basada en el criterio 1: denuncia de faltas de conducta/irregularidades

41. El primer criterio se utiliza para evaluar las condiciones que alientan a los funcionarios a denunciar faltas de conducta/irregularidades. El criterio contiene cinco indicadores de mejores prácticas que evalúan la existencia de diversos canales para la denuncia, incluida la capacidad de informar a un órgano de supervisión independiente en cualquiera de los idiomas de trabajo de la organización. El criterio se utiliza para evaluar si hay controles específicos de la rendición de cuentas que lleguen hasta el nivel más alto, es decir si existen disposiciones concretas para denunciar supuestas irregularidades por parte del jefe de la organización y el jefe de la oficina de supervisión. Este criterio se utiliza también para comprobar si existen salvaguardias fundamentales, como la posibilidad de denunciar en forma confidencial y anónima, y si se indican las circunstancias —es decir, la forma y el momento— en que una persona puede presentar esas denuncias a una entidad externa. En general, tan solo el ACNUR y el OOPS satisfacen todos los requisitos y proporcionan al personal cauces amplios e independientes —que pueden ser entidades externas— para denunciar faltas de conducta/irregularidades en forma confidencial y anónima, y son las únicas organizaciones con disposiciones concretas sobre denuncias relativas al jefe ejecutivo y al jefe de la oficina de supervisión.

Cuadro 1
Calificaciones de la política de protección contra las represalias: indicadores de mejores prácticas basados en el criterio 1

Organización participante	1.1 Se exigen al menos dos cauces para la denuncia interna	1.2 Se prevé la denuncia a un órgano de supervisión y se exige que el procedimiento de denuncia sea independiente	1.3 Se prevé la denuncia en forma confidencial y anónima	1.4 Contiene disposiciones específicas para la denuncia de faltas de conducta/irregularidades en relación con el jefe de la organización y el jefe de la oficina de supervisión	1.5 Posibilidad de denunciar en cualquiera de los idiomas de trabajo de la organización	1.6 Se indica cuándo y cómo denunciar a una entidad externa (fuerzas del orden, grupo de interés público o medios de comunicación)
ACNUR	✓	✓	✓	✓	✓	✓
FAO	✓	✓	✓	○	✓	×
OACI	✓	×	○	×	×	×
OIEA	✓	✓	✓	×	✓	✓
OIT	○	○	○	○	✓	×
OMI	✓	✓	○	×	✓	✓
OMM	✓	✓	✓	×	✓	✓
OMPI	✓	✓	✓	✓	✓	✓
OMS	✓	✓	✓	×	✓	✓
OMT	✓	×	○	○	✓	✓
ONUDI	✓	✓	✓	○	✓	×
ONU-Mujeres	✓	✓	✓	○	✓	✓
ONUSIDA	✓	✓	✓	×	✓	✓
OOPS	✓	✓	✓	✓	✓	✓
PMA	✓	✓	✓	×	✓	✓
PNUD	✓	✓	○	○	✓	○
Secretaría de las Naciones Unidas	✓	✓	✓	○	✓	✓
UIT	×	○	×	×	✓	×
UNESCO	✓	✓	✓	×	✓	✓
UNFPA	✓	✓	✓	○	✓	✓
UNICEF	✓	✓	○	○	✓	✓
UNOPS	✓	✓	○	×	✓	✓
UPU	✓	×	○	×	✓	✓

Clave: [✓] = se cumple plenamente; [○] = se cumple parcialmente; [×] = no se cumple.

Indicador de mejores prácticas 1.1: se exigen dos cauces para la denuncia interna

42. El indicador de mejores prácticas 1.1 se utiliza para determinar si una política comprende al menos dos cauces para la denuncia interna de las faltas de conducta, ya que es fundamental ofrecer a los funcionarios diversas vías para que puedan presentar

denuncias donde crean más conveniente y por un cauce que no represente un conflicto de intereses o cause confusión. Actualmente, salvo la UIT, todas las entidades prevén al menos dos canales para la denuncia interna de faltas de conducta/irregularidades, por lo general el supervisor inmediato y el jefe de la oficina de supervisión. También existen otros cauces, como el jefe de la división o departamento, el director de recursos humanos, la oficina de ética, el *ombudsman*, los coordinadores (por ejemplo, para casos de explotación y abusos sexuales) y el jefe de la organización.

43. Aunque tan solo en una política de protección contra las represalias se prevé un teléfono de asistencia para la presentación de denuncias, este mecanismo existe en numerosas organizaciones grandes. Cabe señalar como buena práctica que en la carta de supervisión del PNUD se prevé expresamente el mantenimiento, por parte de la oficina de supervisión, de varias opciones para la presentación de denuncias, a saber, un teléfono de asistencia, un mecanismo para la presentación de denuncias en la web y una dirección de correo electrónico, que pueden usarse las 24 horas con el fin de facilitar la denuncia de fraudes, corrupción y otras irregularidades. La intranet del PMA cuenta con una página especial en la que se indican todas las medidas que deben tomarse para identificar y denunciar las faltas de conducta, así como los números de teléfono y las direcciones de correo electrónico correspondientes. La OMPI es la única organización que permite comunicar una denuncia a un Estado Miembro por conducto de la Presidencia del Comité de Coordinación de la OMPI. En la OIT, solo algunos tipos de faltas de conducta pueden denunciarse por diversas vías⁹.

Indicador de mejores prácticas 1.2: se prevé la denuncia a un órgano de supervisión independiente

44. El indicador de mejores prácticas 1.2 se utiliza para determinar si una política escrita prevé la denuncia de irregularidades a un órgano de supervisión independiente. Los criterios para evaluar la independencia de los órganos de supervisión y las determinaciones correspondientes se tratan en el capítulo III. Esta disposición es fundamental para garantizar que el personal pueda presentar una denuncia a cualquier entidad que tenga autonomía operativa para atender la denuncia, independientemente del cargo que ocupe el acusado. Aparte de la OACI (donde la denuncia se presenta a la oficina de ética), la OMT y la UPU, las 20 políticas restantes de organizaciones participantes en la DCI prevén la denuncia de las faltas de conducta a una entidad independiente, por lo general la oficina de supervisión/auditoría interna o la oficina del inspector general. La OIT¹⁰, la OMT¹¹ y la UPU¹² manifestaron su desacuerdo con su calificación relativa al indicador 1.2 o proporcionaron información adicional.

Indicador de mejores prácticas 1.3: se prevé la denuncia en forma confidencial y anónima

45. El indicador de mejores prácticas 1.3 sirve para determinar si las políticas escritas ofrecen la posibilidad de denunciar faltas de conducta/irregularidades en forma anónima y confidencial. Las disposiciones que garantizan tanto el anonimato como la confidencialidad son fundamentales para la denuncia de las faltas de conducta, en particular teniendo en cuenta el carácter jerárquico de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la considerable y creciente proporción de la fuerza de trabajo que carece de seguridad en el empleo debido a que están sujetos a contratos externos o temporales y de plazo fijo. Aunque las denuncias anónimas pueden dificultar la investigación, también pueden servir para alentar a denunciar cuando el riesgo de sufrir represalias sea alto. Se vuelve a tratar de las denuncias anónimas en el capítulo V.

46. Las entrevistas con funcionarios del Cuadro Orgánico que desempeñan un importante papel en la protección de los denunciantes de irregularidades (como los que ocupan cargos en los ámbitos de la supervisión, la ética, los recursos humanos o administración superior) revelaron que algunos de ellos no comprendían claramente las diferencias entre los dos términos. De los participantes en la encuesta de la DCI, el 53 % de los que habían sido testigos de faltas de conducta/irregularidades en los cinco años anteriores no las habían denunciado. El 57 % de los que no denunciaron dijeron que ello

obedecía a que no confiaban del todo en que, si presentaban una denuncia, se mantendría la confidencialidad y ellos estarían debidamente protegidos.

47. Las denuncias anónimas permiten a una persona informar sobre faltas de conducta sin necesidad de identificarse, es decir, la organización acepta una denuncia de faltas de conducta aunque no esté vinculada a la identidad del denunciante. Ese tipo de denuncia puede presentarse mediante una llamada telefónica, por correo electrónico desde una cuenta ficticia o encubierta, o mediante una carta anónima. Cuando la política de la organización prevé la denuncia confidencial se dan seguridades a la persona que se identifique al denunciar faltas de conducta/irregularidades a una autoridad designada de que ni su identidad ni la información proporcionada podrán revelarse a ninguna otra entidad sin el consentimiento expreso del denunciante. **En las actualizaciones futuras de las políticas sobre estas cuestiones deben aclararse la aplicación y la definición de ambos términos.**

48. A finales de 2017, solamente 14 organizaciones (61 %) contaban con políticas que permitían tanto la denuncia anónima como la denuncia confidencial. Además, en la OMM y el PMA existen limitaciones que no permiten la denuncia anónima del acoso en el lugar de trabajo ni del abuso de autoridad. La OACI, la OIT, la OMI, el UNICEF, la UPU y la OMT no contaban con disposiciones expresas sobre la denuncia anónima. Aunque el OOPS permite las denuncias anónimas, advierte de que no puede tomarse ninguna medida si la información no puede ser corroborada. A este respecto, **la disposición de la política de la OMS de proporcionar a los denunciantes anónimos (que usan la línea telefónica externa o el correo electrónico) un número de referencia para el seguimiento de la denuncia con la oficina correspondiente es una buena práctica que merece difundirse.**

49. La UNOPS no incluye en su política disposiciones expresas sobre la denuncia confidencial, al igual que la UIT, y de hecho en la política de la UIT se señala que la organización no estará obligada a mantener la confidencialidad de una persona que revele su identidad al denunciar faltas de conducta. Cabe señalar como buena práctica que en las políticas de la OMS y la ONUDI se describen las circunstancias concretas en que puede suprimirse la confidencialidad del denunciante. Otra buena práctica es la de las directrices sobre investigación de la FAO, donde se señala expresamente que en el caso de que el personal de supervisión de la organización no cumpla las normas sobre confidencialidad que garantizan la protección de los denunciantes, esa conducta será considerada poco satisfactoria y será objeto de medidas disciplinarias. El PNUD¹³, la UNOPS¹⁴ y la UPU¹⁵ expresaron su desacuerdo con su calificación respecto de este indicador o proporcionaron información adicional.

Indicador de mejores prácticas 1.4: contiene disposiciones específicas para denunciar faltas de conducta/irregularidades en relación con el jefe de la organización y el jefe de la oficina de supervisión

50. El indicador de mejores prácticas 1.4 es fundamental para demostrar la determinación de una organización de hacer frente a las faltas de conducta/irregularidades y las represalias incluso al nivel del jefe ejecutivo. También tiene en cuenta la posibilidad de que se den casos de abuso de autoridad y/o negligencia si se presentan denuncias contra quienes supervisan las investigaciones, es decir, los jefes de las oficinas de supervisión. La mayor parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas poseen una estructura jerárquica vertical, en particular los organismos especializados, en la que los jefes de todas las entidades que se ocupan de las faltas de conducta/irregularidades y las represalias (como las oficinas de recursos humanos, de ética y de supervisión y los *ombudsman*) son subordinados directos del jefe de la organización. En la mayoría de las organizaciones participantes, el jefe de la organización toma las decisiones administrativas pertinentes sobre los casos de faltas de conducta/irregularidades y represalias basándose en los resultados y recomendaciones de las investigaciones. Por consiguiente, según este indicador, lo ideal sería que las denuncias relativas al jefe de la organización se hicieran llegar a una entidad que no se enfrentara a un conflicto de intereses al estudiar independientemente una denuncia y tomar medidas decisivas.

51. Solamente el ACNUR¹⁶, el OOPS¹⁷ y la OMPI¹⁸ cuentan con disposiciones expresas sobre la presentación de las denuncias de faltas de conducta por parte del jefe de la organización y del jefe de la oficina de supervisión a una entidad independiente. Asimismo,

la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de la Secretaría de las Naciones Unidas contempla las denuncias contra los jefes del ACNUR y el OOPS y contra el jefe de la oficina de supervisión del ACNUR. Respecto de las denuncias contra el jefe de las oficinas de supervisión del OOPS y de la OMPI y contra el Director General de la OMPI, se estipula que se debe informar y consultar a los comités consultivos de supervisión de esas entidades. En los fondos y programas, el hecho de que sus jefes ejecutivos sean nombrados por el Secretario General¹⁹ permite, en teoría, presentar a la OSSI denuncias de faltas de conducta contra un jefe ejecutivo. Las políticas de tres fondos y programas (UNFPA, UNICEF y ONU-Mujeres) mencionan también específicamente a la OSSI como cauce para la presentación de denuncias fuera de los mecanismos internos establecidos.

52. En la OIT, entre otras entidades, las alegaciones de fraude que se refieran al Director General deben ponerse en conocimiento del Presidente del Consejo de Administración²⁰. Esto es una buena práctica por cuanto el Presidente es independiente del jefe ejecutivo y probablemente estará suficientemente versado en las normas y reglamentos de la organización como para tomar medidas adecuadas. La mayor parte de los entrevistados que trabajaban en oficinas de ética y supervisión confirmaron que ese tipo de denuncia era un terreno desconocido y reconocieron que no sabrían cómo tramitar definitivamente esas denuncias ya que no existían procedimientos operativos estándar.

53. Solamente la FAO, la Secretaría de las Naciones Unidas, el UNFPA y la OMPI prevén expresamente que las denuncias relativas al jefe de la oficina de supervisión se presenten al jefe de la organización. El PNUD, ONU-Mujeres y la OMT lo prevén indirectamente con disposiciones que permiten informar al siguiente nivel de autoridad cuando exista un conflicto de intereses con el cauce designado para la presentación de denuncias. Dieciocho organizaciones²¹ han adoptado disposiciones sobre la remisión de la denuncia a un mecanismo alternativo de investigación externo cuando exista conflicto de intereses con el órgano interno de supervisión. La OIT²², la OMI²³, el ONUSIDA²⁴, el PNUD²⁵, la UNESCO²⁶, el UNFPA²⁷, la ONUDI²⁸, ONU-Mujeres²⁹ y el PMA³⁰ expresaron su desacuerdo con su calificación sobre el indicador 1.4 o proporcionaron información adicional.

54. Según la información obtenida de varias fuentes, en los últimos años se ha presentado una denuncia contra el jefe de al menos una organización del sistema de las Naciones Unidas. Aunque el órgano rector intervino, lo hizo por los riesgos que la atención de los medios de comunicación podía entrañar para la reputación de la organización. En los casos en que se investigaron denuncias y se llegó a la conclusión de que había indicios de faltas de conducta/irregularidades, ninguno de ellos dio lugar a medidas disciplinarias contra el jefe ejecutivo durante el período del presente examen (2012 a 2016).

55. Por lo que respecta a los jefes de las oficinas de supervisión, las denuncias presentadas durante ese período comprenden el abuso de poder, el acoso y la violación de la confidencialidad. Hay algunos indicios de que se tomaron medidas en algunos casos durante el período del examen, pero estas no necesariamente fueron de carácter disciplinario (por ejemplo, se pidió a la persona investigada que dimitiera o se le permitió dimitir de su cargo). Cabe señalar que, en las organizaciones que no tienen entidad de supervisión o capacidad de investigación, otros titulares de funciones (como los funcionarios de ética, los jefes de la administración y los jefes adjuntos) pueden necesitar disposiciones concretas basadas en sus cometidos y responsabilidades en la aplicación de políticas para llevar a cabo investigaciones.

56. Las políticas relativas a las faltas de conducta/irregularidades y las represalias deben disponer de protocolos concretos para examinar las acusaciones contra esos funcionarios para evitar los conflictos de intereses. Los órganos rectores deben examinar las opciones y los protocolos para la presentación de denuncias contra el jefe de la organización y el jefe de la oficina de supervisión, incluidas las disposiciones pertinentes de los contratos de trabajo sobre las infracciones relacionadas con la ética. Una posibilidad sería definir claramente el papel del comité de supervisión, pero el requisito global es ofrecer un cauce bien definido e independiente para las denuncias y para garantizar que se realicen las investigaciones y los exámenes que sean necesarios.

57. Concretamente, las políticas deberían contener disposiciones para remitir directamente al comité de supervisión las denuncias contra el jefe ejecutivo y el jefe de la oficina de supervisión (u otras funciones pertinentes); indicar los medios para la remisión; y determinar la forma en que el comité de supervisión debe tramitar la denuncia (por ejemplo, encomendar la investigación a un mecanismo independiente externo) y su papel en la adopción de decisiones administrativas relativas a la protección, la reparación y las medidas disciplinarias sobre la base de los resultados de la investigación. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 1

Para 2020, los órganos legislativos deberían adoptar medidas para garantizar que todas las políticas relacionadas con las faltas de conducta/irregularidades y las represalias indiquen cuáles son los cauces y modalidades adecuados, como los comités de supervisión independientes, para presentar e investigar las denuncias contra el jefe ejecutivo de la organización, así como contra los titulares de otras funciones que puedan plantear un conflicto de intereses en la tramitación de esos asuntos.

Indicador de mejores prácticas 1.5: posibilidad de denunciar en cualquiera de los idiomas de trabajo de la organización

58. En tanto que entidades mundiales, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con importante presencia regional y sobre el terreno deberían contar con políticas en las que se ofreciera expresamente la posibilidad de presentar denuncias sobre faltas de conducta/irregularidades en cualquiera de los idiomas de trabajo de la organización y de sus principales lugares de destino. Por ejemplo, además del francés y el inglés, en las comisiones regionales de las Naciones Unidas se utilizan también como idiomas de trabajo el árabe, el español y el ruso. Aunque en los documentos de política no se especifica el idioma en que debe presentarse la denuncia, las oficinas de supervisión y ética de todas las organizaciones (salvo la OACI) confirmaron que habían aceptado denuncias en cualquiera de los idiomas de trabajo, y la mayoría de ellas tenían capacidad interna para tramitar las denuncias en esos idiomas.

59. La oficina de supervisión del PNUD dispone de un sistema de presentación de denuncias en línea que permite presentar denuncias en 45 idiomas, lo que constituye una buena práctica para todas las organizaciones con una presencia importante sobre el terreno. Hay otras medidas de carácter práctico que facilitan la presentación de denuncias, tales como traducir los formularios de denuncia de faltas de conducta/irregularidades a todos los idiomas de trabajo de la organización y dotarse de capacidad interna en esos idiomas para proporcionar información tanto en forma oral como escrita al personal que solicite asesoramiento sobre la forma de presentar una denuncia.

Indicador de mejores prácticas 1.6: cuándo y cómo presentar una denuncia a una entidad externa (por ejemplo, las fuerzas del orden, un grupo de interés público o los medios de comunicación)

60. En 18 políticas se permite la denuncia de faltas de conducta/irregularidades a entidades externas cuando ello es necesario para evitar una amenaza importante para la salud y la seguridad públicas, importantes daños a las operaciones de una organización o la violación de las leyes nacionales e internacionales. Según esas 18 políticas, los funcionarios pueden presentar la denuncia a una entidad externa cuando: a) no puedan denunciar utilizando los mecanismos internos porque sientan o teman que pondrán en peligro su seguridad o la de sus familiares; b) teman represalias en el lugar de trabajo; c) crean que se ocultarán o destruirán pruebas; o d) crean que no se tomará ninguna medida. También pueden presentar denuncias a una entidad externa si no se ha tomado ninguna medida tras un plazo determinado, a condición de que ello no les reporte ningún pago o beneficio.

61. Por lo que respecta a la denuncia a entidades externas, el UNFPA y el UNICEF especifican que debe darse preferencia a la OSSI de la Secretaría de las Naciones Unidas, mientras que la política de ONU-Mujeres es aún más restrictiva e indica que las denuncias

deben presentarse preferentemente a la directora ejecutiva. A veces se imponen limitaciones; el PNUD, por ejemplo, permite la presentación de denuncias a las autoridades solamente en caso de “peligro/urgencia inminente”, tras lo cual el asunto debe comunicarse inmediatamente a su Oficina de Apoyo Jurídico.

62. Cinco organizaciones (FAO, OACI, OIT, ONUDI y UIT) no ofrecen la posibilidad de presentar denuncias de faltas de conducta/irregularidades a entidades externas. Cabe señalar que el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión ha advertido de que en las normas de conducta de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), en las que se basa la labor de las oficinas de ética, se dispone que “No sería correcto que los funcionarios públicos internacionales diesen a conocer sus quejas personales o criticaran a su organización públicamente” y “[E]sa norma y el tono que establece contrarrestan la noción de que el personal debería denunciar toda falta de conducta que, en algunos casos graves, podría no promover una imagen positiva de la organización”³¹.

63. Como ejemplo de buena práctica, las políticas de protección contra las represalias de la OMS y el ONUSIDA señalan expresamente que la denuncia a entidades externas realizada de conformidad con la política no constituirá incumplimiento de las obligaciones del funcionario en relación con la revelación o uso de la información reservada ni de las obligaciones relativas a la discreción impuestas por el estatuto del personal.

2. Calificación de la política de protección contra las represalias basada en el criterio 2: protección contra las represalias

64. Cuando una persona ha denunciado faltas de conducta/irregularidades y ha sufrido represalias por ese motivo, este criterio se utiliza para evaluar los mecanismos y procesos que deben establecerse para que la persona se sienta segura al denunciar esas represalias y para que reciba la debida protección. Este criterio comprende cuatro indicadores que se utilizan para comprobar si en las políticas escritas se contemplan los mecanismos a través de los cuales se pueden presentar las denuncias sobre las represalias y recibir protección, el derecho a recibir información actualizada sobre los resultados y las medidas adoptadas (teniendo debidamente en cuenta las normas sobre confidencialidad), y si se incluyen disposiciones claras sobre medidas disciplinarias contra las personas que se demuestre que han tomado represalias (véanse las calificaciones relativas a este criterio en el cuadro 2). Estas disposiciones son fundamentales para fomentar una cultura de rendición de cuentas en la organización, pues tanto las entrevistas como las encuestas³² muestran claramente que el temor a las represalias es un importante elemento disuasorio de la presentación de denuncias. Todas las organizaciones se ajustan total o parcialmente a los indicadores de este criterio y cuentan con políticas escritas que indican las entidades a las que se deben denunciar las represalias, se describen las medidas de protección disponibles, se indican cuáles son los resultados posibles y se establecen las medidas disciplinarias correspondientes.

Indicador de mejores prácticas 2.1: se establece un mecanismo para la presentación de denuncias de represalias

65. El indicador de mejores prácticas 2.1 se utiliza para evaluar si la política de protección contra las represalias establece un mecanismo que pueda ser de utilidad a la persona que crea que puede ser, o ya haya sido, objeto de represalias por haber denunciado irregularidades o faltas de conducta. Idealmente, para generar entre el personal la confianza que se necesita para denunciar las represalias, este indicador requiere la existencia de un mecanismo de denuncia que sea funcionalmente independiente, que pueda proteger plenamente la confidencialidad y que tenga capacidad real para evaluar la queja sobre las represalias y recomendar medidas de protección.

66. Actualmente, las 23 políticas de protección contra las represalias disponen de un único mecanismo para la denuncia de represalias. Salvo en dos organizaciones (FAO y OIEA), ese mecanismo es la oficina de ética, y la FAO es la única organización en la que, a pesar de que existe una oficina de ética, se estipula que las represalias deben denunciarse a la Oficina del Inspector General. En el OIEA, las denuncias de represalias se presentan al Director de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, ya que no había una oficina de

ética cuando se realizó este examen. Como buena práctica, el PNUD y ONU-Mujeres disponen que se debe tratar de encontrar una solución oficiosa por conducto del *ombudsman* y, en el caso del PNUD, se suspenden además todos los plazos que se hayan fijado para informar a la oficina de ética durante 120 días.

Cuadro 2

Calificaciones de la política de protección contra las represalias: indicadores de mejores prácticas del criterio 2

Organización participante	2.1 Se establece un mecanismo de denuncia al que puede recurrir el denunciante si este estima que puede sufrir represalias o perjuicios, o ya ha sufrido represalias o perjuicios por haber denunciado faltas de conducta/irregularidades	2.2 Se establecen los mecanismos de protección que deben utilizarse cuando el denunciante sufra represalias u otras medidas perjudiciales, tales como el traslado dentro del mismo lugar de destino o a otro lugar de destino, el cambio de supervisor, etc.	2.3 Se exige que el denunciante sea informado del resultado de su denuncia (tanto de faltas de conducta/irregularidades como de represalias) y de toda medida adoptada por la organización para resolver el problema, a condición de que con ello no se perjudique a otros funcionarios o se revele información confidencial o sensible	2.4 Se dispone que toda persona que haya tomado represalias debe ser objeto de las medidas disciplinarias que corresponda
ACNUR	✓	✓	○	○
FAO	✓	✓	○	✓
OACI	✓	✓	✓	✓
OIEA	✓	✓	○	✓
OIT	✓	○	○	✓
OMI	✓	✓	○	✓
OMM	✓	✓	✓	✓
OMPI	✓	✓	✓	✓
OMS	✓	✓	✓	✓
OMT	✓	✓	○	✓
ONUDI	✓	✓	✓	✓
ONU-Mujeres	✓	✓	✓	✓
ONUSIDA	✓	✓	✓	✓
OOPS	✓	✓	✓	✓
PMA	✓	✓	○	✓
PNUD	✓	✓	✓	✓
Secretaría de las Naciones Unidas	✓	✓	○	✓
UIT	✓	✓	○	✓
UNESCO	✓	✓	○	✓
UNFPA	✓	✓	✓	✓
UNICEF	✓	✓	○	✓
UNOPS	✓	✓	✓	✓
UPU	✓	✓	○	✓

Clave: [✓] = se cumple plenamente; [○] = se cumple parcialmente; [✗] = no se cumple.

Indicador de mejores prácticas 2.2: se establecen los mecanismos de protección que deben utilizarse cuando el denunciante sea objeto de represalias

67. El indicador de mejores prácticas 2.2 se utiliza para evaluar si la política de protección contra las represalias contiene disposiciones para el uso de mecanismos de protección si el denunciante es objeto de represalias o de medidas perjudiciales, por ejemplo, arreglos que pueda hacer la organización para proteger al denunciante de irregularidades. Actualmente, todas las políticas de protección contra las represalias, excepto la de la OIT, contienen diversas opciones de protección que incluyen las medidas provisionales de protección durante una investigación, o medidas de protección más permanentes destinadas a contrarrestar las consecuencias de las represalias que se hayan ejercido. Como buena práctica, **todas las políticas de protección contra las represalias deberían contemplar una serie aplicable no restrictiva de medidas provisionales de protección, así como de medidas de reparación.**

68. Las medidas provisionales de protección pueden consistir en la suspensión temporal de la aplicación de la supuesta represalia, la reasignación temporal del denunciante, o la concesión al denunciante de licencia especial con sueldo completo. Como mejor práctica, para mitigar los trastornos de la carrera profesional del denunciante, en tres políticas (las del OIEA, la OMS y el ONUSIDA) se contemplan medidas para reubicar al supuesto autor de las represalias, que incluyen la reasignación temporal, el traslado o la concesión de licencia especial. La política de protección contra las represalias de la OMT constituye una buena práctica ya que contiene disposiciones en las que se señala que en los casos en los que existan motivos de preocupación razonables acerca de la seguridad y bienestar de un funcionario y su familia, la oficina de ética puede recomendar al jefe del grupo o dependencia que se tomen “medidas concretas razonables y disponibles” con el fin de garantizar la seguridad de esas personas.

69. En la política de protección contra las represalias del OOPS se describen las siguientes medidas potenciales de reparación, que no figuran en ninguna otra política y deberían considerarse mejor práctica:

- Pago de atrasos y prestaciones, teniendo en consideración los ascensos y los aumentos de sueldo que normalmente hubiera disfrutado el funcionario.
- Reembolso de los honorarios de su representación jurídica o de otros gastos relacionados con la denuncia de represalias.
- Indemnización compensatoria, entre otras cosas, por las pérdidas financieras vinculadas a las represalias del Organismo.
- Beneficios intangibles, que comprenden el reconocimiento público de que la denuncia de las represalias presentada por esa persona estaba fundamentada y de la contribución que el denunciante ha hecho al Organismo.

70. En la política de protección contra las represalias de la UNOPS, de 2010, se dispone que, si se determina que un denunciante ha sufrido represalias, la oficina de ética puede averiguar si hay colegas del denunciante que pueden haber sufrido consecuencias negativas a causa de su relación con el denunciante. A este respecto, la oficina de ética podría recomendar que se tomaran medidas adecuadas para contrarrestar las consecuencias negativas (o “represalias indirectas”) sufridas por los colegas. Brindar esa protección es especialmente importante cuando haya funcionarios que se presenten ante los tribunales como testigos a favor de los denunciantes. De hecho, esa protección animaría a romper el silencio a otros testigos que, de no ser por esa protección, no se atreverían a prestar testimonio por temor a las represalias.

71. En la sentencia dictada en el caso *Kasmani c. Secretario General de las Naciones Unidas* (UNDT/NBI/2009/67) se exhortó a la Oficina de Ética de las Naciones Unidas a revisar su política de protección contra las represalias de 2005 en incluir en ella la protección de los testigos. El Tribunal Contencioso-Administrativo sostuvo que los testigos que prestaban testimonio en el caso no debían ser objeto de intimidaciones físicas o verbales ni de amenazas, lo que incluía las amenazas a la seguridad de sus empleos o sus perspectivas de carrera, antes o después de prestar testimonio ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. En el fallo se reconoció el derecho de los funcionarios que

prestaban testimonio ante el Tribunal a disfrutar de la protección que les concedían su contrato de empleo y los reglamentos por los que se rige la organización. En la política de protección contra las represalias del Banco Africano de Desarrollo también se prevé esa protección. Los Inspectores opinan que **las organizaciones deberían estudiar la posibilidad de ampliar las definiciones de las actividades protegidas o proporcionar orientación de política adicional centrada en determinados factores de riesgo y categorías vulnerables del personal, como los testigos de los tribunales, los funcionarios de los servicios de apoyo al personal u otros servicios, a fin de protegerlos contra la intimidación y las represalias.**

Indicador de mejores prácticas 2.3: se informa al denunciante de los resultados de las denuncias y de las medidas adoptadas al respecto

72. El indicador de mejores prácticas 2.3 se utiliza para evaluar si una política dispone que se informe al denunciante de los resultados de su denuncia (tanto sobre irregularidades/faltas de conducta como sobre represalias) y de las medidas que haya tomado la organización para resolver la cuestión, siempre que ello no perjudique a otros miembros del personal o implique la divulgación de información confidencial o sensible. Esas disposiciones sobre la información al denunciante son fundamentales para garantizar la rendición de cuentas y la confianza en el proceso de denuncia, lo que a su vez sirve para infundir confianza a los posibles denunciantes sobre lo que cabe esperar en cuanto a la información y las medidas de seguimiento.

73. Actualmente, hay 11 políticas que cumplen todos los requisitos del indicador, mientras que otras 12 disponen de medidas parciales de información al denunciante: 8 entidades (ACNUR, OIT, OMI, OMT, PMA, UNESCO, UNICEF y UPU) proporcionan información sobre los resultados de los casos de represalias pero no de los casos de faltas de conducta; la Secretaría de las Naciones Unidas proporciona información sobre los casos de represalias y de algunos tipos de faltas de conducta; en el OIEA, la información sobre los resultados de las investigaciones queda exclusivamente a la discreción del jefe de la oficina de supervisión; la UIT informa al denunciante de que el caso se someterá a investigación pero no informa sobre los resultados; y en la FAO se trata de la información al denunciante en el manual sobre la tramitación de casos de la Oficina del Inspector General, pero este no es accesible al personal en general.

74. Cabe destacar por su utilidad las siguientes prácticas: requerir expresamente que se informe por escrito al denunciante de los resultados de la investigación (UNICEF), independientemente de la situación de empleo del denunciante en la organización (OMPI); y en los casos en que las acusaciones no se hayan probado, proporcionar información a los denunciantes para que tomen una decisión fundamentada sobre la impugnación (OOPS). La FAO³³, la OMI³⁴, la UIT³⁵, la Secretaría de las Naciones Unidas³⁶, el ACNUR³⁷, la UPU³⁸ y el PMA³⁹ expresaron su desacuerdo con la calificación obtenida respecto del indicador 2.3 o proporcionaron información adicional.

Indicador de mejores prácticas 2.4: descripción de las medidas disciplinarias para sancionar a los autores de represalias

75. El indicador de mejores prácticas 2.4 se usa para evaluar si en las políticas escritas se prevé imponer medidas disciplinarias adecuadas a quienes hayan practicado represalias. En la mayoría de las políticas (22 de 23) se dispone que cuando se establezca la existencia de represalias se podrán tomar medidas administrativas o disciplinarias. Curiosamente, en la política del ACNUR se prevén medidas disciplinarias cuando se hayan tomado represalias contra entidades externas pero no se mencionan las represalias ejercidas contra los funcionarios. ONU-Mujeres, la UIT y el UNFPA incluyen como opción el traslado del autor de las represalias a otra dependencia. Tan solo en 2 políticas de protección contra las represalias se establecen medidas disciplinarias concretas. A este respecto, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión ha señalado que “Las sanciones a quienes toman represalias deberían ser severas, y no meramente disciplinarias, y deberían incluir la posibilidad de que se pueda separar al funcionario cuestionado de su cargo y exigir que rinda cuentas”⁴⁰.

76. El hecho de especificar claramente una serie de posibles medidas disciplinarias indica la determinación de una organización de imponer medidas definitivas que vayan más allá de las meras amonestaciones y sirve también de advertencia clara de que la toma de represalias puede tener consecuencias profesionales graves. Como mejor práctica, en las políticas de protección contra las represalias de la OMS y el ONUSIDA se especifican claramente todas las posibles medidas disciplinarias, a saber, la amonestación por escrito; las multas de hasta tres meses de sueldo base neto; la pérdida de hasta tres escalones en la categoría; la suspensión con sueldo parcial o sin sueldo por un máximo de un mes; el descenso de categoría; la destitución y la destitución sumaria por falta de conducta grave. El ACNUR⁴¹ expresó su desacuerdo con su calificación acerca del indicador 2.4 y proporcionó información adicional.

3. Calificación de la política de protección contra las represalias basada en el criterio 3: apoyo adicional del que disponen los denunciantes de faltas de conducta

77. Los denunciantes necesitan apoyo y orientación para informar sobre faltas de conducta/irregularidades o sobre represalias debido a los riesgos que ello conlleva para sus carreras, su seguridad personal y su bienestar social y personal. Ese apoyo puede incluir, entre otras cosas, líneas de atención telefónica, asistencia jurídica, servicios de asesoramiento, servicios de apoyo externos y asesoramiento independiente, y es distinto de las medidas de protección mencionadas al tratar del criterio anterior. Este criterio comprende tres indicadores que se utilizan para evaluar la participación del personal directivo superior en la asistencia o protección, las posibles formas de orientación y apoyo oficiosos y la existencia de procesos de apelación externos e independientes cuando se haya determinado que la denuncia no estaba debidamente fundada.

78. Si bien todas las políticas escritas contienen información sobre la forma y el momento en que el personal directivo superior debe intervenir para proporcionar asistencia y protección adicionales, solo tres organizaciones (PNUD, UNFPA y UNOPS) cumplen todos los indicadores de este criterio. Entre los organismos especializados, tan solo la OMPI prevé un proceso de apelación externo e independiente cuando se haya determinado que la denuncia no estaba debidamente fundada.

Cuadro 3

Calificaciones de la política de protección contra las represalias: indicadores de mejores prácticas del criterio 3

Organización participante	3.1 Se indica cuándo y cómo debe intervenir el personal directivo superior de la organización para ofrecer medidas de protección o asistencia adicionales a un denunciante	3.2 Se indican las distintas posibilidades que tiene el denunciante de obtener orientación y apoyo oficiosos, por ejemplo, un sindicato, el <i>ombudsman</i> , el asesor jurídico del personal o el servicio de asesoramiento del personal	3.3 Se prevé un proceso de apelación externo e independiente para los denunciantes que tengan motivos para pensar que la protección proporcionada no fue adecuada o si en el examen preliminar se determinó que no había indicios suficientes de irregularidades o represalias
ACNUR	✓	✓	✗
FAO	✓	✗	✗
OACI	✓	✓	✗
OIEA	✓	✗	✗
OIT	✓	○	✗
OMI	✓	✗	✗
OMM	✓	✗	✗
OMPI	✓	✓	✓
OMS	✓	✓	✗

Organización participante	3.1 Se indica cuándo y cómo debe intervenir el personal directivo superior de la organización para ofrecer medidas de protección o asistencia adicionales a un denunciante	3.2 Se indican las distintas posibilidades que tiene el denunciante de obtener orientación y apoyo officiosos, por ejemplo, un sindicato, el <i>ombudsman</i> , el asesor jurídico del personal o el servicio de asesoramiento del personal	3.3 Se prevé un proceso de apelación externo e independiente para los denunciantes que tengan motivos para pensar que la protección proporcionada no fue adecuada o si en el examen preliminar se determinó que no había indicios suficientes de irregularidades o represalias
OMT	✓	✗	✗
ONUDI	✓	✗	✗
ONU-Mujeres	✓	✓	✗
ONUSIDA	✓	✓	✗
OOPS	✓	✗	✓
PMA	✓	✗	✗
PNUD	✓	✓	✓
Secretaría de las Naciones Unidas	✓	✗	✓
UIT	✓	✗	✗
UNESCO	✓	✗	✗
UNFPA	✓	✓	✓
UNICEF	✓	✗	✓
UNOPS	✓	✓	✓
UPU	✓	○	✗

Clave: [✓] = se cumple plenamente; [○] = se cumple parcialmente; [✗] = no se cumple.

Indicador de mejores prácticas 3.1: participación del personal directivo superior en la protección o la asistencia

79. El indicador de mejores prácticas 3.1 se utiliza para evaluar si una política contiene disposiciones sobre la forma y el momento en que el personal directivo superior de una organización debe brindar protección o asistencia adicionales a un denunciante. Esas disposiciones son necesarias para garantizar la determinación del directivo principal de una organización a intervenir directamente en asuntos que conlleven riesgos para la reputación de la organización y puedan afectar a la seguridad y el bienestar de su personal. Por consiguiente, las medidas deben tomarse a un nivel suficientemente alto para que sean aplicables inmediatamente y, además, para que los directivos superiores respondan de ellas.

80. Las políticas de todas las organizaciones contienen disposiciones sobre la intervención del personal directivo superior en la prestación de protección. En 19 organizaciones⁴², sobre la base de las políticas de protección contra las represalias, esa intervención tiene lugar una vez que la oficina de ética o de supervisión ha determinado que existe una amenaza creíble de represalias, es decir, cuando se ha determinado que existen indicios suficientes y el caso ha sido remitido para su investigación. La decisión sobre las medidas provisionales de protección del denunciante, tal como se dispone en esas 19 políticas así como en la de la Secretaría de las Naciones Unidas, corresponde al jefe de la organización. En ONU-Mujeres, es el jefe de recursos humanos quien establece esas medidas. En la OMI y el UNFPA, el personal directivo superior interviene en la etapa final, para determinar las medidas de reparación una vez se ha probado la existencia de represalias. Como buena práctica, en las políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas y la OIT se dispone que deberá atenderse con prontitud a las personas en riesgo de sufrir represalias.

Indicador de mejores prácticas 3.2: opciones para obtener orientación y apoyo oficiosos

81. El indicador de mejores prácticas 3.2 se utiliza para evaluar las opciones que se ofrecen a los denunciantes para obtener orientación y apoyo oficiosos, tanto antes como después de la denuncia. Ese apoyo puede ser de suma importancia para ayudar a los denunciantes potenciales a tomar una decisión fundamentada sobre la presentación de la denuncia y para informarlos de las posibles repercusiones de las denuncias, de los mecanismos de protección disponibles y de lo que ocurrirá si denuncian. Ello incluye también el apoyo psicosocial, que puede ser de gran ayuda al personal para hacer frente a las posibles consecuencias negativas de la denuncia. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas ofrecen orientación o apoyo oficiosos a través de las oficinas de ética, los sindicatos o asociaciones del personal, los *ombudsman* o servicios de mediación, los asesores jurídicos y los consejeros del personal.

82. Los documentos de política de siete organizaciones mencionan expresamente las opciones de apoyo oficioso y cumplen plenamente este criterio. En los 16 documentos de política restantes figuran algunas de las funciones antes mencionadas (principalmente en las sedes), pero no se mencionan como opciones de apoyo en esos documentos. Ello plantea dudas sobre la medida en que el personal, en particular el de las oficinas exteriores y el personal que no es de plantilla, sabe que esas disposiciones existen y puede recibir apoyo al denunciar faltas de conducta/irregularidades y represalias.

83. Como mejor práctica, las políticas de protección contra las represalias de la OMS y el ONUSIDA indican expresamente que, a fin de ayudar a los funcionarios que no estén seguros de si deben denunciarse determinados hechos, sus oficinas de ética ofrecen apoyo y asesoramiento confidencial e imparcial a los (potenciales) denunciantes de irregularidades. En las políticas también se menciona la existencia de una línea telefónica directa a cargo de operadores externos que depende de las oficinas de ética. Como buena práctica, las políticas de cinco fondos y programas (ACNUR, ONU-Mujeres, PNUD, UNFPA y UNOPS) alientan expresamente a ponerse en contacto con el *ombudsman* o el mediador para encontrar una solución oficiosa al asunto de base, es decir la cuestión que generó la preocupación sobre las represalias. La FAO⁴³, el OIEA⁴⁴, la OIT⁴⁵, la OMI⁴⁶, la UIT⁴⁷, la Secretaría de las Naciones Unidas⁴⁸, el ONUSIDA⁴⁹, la UNESCO⁵⁰, el UNICEF⁵¹, la ONUDI⁵², el OOPS⁵³, la UPU⁵⁴, el PMA⁵⁵, la OMPI⁵⁶ y la OMM⁵⁷ expresaron su desacuerdo con la calificación obtenida respecto del indicador 3.2 o proporcionaron información adicional.

Indicador de mejores prácticas 3.3: proceso de apelación externo e independiente cuando se haya determinado que no existen indicios claros de represalias

84. El indicador de mejores prácticas 3.3 se utiliza para evaluar la existencia de disposiciones sobre un proceso de apelación externo e independiente para los denunciantes que tienen motivos suficientes para considerar que la determinación por parte de la oficina de ética o supervisión de que no hay indicios suficientes de represalias no está justificada o que la protección proporcionada no es suficiente. La posibilidad de apelar ofrece un nivel adicional de rendición de cuentas en relación con la labor de la oficina de ética. La ausencia de mecanismos externos e independientes de apelación también puede tener consecuencias financieras para las organizaciones, ya que un Estado Miembro advierte expresamente en su legislación nacional que podrá retirarse la financiación a los organismos que no adopten mejores prácticas para la protección de los denunciantes de irregularidades⁵⁸.

85. Actualmente, las políticas de seis entidades (OOPS, PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas, UNFPA, UNICEF y UNOPS) permiten apelar al Presidente del Panel de Ética de las Naciones Unidas cuando sus oficinas de ética hayan determinado que no hay indicios suficientes para investigar una denuncia. Dado que el jefe de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas desempeña el cargo de Presidente del Panel, los recursos sobre los casos que conciernen al personal de la Secretaría de las Naciones Unidas se remiten al Presidente suplente del Panel, que pertenece a uno de los fondos y programas.

86. El Panel de Ética de las Naciones Unidas fue creado en diciembre de 2007 y está integrado por los jefes de las oficinas de ética de las seis entidades antes mencionadas así

como los del ACNUR y el PMA. Su función primordial es establecer normas y políticas unificadas para las entidades integrantes y celebrar consultas sobre casos complejos con repercusiones en todo el sistema. Aunque ello no se mencione en la política del ACNUR, la remisión de casos al Panel de Ética de las Naciones Unidas está permitida en la práctica, ya que el ACNUR es miembro del Panel. El PMA no prevé la presentación de recursos a entidades externas e independientes, a pesar de ser miembro del Panel de Ética de las Naciones Unidas. Para presentar un recurso contra la decisión de no investigar por no haber hallado indicios suficientes, la organización no está obligada a presentar una solicitud oficial, ya que el autor de la queja puede presentarla directamente al Presidente o al Presidente suplente. A este respecto, en los memorandos sobre la falta de indicios suficientes, se inserta un párrafo estándar en el que se informa al denunciante de su derecho a recurrir al Presidente o al Presidente suplente. Entre 2012 y 2016, el Panel de Ética de las Naciones Unidas revocó el 40 % de las decisiones de los casos que se le sometieron en apelación.

Cuadro 4

Casos presentados al Panel de Ética de las Naciones Unidas

	2012	2013	2014	2015	2016
Número de casos sometidos en apelación al Panel de Ética de las Naciones Unidas	0	1	1	0	3
Número de casos en que se revocó la decisión inicial de la oficina de ética	0	1	0	0	1
Número de casos en que se ratificó la decisión inicial de la oficina de ética	0	0	1	0	2

Fuente: Oficina de Ética de las Naciones Unidas.

87. En el caso de los recursos de apelación del personal de los fondos y programas dirigidos al Presidente del Panel de Ética de las Naciones Unidas, se utilizan los procedimientos operativos estándar de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas para la protección contra las represalias. El Presidente del Panel examina el asunto de conformidad con las políticas de protección contra las represalias de los fondos y programas, teniendo en cuenta el cumplimiento de los procedimientos prescritos y la precisión de la aplicación de la política a los hechos y determina si el análisis jurídico y la decisión adoptada en consecuencia son razonables. Sin embargo, aparte del papel del Presidente suplente previsto en la política de protección contra las represalias de la Secretaría de las Naciones Unidas (art. 9.2), no existen otros procedimientos operativos estándar acordados en común para examinar los recursos de apelación remitidos al Presidente Suplente.

88. Los Inspectores concluyeron que **los fondos y programas de las Naciones Unidas deberían contar con procedimientos operativos estándar específicos del Panel de Ética de las Naciones Unidas para lograr la coherencia, la uniformidad y la transparencia en el proceso de examen.** A este respecto es también fundamental —en interés del denunciante y de los fondos y programas de las Naciones Unidas⁵⁹— que las políticas de protección contra las represalias sean claras en lo que respecta al momento y la forma en que se pone fin al proceso. Es decir, debe aclararse si las recomendaciones del Panel de Ética de las Naciones Unidas pueden seguir siendo recurridas y, en caso afirmativo, indicarse la entidad a la que deben dirigirse los recursos.

89. Entre los organismos especializados, solamente la OMPI permite apelar (a partir de 2017), por medio de un examen “definitivo y vinculante” a cargo de la Oficina de Ética de la UNOPS. Ninguno de los otros 14 organismos especializados, ni el PMA ni ONU-Mujeres prevén en sus políticas escritas un mecanismo independiente y externo para la presentación de apelaciones cuando se haya determinado que no hay indicios suficientes de represalias. La FAO⁶⁰, el OIEA⁶¹, la OACI⁶², la UNESCO⁶³, el ACNUR⁶⁴, la ONUDI⁶⁵, ONU-Mujeres⁶⁶, la OMT⁶⁷, la UPU⁶⁸, el PMA⁶⁹ y la OMM⁷⁰ expresaron su desacuerdo con la calificación obtenida respecto del indicador 3.3 o proporcionaron información adicional.

90. Los organismos especializados observaron que las decisiones pueden recurrirse ante las juntas de apelación internas. Por lo general esas juntas están integradas por miembros

nombrados por la dirección y representantes elegidos por el personal y, por consiguiente, no son ni externas ni independientes. Esos organismos han señalado también que las decisiones de la oficina de ética sobre la inexistencia de indicios suficientes pueden recurrirse ante el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas o el Tribunal Administrativo de la OIT. Esa afirmación es discutible por cuanto ese tipo de decisiones de la oficina de ética constituyen una recomendación y no una decisión administrativa, y solo estas últimas pueden recurrirse ante los tribunales, como se destaca en el fallo del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en *Wasserstrom c. Secretario General de las Naciones Unidas*, donde se dice que “la Oficina de Ética se limita a hacer recomendaciones a la Administración... Esas recomendaciones no son decisiones administrativas sometidas a examen judicial y, por tanto, no tienen ninguna consecuencia jurídica directa”⁷¹.

91. La falta de un mecanismo de recurso externo e independiente constituye una deficiencia importante del sistema de protección de denunciantes de irregularidades de una organización. Ello confiere de hecho a la oficina de ética, que por lo general está a cargo de uno o dos funcionarios del Cuadro Orgánico, el nada envidiable papel de actuar como última instancia para decidir cuestiones extremadamente delicadas que pueden alterar considerablemente las vidas profesionales y personales de los denunciantes y puede entrañar unos riesgos considerables para la reputación de la organización. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto reforzar la transparencia y la rendición de cuentas del sistema de protección de denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que no cuenten con un mecanismo externo e independiente para la presentación de apelaciones cuando no se hayan encontrado indicios suficientes de la existencia de represalias, el jefe ejecutivo debería dar instrucciones a la oficina u oficinas competentes para que, a más tardar en 2020, elaboren —y le presenten para examinarlas oportunamente— opciones adecuadas para subsanar esta deficiencia, e indiquen los procesos y mecanismos que se hayan acordado en las actualizaciones de las políticas de protección contra las represalias.

4. Calificación de la política de protección contra las represalias basada en el criterio 4: examen preliminar, registro e investigación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias

92. Este criterio se utiliza para evaluar si las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias son registradas, examinadas e investigadas adecuada y oportunamente. Esas salvaguardias son necesarias para la credibilidad de los procedimientos de investigación tras la denuncia. Este criterio comprende cuatro indicadores que se utilizan para evaluar si todas las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias son registradas sistemáticamente, si al tramitar las denuncias dentro de los plazos establecidos se utiliza un procedimiento en dos fases, consistentes en un examen preliminar de la existencia de indicios suficientes seguido de una investigación, y si se dispone de medios para remitir las investigaciones a entidades externas.

93. Solamente una de las políticas escritas de las organizaciones participantes (la de la OMPI) cumplía todos los indicadores de este criterio, mientras que la mayoría de las organizaciones presentaban deficiencias respecto del registro sistemático de las denuncias, la fijación de plazos para el examen y la investigación preliminares de las denuncias de faltas de conducta, y la existencia de disposiciones sobre la remisión de las investigaciones de faltas de conducta a entidades externas. Las cuestiones relacionadas con este criterio se tratan de nuevo en el capítulo IV.

Indicador de mejores prácticas 4.1: examen preliminar seguido de investigaciones

94. El indicador de mejores prácticas 4.1 se utiliza para evaluar si las políticas sobre faltas de conducta/irregularidades y represalias prevén la realización de un examen preliminar a raíz de la presentación de una denuncia y, si se considera que hay indicios suficientes, de una investigación detallada. Este procedimiento en dos etapas es necesario para garantizar el debido rigor en el proceso de investigación y, en los casos de represalias, prever medidas de protección adicionales y la posible reparación de los efectos de las represalias y/o la imposición de medidas disciplinarias al autor de estas.

95. Salvo en la OIT y el OOPS, los documentos de políticas de protección contra las represalias de todas las organizaciones, complementados por disposiciones pertinentes en sus directrices sobre investigación, prevén un procedimiento en dos etapas para tramitar los casos de represalias. Si bien la política del OOPS sobre la protección contra las represalias es anterior a la creación de su Oficina de Ética y en ella no se prevé un proceso en dos etapas, según las entrevistas realizadas, en la práctica se sigue ese tipo de procedimiento. En los casos de faltas de conducta/irregularidades el procedimiento en dos etapas se aplica en todas las organizaciones participantes, salvo en la UIT y la UPU. En la OIT, aunque en los documentos de las políticas sobre faltas de conducta/irregularidades no se prevé el procedimiento en dos etapas, la organización señaló que este procedimiento se utiliza en la práctica en todas las investigaciones comprendidas en el mandato de la Oficina de Auditoría Interna y Control.

96. Siete organizaciones (OACI, OMM, OMT, ONU-Mujeres, ONUSIDA, UIT y UPU) no disponen de capacidad profesional interna para la investigación y han hecho distintos arreglos para llevar a cabo las investigaciones. En la OACI, cuando se encuentran indicios suficientes de conducta indebida, el Oficial de Ética propone medidas correctivas adecuadas. Si esa propuesta es rechazada, el Oficial de Ética lleva a cabo una investigación. En la UIT, el Secretario General nombra a un investigador externo por recomendación del Oficial de Ética. En la UPU, las investigaciones se encargan a una empresa privada. En la OMT, un grupo de funcionarios nombrados por el Secretario General lleva a cabo las investigaciones a nivel interno. En el caso del ONUSIDA y ONU-Mujeres, las investigaciones están a cargo de las oficinas de supervisión de la OMS y el PNUD respectivamente⁷². En la OMM, los auditores internos hacen averiguaciones y, de ser necesario, encargan investigaciones a entidades externas. **En las políticas escritas debería indicarse claramente qué cabe esperar de las investigaciones sobre las faltas de conducta/irregularidades y sobre las represalias; ello tiene especial importancia en las organizaciones que no disponen de capacidad interna de investigación.** La OIT⁷³, el ONUSIDA⁷⁴ y la UPU⁷⁵ expresaron su desacuerdo con la calificación obtenida respecto del indicador 4.1 o proporcionaron información adicional.

Cuadro 5

Calificaciones de la política de protección contra las represalias: indicadores de mejores prácticas del criterio 4

Organización participante	4.1 Se exige a la organización que lleve a cabo un examen preliminar de las denuncias de falta de conducta/irregularidades y represalias y, si se encuentran indicios suficientes, que lleve a cabo una investigación detallada	4.2 Se prevé un sistema para registrar las denuncias de falta de conducta/irregularidades y represalias independientemente de si se toman otras medidas al respecto	4.3 Se prevé que se lleven a cabo exámenes preliminares e investigaciones (de las denuncias de falta de conducta/irregularidades y represalias) con prontitud, y se establecen plazos	4.4 Se prevé un mecanismo para remitir las investigaciones a una entidad externa y/o solicitar el asesoramiento externo que sea necesario
ACNUR	✓	✓	○	✓
FAO	✓	✓	○	○
OACI	○	✓	○	○
OIEA	✓	✓	○	○

Organización participante	4.1 Se exige a la organización que lleve a cabo un examen preliminar de las denuncias de falta de conducta/irregularidades y represalias y, si se encuentran indicios suficientes, que lleve a cabo una investigación detallada	4.2 Se prevé un sistema para registrar las denuncias de falta de conducta/irregularidades y represalias independientemente de si se toman otras medidas al respecto	4.3 Se prevé que se lleven a cabo exámenes preliminares e investigaciones (de las denuncias de falta de conducta/irregularidades y represalias) con prontitud, y se establecen plazos	4.4 Se prevé un mecanismo para remitir las investigaciones a una entidad externa y/o solicitar el asesoramiento externo que sea necesario
OIT	✗	✗	○	○
OMI	✓	○	○	○
OMM	✓	✓	○	✓
OMPI	✓	✓	✓	✓
OMS	✓	○	○	○
OMT	○	✗	○	✗
ONUDI	✓	○	○	○
ONU-Mujeres	✓	○	○	○
ONUSIDA	✓	✗	○	○
OOPS	✗	✓	○	✓
PMA	✓	○	✓	✓
PNUD	✓	✓	○	○
Secretaría de las Naciones Unidas	✓	✗	○	○
UIT	○	✗	○	○
UNESCO	✓	✗	○	○
UNFPA	✓	○	○	○
UNICEF	✓	○	○	○
UNOPS	✓	○	○	○
UPU	○	○	○	✓

Clave: [✓] = se cumple plenamente; [○] = se cumple parcialmente; [✗] = no se cumple.

Recuadro 1

Inversión de la carga de la prueba en los casos de represalias

Con la inversión de la carga de la prueba, es la organización la que debe probar, de forma clara y convincente, que habría tomado las mismas medidas en cualquier circunstancia normal y en ausencia de la actividad protegida. La mayor parte de las políticas de protección contra las represalias (17 de 23) prevén la inversión de la carga de la prueba al determinar un caso de represalias. Idealmente, esa inversión de la carga de la prueba debe tener lugar en la etapa de investigación, una vez que la oficina de ética ha determinado que hay indicios suficientes de represalias. La política de inversión de la carga de la prueba se instituyó en vista de las dificultades con que los denunciantes podían tropezar para probar que las represalias tenían su origen en una revelación, “sobre todo porque muchas formas de represalias pueden ser sutiles y difíciles de demostrar”^a.

Al aplicar la inversión de la carga de la prueba, los investigadores deben tener presente que la organización está obligada a proporcionar pruebas fehacientes que demuestren que habría tomado las mismas medidas en ausencia de la actividad protegida en la que participó el denunciante. En la práctica esto se consigue elevando el umbral de la carga de la prueba exigida que indica la inocencia del acusado y bajando el umbral al evaluar los indicios que apuntan a la culpabilidad del acusado. En algunos casos, cuando los investigadores no habían invertido la carga de la prueba, los funcionarios de ética entrevistados señalaron que debieron invertir la carga de la prueba al llegar a sus conclusiones finales o tuvieron que solicitar a los investigadores que revisaran su informe.

Aunque la necesidad de aportar pruebas claras y convincentes significa que las dependencias de investigación deberían tratar los casos de represalias en forma diferente, en las entrevistas se observó que muy pocas oficinas de supervisión tenían experiencia o conocimientos especializados suficientemente sólidos para realizar investigaciones de casos de represalias utilizando el supuesto de la inversión de la carga de la prueba. La mayor parte indicaron que trataban los casos de represalias exactamente igual que los de faltas de conducta, y que solamente incluirían la inversión de la carga de la prueba en su informe final de investigación si se lo solicitara la oficina de ética.

Las oficinas jurídicas también señalaron la dificultad de aplicar la lógica de la inversión de la carga de la prueba al recomendar medidas disciplinarias, ya que en el examen preliminar y la investigación puede no establecerse claramente el vínculo entre las supuestas represalias y la actividad protegida. En algunas organizaciones este enfoque no se aplica en absoluto ya que, según observaron algunas personas entrevistadas, su inclusión se debió a que se habían copiado textualmente de otras políticas de protección contra las represalias sin las consideraciones necesarias. Ello da lugar a que en una política escrita se cree la expectativa de que el denunciante goce de ciertas deferencias en el caso de sufrir represalias, aunque, en realidad, ello no llegue a materializarse.

Los Inspectores son de la opinión de que, **cuando en las políticas de protección contra las represalias se incluyan disposiciones sobre la inversión de la carga de la prueba, las oficinas de supervisión y de ética deben estar en condiciones de aplicarla sistemáticamente en todos los casos de represalias, es decir, las oficinas competentes deben elaborar procedimientos operativos estándar para determinar cuándo, dónde y cómo debe aplicarse.** Ello comprendería la actualización de las directrices de investigación para incluir las investigaciones sobre la inversión de la carga de la prueba y la preparación adecuada de los informes. También debería estudiarse la posibilidad de ofrecer capacitación específica acerca de la realización de investigaciones sobre las represalias.

^a Marie Chêne, “Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation”, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Transparency International, 2009.

Indicador de mejores prácticas 4.2: se exige el registro sistemático de las faltas de conducta/irregularidades y las represalias

97. El indicador de mejores prácticas 4.2 exige el registro sistemático de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias independientemente de las demás medidas que se tomen al respecto. El registro adecuado de las denuncias es fundamental para la vigilancia y el seguimiento de los casos y para exigir responsabilidades a las personas y entidades que se ocupan de recibir esas denuncias. Solamente cumplían en su totalidad los requisitos de este indicador nueve organizaciones que incluyen en sus políticas disposiciones claras en las que se exige que se mantenga un registro confidencial de todas las denuncias. Como buena práctica, en la política de protección contra las represalias del OIEA se dispone que la oficina de supervisión debe recibir, registrar y examinar todas las denuncias que se presenten y tomar medidas al respecto. El ACNUR informa de que dispone de un sistema integral de gestión de casos (i-Sight) para registrar las denuncias.

98. Si bien siete organizaciones (OIT, OMS, OMT, ONUSIDA, Secretaría de las Naciones Unidas, UIT y UNESCO) no prevén en sus políticas el registro de las denuncias de faltas de conducta o represalias, todas, excepto dos (OMT y UIT) observaron que mantenían un registro en la práctica. Seis organizaciones (OMI, ONU-Mujeres, PMA,

UNICEF, UNOPS y UPU) cuentan con disposiciones escritas sobre el registro de las represalias, pero no de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades. La ONUDI prevé en su política el registro de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades, pero no de las de represalias; sin embargo, observó que, en la práctica, se registran ambos tipos de denuncias. La OIT⁷⁶, la OMI⁷⁷, la Secretaría de las Naciones Unidas⁷⁸, el ONUSIDA⁷⁹, la UNESCO⁸⁰, el UNFPA⁸¹, el UNICEF⁸², la ONUDI⁸³, ONU-Mujeres⁸⁴, la OMT⁸⁵, la UPU⁸⁶ el PMA⁸⁷ y la OMS⁸⁸ expresaron su desacuerdo con la calificación obtenida respecto del indicador 4.2 o proporcionaron información adicional.

Indicador de mejores prácticas 4.3: plazos de los exámenes preliminares y las investigaciones

99. El indicador de mejores prácticas 4.3 requiere que se realicen exámenes preliminares e investigaciones de las faltas de conducta/irregularidades y las represalias con prontitud y dentro de los plazos debidos. Dado que las circunstancias que llevan al personal a denunciar pueden generar unos niveles inusuales de ansiedad, estrés e incertidumbre, es fundamental que se fijen plazos para compaginar la atención a esas delicadas situaciones con la capacidad de las oficinas de ética y supervisión y la carga de trabajo prevista. Asimismo, deben respetarse los plazos ya establecidos. En la mayoría de los 17 casos de denunciados (de supuestas faltas de conducta/irregularidades o represalias) estudiados por la DCI, se observó que el tiempo dedicado a los exámenes preliminares y a las investigaciones era inusitadamente largo, ya que en algunos casos se prolongó durante centenares de días.

100. Veintidós organizaciones con disposiciones escritas sobre exámenes *prima facie* han establecido plazos para las denuncias de represalias. Dado que en la política escrita del OOPS no se prevé el examen preliminar para determinar si hay indicios suficientes, no se fijan plazos al respecto. En 16 organizaciones, el plazo establecido para realizar el examen preliminar es de 45 días que, según las políticas, pueden ser “laborables”, “naturales” o quedan sin especificar⁸⁹. En las 6 organizaciones restantes, los plazos eran los siguientes: 15 días naturales (OACI), 30 días naturales (Secretaría de las Naciones Unidas y UPU), 30 días laborables (OMPI) y 90 días laborables (ONUSIDA y OMS). Las 22 organizaciones con disposiciones sobre las investigaciones acerca de las represalias, salvo el ACNUR, la OMT y la UNOPS, prevén los plazos correspondientes. Los plazos fijados para las investigaciones sobre las represalias varían: 30 días naturales (OACI), 45 días (OOPS), 2 meses (UNESCO), 85 días (ONUDI), 90 días (OMI, UNICEF y UPU) y 120 días en las 11 organizaciones restantes⁹⁰. La política de protección contra las represalias del OIEA señala que las investigaciones sobre faltas de conducta y las investigaciones sobre represalias deben completarse lo antes posible, con arreglo a los recursos disponibles. La OIT no cuenta con disposiciones sobre las investigaciones acerca de las represalias.

101. En lo que respecta a las denuncias de represalias, en la documentación facilitada durante la validación de las calificaciones no se pudieron confirmar los plazos para el examen preliminar o la investigación de 14 organizaciones⁹¹. La ONUDI, el OOPS, el PNUD, y el UNFPA prevén un plazo general de seis meses para la ultimación de las investigaciones pero no se desglosan las medidas específicas de la evaluación preliminar y las de la investigación. En las 5 organizaciones sobre las que se disponía de datos, los plazos para el examen preliminar son de 30 días laborables (OMPI), 45 días (OIEA y PMA) y 8 semanas (ACNUR). Las directrices sobre la investigación administrativa interna de la FAO estipulan que los exámenes preliminares de las denuncias que se realicen conforme al mandato de la Oficina del Inspector General deben ultimarse en “la forma más rápida que sea razonablemente posible”. Por lo que respecta a las investigaciones, el plazo es de 120 días en la FAO, el PMA y la UIT y de 6 meses en la OMI. **En las organizaciones que todavía no lo hayan hecho, deberían incorporarse plazos concretos para la realización de los exámenes preliminares y las investigaciones en las actualizaciones futuras de sus políticas sobre las faltas de conducta y sobre la protección contra las represalias.** La Secretaría de las Naciones Unidas⁹² y el UNICEF⁹³ expresaron su desacuerdo con la calificación obtenida respecto del indicador 4.3 o proporcionaron información adicional.

Indicador de mejores prácticas 4.4: mecanismo y criterios para remitir las investigaciones a entidades externas

102. El indicador de mejores prácticas 4.4 se utiliza para evaluar las disposiciones relativas a la remisión de las investigaciones de faltas de conducta/irregularidades y represalias a entidades externas, así como la existencia de criterios aplicables y de medios para obtener asesoramiento externo cuando sea necesario. Dado que los importantes conflictos de intereses que pueden surgir cuando las denuncias se refieran a los jefes de las organizaciones, al personal directivo superior y a las oficinas de supervisión y ética, debería existir la posibilidad de remitir esas investigaciones a entidades externas y, por tanto, en los documentos normativos debería mencionarse expresamente la consideración del conflicto de intereses. Para mantener la integridad y la credibilidad de los mecanismos de supervisión es fundamental que los resultados de las investigaciones sean irreprochables.

103. En cuanto a las investigaciones sobre las represalias, 20 organizaciones (todas, salvo el OIEA, la OMT y la UPU) prevén su remisión a entidades externas en caso de conflicto de intereses, aunque con diferencias en las particularidades de las disposiciones. En 14 organizaciones⁹⁴, la oficina de ética puede recomendar al jefe de la organización (o al comité de supervisión en el caso de la OMPI) que remita la investigación a una entidad externa. Como ejemplos de variantes, la FAO, la OIT y ONU-Mujeres prevén que la oficina que realice la investigación informe voluntariamente al jefe de la organización de que se plantea un conflicto de intereses y recomiende la remisión a una entidad externa. En la OMI, corresponde al jefe de la organización determinar cuándo existe conflicto de intereses y, en su caso, remitir el examen a una entidad externa.

104. En lo que respecta a las investigaciones de faltas de conducta, solo la OMPI y el OOPS prevén expresamente la remisión a entidades externas en caso de conflicto de intereses. Cuatro organizaciones⁹⁵ no cuentan con disposiciones sobre la remisión a entidades externas. No pudieron evaluarse las disposiciones de nueve organizaciones⁹⁶ a partir de la documentación proporcionada durante la validación de las calificaciones. Siete organizaciones⁹⁷ permiten la contratación de una entidad externa o la remisión a esta, pero no especifican que esa disposición se refiera a los casos de conflicto de intereses. Por ejemplo, en el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS, el examen externo queda a discreción del jefe de la oficina de supervisión; la oficina de supervisión de la ONUDI puede remitir para su investigación casos que no queden comprendidos en su mandato o autoridad; y el OIEA, el PMA y el PNUD pueden remitir casos a las autoridades nacionales en determinadas circunstancias, por ejemplo, cuando se trate de una investigación penal.

105. El ACNUR ha firmado un memorando de entendimiento con la OSSI de la Secretaría de las Naciones Unidas en virtud del cual se remiten a esa Oficina las investigaciones (tanto sobre faltas de conducta/irregularidades como sobre represalias) que plantean un conflicto de intereses para su propia Oficina de Supervisión. Ello comprende los casos de faltas de conducta relativas al jefe de la organización y su personal directivo superior, así como las relativas a otros funcionarios, cuando plantean un conflicto de intereses para la Oficina del Inspector General. Asimismo, según el memorando de entendimiento, la Oficina de Supervisión del ACNUR debe transmitir los casos o las denuncias a la OSSI en el plazo de diez días laborables.

5. Calificación de la política de protección contra las represalias basada en el criterio 5: claridad general de la política

106. El quinto y último criterio se utiliza para evaluar la calidad general de las políticas relativas a los denunciantes de irregularidades, medida sobre la base de cinco indicadores. Estos indicadores se utilizan para determinar si la política: está claramente redactada en todos los idiomas de trabajo de la organización con ejemplos ilustrativos; figura en un solo documento de acceso público; contiene definiciones claras de las actividades previstas e indica quiénes deben realizarlas; prevé la realización de revisiones y actualizaciones periódicas; e incluye el deber de denunciar las faltas de conducta y las represalias con arreglo a los códigos de conducta correspondientes. En otras palabras, estos indicadores abarcan los componentes básicos de una buena política pues permiten evaluar si se trata de un documento vivo, comprensible y accesible a todos, en el que se defina claramente su ámbito de aplicación.

107. Aunque en todas las políticas se vincula el deber de denunciar al código o a las normas de conducta de la organización, y en todas las políticas —salvo en una— se definen claramente los términos correspondientes, en la mayoría de ellas no se cumplen plenamente los requisitos de los otros tres indicadores de este criterio. La política de la OMS cumple la mayor parte de los indicadores de calidad pero no contiene un mecanismo para examinar y revisar la política. Este requisito solamente se cumple claramente en la actualización más reciente de la política de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Indicador de mejores prácticas 5.1: la política contiene definiciones claras del personal y las actividades a las que se aplica

108. El indicador de mejores prácticas 5.1 se utiliza para evaluar si las políticas tienen un ámbito claramente definido en el que se indican las categorías de personal y los tipos de actividades abarcadas por la política, tales como la denuncia de las faltas de conducta/irregularidades y las represalias. Idealmente, esas políticas deberían ser aplicables a todas las categorías de personal —sea o no de plantilla—, así como a los proveedores externos, para conseguir que toda persona que tenga una relación de trabajo con la organización esté obligada a rendir cuentas en caso de faltas de conducta/irregularidades o de represalias, y que las personas que denuncien esos actos estén debidamente protegidas.

109. En todas las políticas de protección contra las represalias se determina su ámbito de aplicación, que incluye la protección contra las represalias por haber denunciado faltas de conducta/irregularidades o cooperar con una investigación o auditoría debidamente autorizada. Salvo la política de la OIT, todas las demás políticas requieren además que esa denuncia o cooperación sean de buena fe. En la OMS y el ONUSIDA, la protección contra las represalias solo se aplica a las personas que denuncien supuestas faltas de conducta/irregularidades que entrañen un riesgo institucional considerable que pueda perjudicar los intereses, la reputación, las operaciones y la gobernanza de las organizaciones. Como ejemplo de práctica útil, en la política de la OMS y el ONUSIDA se especifican los tipos de faltas de conducta/irregularidades que no están comprendidos en la política, a saber, las cuestiones de personal en cuyos resultados el funcionario tenga un interés particular; los desacuerdos acerca de decisiones de políticas o de gestión; los rumores y los testimonios de oídas; y los desacuerdos o conflictos personales con colegas o supervisores.

110. En las 23 políticas se especifica que quedan incluidos en su ámbito de aplicación todos los funcionarios (incluido el personal adscrito), independientemente del tipo de nombramiento, y el tipo o la duración del contrato. Cabe destacar, como buena práctica, que varias organizaciones conceden protección contra las represalias a las categorías de no funcionarios, como consultores⁹⁸, titulares de acuerdos de servicios especiales⁹⁹, contratistas particulares, de servicios y supernumerarios¹⁰⁰, voluntarios (incluidos los Voluntarios de las Naciones Unidas)¹⁰¹ y pasantes¹⁰², entre otros¹⁰³. Solamente el OIEA, la OMS y el ONUSIDA amplían la protección a agentes externos como los proveedores. Como ejemplo de mejor práctica, en la política sobre los denunciantes de irregularidades del OIEA se indican las formas en que los no funcionarios pueden denunciar y los actos denunciados, y se explica el proceso de tramitación de las denuncias. La OMS señala que la política se aplica a los no funcionarios en principio solamente y que deberán estudiarse las medidas oportunas en cada caso. Aunque en las políticas de la OIT, la OMPI y la OMT la protección se limita a los miembros del personal, en ellas se observa que cuando se demuestre que un funcionario ha tomado represalias contra una entidad externa por haber denunciado faltas de conducta/irregularidades se podrán tomar medidas disciplinarias.

111. Dada la vulnerabilidad contractual de las categorías de no funcionarios y el riesgo que entraña la denuncia entre las personas de estas categorías, en las actualizaciones de las **políticas de protección contra las represalias deberá indicarse claramente que serán aplicables a todas las categorías existentes de no funcionarios. Además, en vista del riesgo evidente de abusos y fraudes en las transacciones con partes externas, todas las organizaciones deberían seguir la iniciativa del OIEA y establecer en sus políticas de protección contra las represalias procedimientos claros para la presentación de denuncias de faltas de conducta y represalias por entidades externas.**

Cuadro 6

Calificaciones de la política de protección contra las represalias: indicador de mejores prácticas del criterio 5

Organización participante	5.1 Contiene definiciones claras de las personas (por ejemplo, los funcionarios, el personal no de plantilla o terceros proveedores) y las actividades (por ejemplo, faltas de conducta/irregularidades y/o represalias) abarcadas por la política	5.2 Incluye la obligación de denunciar vinculada al código o las normas de conducta pertinentes de la organización	5.3 Figura en un solo documento y es fácil de encontrar en la página web pública de la organización	5.4 Está redactada en lenguaje claro, conciso y sencillo, se ha traducido a todos los idiomas de trabajo de la organización y utiliza ejemplos para ayudar al personal a comprender las situaciones y las formas en que se aplica la política	5.5 Se prevé un mecanismo para el examen periódico de la política, e incluye disposiciones para actualizarla sobre la base de la experiencia adquirida
ACNUR	✓	✓	✗	○	✗
FAO	✓	✓	○	○	✗
OACI	✓	✓	✗	○	✗
OIEA	✓	✓	✗	○	✗
OIT	✓	✓	✗	○	✗
OMI	✓	✓	✗	○	✗
OMM	✓	✓	○	○	✗
OMPI	✓	✓	✗	○	○
OMS	✓	✓	✓	✓	✗
OMT	✓	✓	○	○	✗
ONUDI	✓	✓	○	○	✗
ONU-Mujeres	✓	✓	✗	○	✗
ONUSIDA	✓	✓	○	✓	✗
OOPS	✓	✓	✗	○	✗
PMA	✓	✓	○	○	✗
PNUD	✓	✓	○	○	○
Secretaría de las Naciones Unidas	✓	✓	○	○	✓
UIT	✓	✓	✗	○	✗
UNESCO	✓	✓	✗	○	✗
UNFPA	✓	✓	○	○	○
UNICEF	✓	✓	✗	○	✗
UNOPS	✓	✓	✗	○	✗
UPU	✓	✓	○	○	✗

Clave: [✓] = se cumple plenamente; [○] = se cumple parcialmente; [✗] = no se cumple.

Indicador de mejores prácticas 5.2: obligación de denunciar vinculada al código o las normas de conducta de la organización

112. El indicador de mejores prácticas 5.2 se utiliza para evaluar si la obligación de todo el personal de denunciar las faltas de conducta y las represalias está vinculada al código o las normas de conducta de cada organización. Se incluyen las normas de conducta de la administración pública internacional que se aplican en todo el sistema y que enuncian claramente la obligación de denunciar las faltas de conducta/irregularidades y el derecho a recibir protección contra las represalias que de ello se deriven¹⁰⁴. En las 23 políticas de protección contra las represalias y otros documentos pertinentes (por ejemplo, los reglamentos del personal) figuran referencias claras a este documento. La mayor parte de las organizaciones también establecen la obligación de denunciar el incumplimiento de otros documentos oficiales, tales como la Carta de las Naciones Unidas y, en cada organización, su documento constitutivo, el estatuto y el reglamento del personal, el reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada, las normas relativas a sus actividades y ocupaciones externas, las políticas para la prevención del fraude, las políticas sobre el acoso sexual, las políticas sobre la explotación y los abusos sexuales, y las políticas en materia de conflicto de intereses.

113. En la encuesta mundial del personal se preguntó a los encuestados el grado en que los códigos o normas de conducta de la organización están claros para el personal en lo que respecta al comportamiento ético, la rendición de cuentas y la conducta que se espera de ellos. En cerca del 90 % de las respuestas se estaba de acuerdo total o parcialmente en que esos aspectos estaban claros, y en tan solo un 5,7 % de las respuestas se estaba en desacuerdo. En las respuestas en las que se expresa el acuerdo resulta preocupante la diferencia entre las respuestas del personal de las organizaciones grandes (91,5 %) y el de las organizaciones pequeñas (81,6 %).

114. Respecto de la pregunta sobre si la organización se toma en serio las normas o el código de conducta, la respuesta era afirmativa en el 75 % de los casos y negativa en el 16,5 %. El nivel de desacuerdo en las organizaciones pequeñas (28,6 %) duplica con creces el de las organizaciones grandes (13,4 %). Los resultados de la encuesta mundial del personal indican claramente que **las organizaciones pequeñas deben hacer mayores esfuerzos por lograr que las normas de conducta se apliquen y sean comprendidas plenamente por todo su personal.**

Indicador de mejores prácticas 5.3: la política figura en un único documento y es fácil de encontrar en una página web pública

115. El indicador de mejores prácticas 5.3 se usa para evaluar si todos los elementos necesarios de una política sobre denunciantes de irregularidades que se enuncian en los cinco criterios y en sus indicadores correspondientes figuran en un único documento que sea fácilmente accesible a todo el personal y a los contratistas externos en una página web pública de la organización. Ello es fundamental para que los posibles denunciantes estén plenamente informados sobre las disposiciones pertinentes de la política para decidir con conocimiento de causa si presentan una denuncia, qué pueden denunciar y a quién deben presentar la denuncia.

116. Las disposiciones de política pertinentes figuran en un único documento solamente en la OMS, la OMT y el ONUSIDA; en dos documentos, en 16 organizaciones¹⁰⁵, y en tres o más documentos, en tres organizaciones¹⁰⁶. La UIT y la UPU no proporcionaron documentación que permitiera conocer su política sobre las investigaciones de las denuncias de faltas de conducta. Todos los documentos sobre estas cuestiones pueden encontrarse en las páginas web públicas de 7 organizaciones¹⁰⁷. En 14 organizaciones¹⁰⁸, las políticas de protección contra las represalias no son de acceso público, y en 8 organizaciones¹⁰⁹ otros documentos conexos pueden encontrarse únicamente en la intranet de la organización, solo están disponibles internamente para un departamento u oficina determinados, o no se han publicado. **Para promover la transparencia y la rendición de cuentas en relación con la protección de los denunciantes de irregularidades, todas las organizaciones deberían hacer públicas sus políticas sobre la protección contra las represalias, las faltas de conducta/irregularidades y las investigaciones.**

Indicador de mejores prácticas 5.4: la política es clara, está traducida a todos los idiomas de trabajo e incluye ejemplos

117. El indicador de mejores prácticas 5.4 se usa para evaluar si una política se ha redactado en lenguaje claro, conciso y sencillo, si se ha traducido a todos los idiomas de trabajo de la organización y si contiene ejemplos para ayudar al personal a comprender cómo y cuándo se aplica. La política debería redactarse de forma que pueda ser fácilmente comprendida por la mayor parte del personal, usando un lenguaje sencillo, y contener ejemplos para facilitar su comprensión. A este respecto, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión observó que la fuerza de la política de protección contra las represalias de la Secretaría de las Naciones Unidas “se ve algo opacada por su legalismo”¹¹⁰. Algunos expertos en políticas que fueron entrevistados también observaron que algunas políticas de protección contra las represalias dan la impresión de “haber sido escritas por y para abogados”.

118. Solamente las políticas de la OMS y el ONUSIDA cumplen plenamente los requisitos de este indicador; son las únicas que contienen ejemplos que ayudan a comprender su aplicación y están disponibles en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas. Las políticas de protección contra las represalias están redactadas solamente en inglés en ocho organizaciones¹¹¹, en dos idiomas en siete organizaciones¹¹², en tres idiomas en cinco organizaciones¹¹³ y en cuatro idiomas en el PMA¹¹⁴. **Es imprescindible que estas políticas, que tratan de cuestiones complejas y delicadas, estén redactadas en todos los idiomas de trabajo e idiomas oficiales de las organizaciones con gran presencia sobre el terreno.**

Indicador de mejores prácticas 5.5: disposiciones sobre la revisión y la actualización periódicas basadas en la experiencia adquirida

119. El indicador de mejores prácticas 5.5 se utiliza para determinar si una política incluye un mecanismo para su revisión periódica, así como disposiciones sobre su actualización basada en la experiencia adquirida. Las políticas de protección contra las represalias deberían ser documentos vivos cuya aplicación se sometiera a examen permanentemente para detectar lagunas y deficiencias en sus disposiciones. En esos exámenes también deberían tenerse presentes las mejores prácticas de los sectores público y privado con el fin de que la política esté al día y mantenga su validez. En todas las actualizaciones de las políticas debería velarse por establecer los mecanismos necesarios para la plena aplicación de la política.

120. De las 23 políticas de protección contra las represalias, solamente en la actualización de noviembre de 2017 de la política de la Secretaría de las Naciones Unidas se prevén el examen y la evaluación anuales de sus disposiciones y su aplicación por el Secretario General. Esta es una buena práctica que debería ser adoptada por todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En la política de protección contra las represalias de la OMPI se prevé su examen periódico cuando se estime necesario. En la política del PNUD se prevé un único examen en lugar de un examen periódico. Aunque el OIEA y la UNESCO han observado que revisan sus políticas en la práctica, en sus políticas no figuran disposiciones al efecto. La FAO¹¹⁵, el OIEA¹¹⁶, el PNUD¹¹⁷, la UNESCO¹¹⁸, el ACNUR¹¹⁹, la ONUDI¹²⁰, el OOPS¹²¹ la OMT¹²² y la UPU¹²³ expresaron su desacuerdo con la calificación obtenida respecto del indicador 5.5 o proporcionaron información adicional.

E. Conclusiones del examen de las políticas y forma de avanzar

121. Aunque algunas de las políticas del examen amplio pueden ser más sólidas que otras respecto de algunos criterios, el examen general de las 23 políticas según los 5 criterios de mejores prácticas y sus 22 indicadores correspondientes reveló que no había ninguna política que cumpliera plenamente los indicadores de los 5 criterios. Se constató que se cumplía plenamente tan solo el 58,3 % (295 de 506) de los indicadores correspondientes a los 5 criterios de mejores prácticas.

122. Por lo que respecta a las deficiencias¹²⁴ de las políticas que las organizaciones deben esforzarse por corregir, los siguientes indicadores solo se cumplían plenamente en una o dos políticas, por lo que exigen atención urgente:

- Denuncia de faltas de conducta/irregularidades relativas al jefe de la organización y al jefe de la oficina de supervisión (1.4).
- Plazos para la pronta conclusión de los exámenes preliminares y las investigaciones de los casos de faltas de conducta/irregularidades y represalias (4.3).
- Políticas de protección contra las represalias redactadas claramente y comprensibles con ejemplos ilustrativos y disposiciones sobre su revisión y actualización periódicas, en un solo documento, traducidas a todos los idiomas de trabajo y puestas a disposición del público (5.3, 5.4, 5.5).

123. Se consideró que otros cuatro indicadores habían sido cumplidos por tan solo un tercio de las organizaciones y que, por consiguiente, debían corregirse actualizando las políticas:

- Opciones para la orientación y el apoyo oficiales (3.2).
- Proceso de apelación externo e independiente cuando se haya determinado que la denuncia no estaba debidamente fundada (3.3).
- Sistema de registro de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias (4.2).
- Mecanismo para remitir las investigaciones a entidades externas (4.4).

124. Aunque los elementos comprendidos en los nueve indicadores mencionados que no eran cumplidos por la mayor parte de las organizaciones son fundamentales para la credibilidad de los procesos de todo sistema eficaz de presentación de denuncias y deben corregirse urgentemente, todas las organizaciones participantes deberían emprender un examen exhaustivo y amplio de sus políticas para corregir las deficiencias detectadas en los cinco criterios de mejores prácticas y sus 22 indicadores. A este respecto, la recomendación que se formula a continuación tiene por objeto aumentar la eficacia de las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 3

Para 2020, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían actualizar sus políticas sobre la protección de los denunciantes de irregularidades para subsanar las deficiencias y llenar las lagunas detectadas en las calificaciones de la DCI sobre las mejores prácticas.

125. Aunque es importante actualizar las políticas pertinentes, las organizaciones de las Naciones Unidas participantes deberían llevar a cabo un examen integral de sus marcos de rendición de cuentas para velar por que las políticas se apoyen en prácticas sólidas y funciones clave que sean suficientemente independientes.

Notas

¹ Véase Comisión Europea, *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, mayo de 2015.

² Véase Deloitte, *Lead by Example: Making Whistleblowing Programs Successful in Corporate India – A Deloitte Forensic India Survey Report*.

³ Transnational Research Institute on Corruption de la Universidad Nacional de Australia.

⁴ 1. Opciones para la presentación de denuncias; 2. Seguimiento/investigación de incidentes; 3. Estrategia de evaluación de riesgos/apoyo; 4. Apoyo al funcionario durante la denuncia de irregularidades; 5. Protección contra las represalias; 6. Capacitación del personal; y 7. Solidez general de la política.

- ⁵ La revisión estuvo a cargo de expertos de organizaciones no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas para evitar los posibles conflictos de intereses.
- ⁶ Durante la etapa de ultimación del informe, cuatro organizaciones (PMA, PNUD, UNICEF y UNOPS) indicaron que habían actualizado sus políticas de protección contra las represalias en 2018. Dado que esas políticas se habían adoptado después del 31 de diciembre de 2017, fecha en la que finalizó el período de examen, no se tuvieron en consideración.
- ⁷ Cinco organizaciones (CCI, ONU-Hábitat, PNUMA, UNCTAD y UNODC) utilizan la política de la Secretaría de las Naciones Unidas.
- ⁸ Directrices para los actos administrativos internos, directrices de investigación, políticas sobre faltas de conducta, políticas sobre ética, políticas disciplinarias, instrucciones al personal, políticas sobre la evaluación del incumplimiento de las normas de conducta de las Naciones Unidas, políticas sobre el fraude, políticas sobre el acoso y la explotación sexual, directivas para el personal, normas y reglamentos del personal y manuales administrativos.
- ⁹ De conformidad con la regla 13.10 de la Reglamentación Financiera Detallada de la OIT, todo caso de fraude o de tentativa de fraude debe ser comunicado al Director General por conducto del Tesorero y del Auditor Interno Jefe. Las denuncias de acoso se rigen por un acuerdo colectivo entre la administración y el sindicato de la OIT, según el cual las quejas oficiales deben presentarse al Departamento de Desarrollo de los Recursos Humanos. Las denuncias de otras faltas de conducta pueden presentarse al Auditor Interno Jefe. En la política antifraude y anticorrupción de la OIT, IGDS Núm. 69 (Versión 3), también se refuerza el mecanismo de presentación de denuncias.
- ¹⁰ Aunque el Auditor Interno Jefe es independiente, está encargado de recibir denuncias de algunas faltas de conducta, pero no de todas ellas.
- ¹¹ La OMT no cuenta con un órgano de supervisión.
- ¹² Aunque las faltas de conducta se denuncian a Ernst & Young, una entidad externa del sector privado especializada en auditorías, esta entidad no puede iniciar una investigación sin la aprobación del Director General de la UPU.
- ¹³ Las disposiciones sobre la denuncia confidencial (secc. 2.4 de la política de protección contra las represalias) se aplican solamente a las represalias y no a todos los tipos de irregularidades.
- ¹⁴ En el marco jurídico de la UNOPS (párr. 30) se contempla la denuncia anónima; no están previstas las denuncias confidenciales.
- ¹⁵ En la política de protección contra las represalias (pág. 13) se garantiza la confidencialidad por parte del oficial de ética externo; no existen disposiciones sobre las denuncias anónimas.
- ¹⁶ ACNUR, Marco Estratégico para la Prevención del Fraude y la Corrupción, párr. 43.
- ¹⁷ Política de Investigación del OOPS (Departamento de Servicios de Supervisión Interna, instrucción técnica 02/2016), párrs. 30 y 33.
- ¹⁸ OMPI, Carta de Supervisión Interna, párrs. 20 y 22. Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera de la OMPI, anexo I.
- ¹⁹ Esas disposiciones no se aplicarían a los organismos especializados en los que el jefe de la organización es nombrado por el órgano rector de esta.
- ²⁰ OIT, Política antifraude y anticorrupción, párr. 13.
- ²¹ ACNUR, FAO, OACI, OMI, OMPI, OMS, ONUDI, ONU-Mujeres, ONUSIDA, OOPS, PMA, PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas, UIT, UNESCO, UNFPA, UNICEF y UNOPS.
- ²² En el párrafo 13 de la Política antifraude y anticorrupción de la OIT se prescribe: “Las alegaciones de fraude que se refieran al Director General se pondrán en conocimiento del Presidente del Consejo de Administración”.
- ²³ Aunque en la política de protección contra las represalias se contempla la denuncia a entidades externas, ello no puede equipararse con la no existencia de disposiciones sobre la denuncia de irregularidades relativas al jefe de una organización y al jefe de la oficina de supervisión.
- ²⁴ Aunque el ONUSIDA observó que el Servicio de Supervisión Interna de la OMS había acordado seguir los protocolos modelo de los Representantes de Servicios de Investigación de las Naciones Unidas para las alegaciones contra el jefe de la organización o la función de supervisión, en las políticas no figuran disposiciones sobre esas funciones.
- ²⁵ En la Sección 4, párrafo 27, del Marco jurídico del PNUD para tratar el incumplimiento de las normas de conducta de las Naciones Unidas se señala que si un funcionario considera que hay conflicto de intereses con alguno de los cauces de presentación de denuncias, el funcionario puede dirigirse al nivel de autoridad inmediatamente superior (lo que implica que se puede llegar al Administrador del PNUD en el caso de las alegaciones relativas al Director de la Oficina de Auditoría e Investigaciones). Sin embargo, no figuran disposiciones específicas sobre las denuncias de irregularidades relativas al Administrador del PNUD.
- ²⁶ En el párrafo 32 de la política de la UNESCO sobre el acoso figuran disposiciones específicas sobre la remisión de las denuncias contra el Director de la Oficina de Supervisión Interna al Director General Adjunto. No existen disposiciones de política sobre la denuncia de faltas de conducta o

- represalias por parte del Director General u otras formas de conducta indebida por parte del Director de la Oficina de Supervisión Interna.
- ²⁷ En el marco disciplinario (secc. 7.1.3) se dispone que las denuncias relativas al Director de la División de Servicios de Supervisión se presentarán al Director Ejecutivo. Sin embargo, no existe disposición alguna sobre la entidad a la que se deben presentar las denuncias contra el Director Ejecutivo.
- ²⁸ En la política de protección contra las represalias (párr. 26) se dispone que el Oficial de Ética recomendará al Director General un mecanismo de investigación distinto cuando exista conflicto de intereses con la Oficina de Supervisión Interna y Ética. No hay disposiciones concretas sobre las denuncias relativas al jefe de la organización.
- ²⁹ En la política de protección contra las represalias (secc. 5.1) se prevé la presentación de las denuncias al nivel jerárquico inmediatamente superior en los casos de conflicto de intereses. Esta disposición abarca al jefe de la oficina de supervisión, pero no al jefe de la organización.
- ³⁰ En la política de protección contra las represalias se prevé un mecanismo de investigación alternativo cuando exista conflicto de intereses con la Oficina del Inspector General; sin embargo la política no contiene disposición alguna sobre la fase de la denuncia cuando la falta de conducta concierna a la Oficina del Inspector General o al Director Ejecutivo.
- ³¹ Véase A/72/350, párr. 52.
- ³² Véase el capítulo V, secc. B.
- ³³ De conformidad con las Directrices para las investigaciones administrativas internas a cargo de la Oficina del Inspector General (párr. 25), cuando se conozca la identidad del denunciante, la Oficina del Inspector General notificará al denunciante la decisión de cerrar un caso tras realizar un examen preliminar. En los casos de acoso, se exige expresamente a la Oficina del Inspector General que proporcione información al denunciante sobre el cierre de un caso (Política sobre el acoso, párr. 36).
- ³⁴ La política de protección contra las represalias (secc. 5.8) dispone que se informe al denunciante de los resultados de las investigaciones sobre las represalias; sin embargo, no se dice nada sobre la información a los denunciantes sobre las denuncias de otros tipos de conducta indebida.
- ³⁵ La política de protección contra las represalias (párr. 4.5) dispone que se informe al denunciante de que una denuncia de represalias está siendo sometida a investigación. No se prevé que se informe al denunciante del resultado final.
- ³⁶ En la política sobre la denuncia de la conducta insatisfactoria (ST/AI/2017/1) no se exige que se informe a los denunciantes de los resultados; en la política de protección contra las represalias se dan instrucciones claras sobre la información a los denunciantes sobre esos casos.
- ³⁷ En los casos de represalias se prevé la información sobre los resultados a los denunciantes, pero no en otros casos de irregularidades.
- ³⁸ En la política de protección contra las represalias (secc. 19) se exige a la oficina de ética que informe al denunciante de los resultados de las investigaciones sobre las represalias. No se prevé la notificación de los resultados de las denuncias de irregularidades.
- ³⁹ En la política de protección contra las represalias (secc. 18) se exige a la oficina de ética que informe al denunciante de los resultados de las investigaciones sobre las represalias. No se prevé la notificación de los resultados de las denuncias de irregularidades.
- ⁴⁰ Véase A/70/361, párr. 55.
- ⁴¹ En el Marco Estratégico para la Prevención del Fraude y la Corrupción (julio de 2013) (secc. 10) se establecen medidas disciplinarias para los casos demostrados de irregularidades. En la política de protección contra las represalias (secc. 6.1) se prevén medidas disciplinarias para los casos demostrados de represalias contra entidades externas, pero no cuando afectan a los funcionarios.
- ⁴² ACNUR, FAO, OACI, OIEA, OMM, OMPI, OMS, OMT, ONUDI, ONU-Mujeres, ONUSIDA, OOPS, PMA, UIT, UNESCO, UNICEF, UNOPS y UPU.
- ⁴³ Aunque la FAO indica que cuenta con sindicato del personal, ombudsman, asesor jurídico del personal y consejero del personal, en la política de protección contra las represalias no se hace referencia a esas entidades como opciones para solicitar orientación y apoyo oficiosos.
- ⁴⁴ El OIEA observa que, como práctica habitual, los denunciantes solicitan orientación y apoyo oficiosos al consejo del personal y a los asesores del personal; sin embargo, en la política de protección contra las represalias no se mencionan esas entidades como opciones para conseguir apoyo.
- ⁴⁵ En la Directiva de la Oficina IGDS núm. 76 (párr. 19) se dispone que un mediador recibirá y comunicará confidencialmente información acerca del incumplimiento de las normas y procedimientos internos de la OIT, la transgresión de las normas de conducta o la ocultación de esos actos.
- ⁴⁶ En la política de protección contra las represalias de la OMI (secc. 5.4) se indican los mecanismos oficiosos de apoyo que pueden usarse una vez que la División de Supervisión Interna y Ética

- determina que la denuncia de represalias carece de fundamento. Por tanto, no se dispone de apoyo oficioso durante todo el proceso de denuncia.
- ⁴⁷ La UIT observa que cuenta con servicios de mediación y asesoramiento del personal. En la política de protección contra las represalias no se mencionan las opciones de apoyo.
- ⁴⁸ En la política de protección contra las represalias (párr. 7.5) se prevé la prestación de apoyo por el ombudsman solamente después de que la Oficina de Ética haya determinado que la denuncia de represalias carece de fundamento. Por tanto, no se ofrece apoyo oficioso durante todo el proceso de denuncia.
- ⁴⁹ El Oficial de Ética del ONUSIDA puede brindar asesoramiento confidencial e imparcial a los denunciantes de irregularidades (política de protección contra las represalias, párr. 43).
- ⁵⁰ La UNESCO ha observado que todos los empleados están obligados a participar en cursos presenciales de capacitación sobre ética, que incluyen información sobre la función de asesoramiento de la Oficina de Ética, sin embargo, en la política de protección contra las represalias no se menciona ninguna opción de apoyo oficioso.
- ⁵¹ El UNICEF observa que la política sobre la prohibición de la discriminación, el acoso, incluido el acoso sexual y el abuso de autoridad ofrece diversas posibilidades de obtener orientación informal, sin embargo, en la política no se incluyen las represalias.
- ⁵² La ONUDI señala que en diversas políticas, como el Código de Conducta Ética, se informa a los funcionarios de las instancias en las que puede obtener asesoramiento oficioso, sin embargo, en la política de protección contra las represalias no se menciona esa información.
- ⁵³ El asesoramiento por parte de la Oficina de Ética se contempla en el mandato de la Oficina de Ética (directriz organizativa núm. 30, párrs. 9 c) y 16) y en el manual de ética, pero no en la política de protección contra las represalias, que es anterior a la creación de la Oficina de Ética.
- ⁵⁴ En la política sobre los mecanismos de resolución de conflictos (instrucción administrativa núm. 34 párr. 6.6) se indica a los funcionarios que deseen denunciar conductas indebidas que soliciten asistencia oficiosa por conducto del Ombudsman, el Director de Recursos Humanos y la Oficina de Ética, o bien a su supervisor, director o representante del personal.
- ⁵⁵ En la circular sobre el establecimiento de la Oficina de Ética del PMA (ED2008/002, párr. 4.4) se incluyen disposiciones sobre el asesoramiento y la orientación confidenciales de los funcionarios acerca de las normas y el comportamiento éticos. En la política de protección contra las represalias no figura ninguna disposición al respecto.
- ⁵⁶ En la instrucción administrativa núm. 33/2017 (párr. 33) de la OMPI se establece que el denunciante puede usar los servicios de la Oficina del Ombudsman en cualquier momento, ya sea antes, durante o después de un examen preliminar.
- ⁵⁷ La OMM cuenta con servicios de asesoramiento y prevé establecer los puestos de asesor jurídico del personal y de ombudsman en 2018. En lo que respecta al acoso en el lugar de trabajo y el abuso de autoridad, en el manual de investigación de la OMM se describen diversos mecanismos de apoyo oficioso (consejero del personal, servicios de recursos humanos y comité del personal). Sin embargo, en los documentos de política relativos a las represalias no se prevé ninguna opción de apoyo o asesoramiento oficiosos.
- ⁵⁸ Véase el artículo 7048 a) de la Ley de Finanzas de 2014 (2014 Consolidated Appropriations Act) de los Estados Unidos de América.
- ⁵⁹ De conformidad con el párrafo 10.3 del Boletín del Secretario General ST/SGB/2017/2/Rev.1, las recomendaciones de la Oficina de Ética de la Secretaría de las Naciones Unidas y el Presidente suplente del Panel de Ética no constituyen decisiones administrativas y no pueden impugnarse en virtud del capítulo XI del Reglamento del Personal.
- ⁶⁰ En la política de protección contra las represalias (párr. 18) se dispone que el denunciante puede apelar contra la determinación del Inspector General de que no existen indicios suficientes de represalias, y en las Directrices para investigaciones administrativas internas a cargo de la Oficina del Inspector General (párr. 25) se permite recurrir el cierre de casos relacionados con las represalias utilizando los procesos establecidos para los recursos administrativos; sin embargo, esos procesos no son externos y su independencia no está acreditada.
- ⁶¹ Aunque el OIEA indicó que los procesos de apelación eran aplicables a todas las decisiones administrativas con arreglo a lo dispuesto en su Manual Administrativo, esos procesos (en concreto, los recursos de apelación a la Junta Mixta de Apelación) no son externos y su independencia no está acreditada.
- ⁶² La OACI indicó que los funcionarios pueden apelar en primera instancia a una junta interna de apelación; sin embargo, la junta no es externa y su independencia no está acreditada. Además, no se prevé la posibilidad de recurrir cuando se determine que no hay indicios suficientes de represalias.
- ⁶³ Las decisiones administrativas pueden recurrirse ante la Junta de Apelación, que no es externa; su independencia no está acreditada.

- 64 Aunque ello no se indica en la política de protección contra las represalias, el ACNUR señaló que en los casos en que en la Oficina de Ética no haya encontrado indicios suficientes para iniciar investigaciones, la cuestión puede seguir examinándose remitiéndola al Presidente del Panel de Ética de las Naciones Unidas.
- 65 Cuando no se encuentren indicios suficientes para iniciar investigaciones, la política de protección contra las represalias (párr. 24) permite al denunciante obtener reparación utilizando otros mecanismos de recurso, como la Junta Mixta de Apelación, que es un mecanismo interno.
- 66 En la política de protección contra las represalias no se prevé ningún mecanismo para recurrir contra la decisión adoptada por la Oficina de Ética.
- 67 La política de protección del personal contra las represalias (secc. 10.3) establece que los funcionarios que sufran represalias pueden recurrir al Comité Mixto de Apelación, que no es externo y cuya independencia no está acreditada. No se prevé la apelación cuando se haya determinado que no hay indicios razonables de represalias.
- 68 En la política de protección del personal contra las represalias (párr. 24) se prevé un mecanismo de recurso interno mediante el cual las personas que sufren represalias pueden obtener reparación por las violaciones de la política de protección contra las represalias y las decisiones adoptadas en virtud de esta. Esos mecanismos no son externos y su independencia no está acreditada.
- 69 La política de protección contra las represalias (párr. 23) establece que el personal que sufra represalias puede obtener reparación mediante mecanismos de recurso propios, que no son externos y cuya independencia no está acreditada. No se prevé el recurso de apelación cuando se haya determinado que no existen indicios razonables de represalias.
- 70 La política de protección contra las represalias (párr. 6.3) permite obtener reparación mediante mecanismos de recurso propios; esos mecanismos no son externos y su independencia no está acreditada. No se prevé el recurso de apelación cuando se haya determinado que no existen indicios razonables de represalias.
- 71 Fallo núm. 2014-UNAT-457, *Wasserstrom v- Secretary-General of the United Nations*, párr. 41.
- 72 Al 1 de enero de 2018, ONU-Mujeres había trasladado su función de investigación de la Oficina de Auditoría e Investigaciones del PNUD a la OSSI de la Secretaría de las Naciones Unidas.
- 73 La OIT cuenta con un proceso en una sola etapa en el que el examen preliminar también cumple las funciones de investigación en los casos de represalias.
- 74 No se facilitó información que permitiera determinar si las denuncias de faltas de conducta eran objeto de un examen preliminar y una investigación.
- 75 En la política de protección contra las represalias (párrs. 14 y 17) se prevén un examen preliminar, a cargo de la Oficina de Ética, y una investigación, a cargo del Auditor Interno. Esas medidas no están previstas en los casos de denuncias de irregularidades.
- 76 Según la OIT, la Oficina de Auditoría Interna y Control registra todos los casos que se le presentan en una hoja de cálculo en la que se dan detalles de la ubicación, el tipo, la fuente de los fondos y la situación. Asimismo, el Oficial de Ética registra todas las denuncias de represalias. Sin embargo, en las políticas escritas no existen disposiciones explícitas sobre esas medidas.
- 77 En la política de protección contra las represalias (párr. 5.3 b)) se dispone que las funciones de la División de Supervisión Interna y Ética incluyen el mantenimiento de un registro confidencial de todas las denuncias de represalias recibidas. No se especifica que deben registrarse todas las denuncias de irregularidades.
- 78 La Secretaría de las Naciones Unidas observa que la Oficina de Ética mantiene una base de datos de todas las denuncias de represalias, incluidas las no investigadas, en la que se incluyen los motivos de que no se tramiten. Aunque en el informe anual de la Oficina de Ética se desglosan las solicitudes recibidas de protección contra las represalias, en la política no se prevé el registro de las denuncias.
- 79 Según el ONUSIDA, el Servicio de Supervisión Interna mantiene un “registro de denuncias de especial interés” en el que se consignan todas las alegaciones pendientes de examen por un comité de admisión de denuncias oficial. Asimismo, el Oficial de Ética mantiene un registro aparte de las denuncias de represalias. Sin embargo, en los documentos de políticas no se prevé el mantenimiento de registros.
- 80 Según la UNESCO, la Oficina de Ética registra todas las formas de conducta indebida, las clasifica y presenta cifras unificadas en su informe anual; sin embargo, en su política de protección contra las represalias no se prevé el mantenimiento de registros.
- 81 De conformidad con el marco disciplinario (párr. 12.2.1), en la evaluación preliminar deben registrarse y constatarse los hechos básicos.
- 82 El UNICEF señala que su Oficina de Auditoría Interna mantiene un sistema de registro de denuncias de irregularidades y represalias en su sistema de gestión de casos.
- 83 Si bien en las directrices de investigación de la Oficina de Supervisión Interna y Ética (párr. 31) se exige el registro de todas las denuncias de faltas de conducta/irregularidades que se reciban, la

política de protección contra las represalias no contiene ninguna disposición sobre el registro de todas las denuncias de represalias.

- ⁸⁴ En la política de protección contra las represalias (párr. 21b)) se exige a la Oficina de Ética que lleve un registro confidencial de las denuncias de represalias. Sin embargo, no se prevé el registro de las denuncias de irregularidades.
- ⁸⁵ La OMT ha observado que, dado el pequeño tamaño de la organización y el número relativamente reducido de casos que se presentan a la Oficina de Ética, no se ha considerado necesario crear un sistema de registro de denuncias de irregularidades, pero puede establecerse cuando corresponda.
- ⁸⁶ Según la política de protección contra las represalias (párr. 14) la Oficina de Ética debe mantener un registro confidencial de todas las denuncias de represalias que reciba. No existe ninguna disposición análoga respecto de las denuncias de irregularidades.
- ⁸⁷ Según la política de protección contra las represalias (párr. 13), la Oficina de Ética debe recibir todas las denuncias de represalias y consignarlas en un registro confidencial. No se prevé expresamente el registro de las denuncias de irregularidades presentadas por las entidades designadas (la Oficina del Inspector General, el Director de Recursos Humanos o el Oficial de Ética).
- ⁸⁸ Si bien los documentos de política no contienen disposiciones relativas al registro de represalias e irregularidades, en la política de protección contra las represalias (párr. 56) se dispone que el Departamento de Conformidad, Gestión de Riesgos y Ética debe preparar un informe anual en el que se expongan las medidas adoptadas en relación con esa política. La OMS observó que para ello es preciso mantener un registro de todos los casos, como ha hecho el Departamento de Conformidad, Gestión de Riesgos y Ética.
- ⁸⁹ ACNUR, FAO, OIEA, OIT, OMI, OMM, OMT, ONUDI, ONU-Mujeres, PMA, PNUD, UIT, UNESCO, UNFPA (días naturales), UNICEF, UNOPS y UPU (en casos excepcionales).
- ⁹⁰ FAO, OMM, OMPI, OMS, ONU-Mujeres, ONUSIDA, PMA, PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas, UIT, UNFPA y UPU (en casos excepcionales).
- ⁹¹ OACI, OIT, OMI, OMM, OMS, OMT, ONU-Mujeres, ONUSIDA, Secretaría de las Naciones Unidas, UIT, UNESCO, UNICEF, UNOPS y UPU.
- ⁹² En la instrucción administrativa ST/AI/2017/1 no se fijan plazos para el examen preliminar ni para la investigación de los casos de faltas de conducta.
- ⁹³ En la directiva sobre medidas y procesos disciplinarios (CF/EXD/2012-005) no se fijan plazos para las investigaciones sobre las irregularidades.
- ⁹⁴ OACI, OMM, OMPI, OMS, ONUDI, ONUSIDA, PMA, PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas, UIT, UNESCO, UNFPA, UNICEF y UNOPS.
- ⁹⁵ FAO, OMT, UNESCO y UPU.
- ⁹⁶ OACI, OIT, OMI, OMM, OMS, ONU-Mujeres, ONUSIDA, Secretaría de las Naciones Unidas y UIT.
- ⁹⁷ OIEA, ONUDI, PMA, PNUD, UNFPA, UNICEF y UNOPS.
- ⁹⁸ ACNUR, OIEA, OMS/ONUSIDA, ONUDI, OOPS, PMA, Secretaría de las Naciones Unidas, UNESCO y UPU.
- ⁹⁹ OMS/ONUSIDA, PMA, PNUD y UNESCO.
- ¹⁰⁰ OMPI, OMS/ONUSIDA, OOPS, PMA, PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas, UNESCO, UNOPS y UPU.
- ¹⁰¹ ACNUR, OMM, OOPS, PMA, PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas, UNESCO y UNOPS.
- ¹⁰² ACNUR, OIEA, OMI, OMM, OMPI, OMS/ONUSIDA, ONUDI, OOPS, PMA, PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas, UNESCO, UNOPS y UPU.
- ¹⁰³ Otras categorías de no funcionarios: titulares de acuerdos de ejecución de tareas (OMS/ONUSIDA), expertos (ONUDI), becarios (OMPI), Funcionarios Subalternos del Cuadro Orgánico (PNUD y ONU-Mujeres), trabajadores ocasionales (UNESCO), asesores temporales (OMS/ONUSIDA) y empleados temporales (OMI y OMM).
- ¹⁰⁴ El párrafo 20 de las Normas de conducta dice: “Los funcionarios públicos internacionales tienen la obligación de denunciar todo incumplimiento de las normas y reglas de la organización al oficial o la entidad encargados de adoptar las medidas adecuadas, y deben cooperar en las auditorías e investigaciones. Todo funcionario público internacional que haga una denuncia de ese tipo de buena fe o que coopere en una auditoría o investigación tiene derecho a recibir protección contra represalias”.
- ¹⁰⁵ Además de la política de protección contra las represalias, se han consultado los documentos siguientes: Directrices para Investigaciones (FAO); Procedures for Whistle-Blower Reporting by External Persons (procedimientos para la presentación de denuncias sobre irregularidades por personas externas) (OIEA); Marco de ética (OACI); La ética en la Oficina (OIT); Reglamento del personal, apéndice F (OMI); Unsatisfactory Conduct, Investigations and the Disciplinary Process (conducta insatisfactoria, investigaciones y proceso disciplinario) (Secretaría de las Naciones Unidas); Marco jurídico del PNUD para tratar el incumplimiento de las normas de conducta de las

Naciones Unidas (PNUD, ONU-Mujeres y UNOPS); Internal Oversight Service Investigation Guidelines (directrices de investigación del Servicio de Supervisión Interna) (UNESCO); Disciplinary Framework (marco disciplinario) (UNFPA); Executive Directive on Disciplinary Processes and Measures (directiva ejecutiva sobre procesos y medidas disciplinarios) (UNICEF); OIOS Investigation Guidelines (directrices de investigación de la OSSI) (ONUDI); Conflict Resolution Mechanisms (mecanismos de resolución de conflictos) (UPU); Office of the Inspector General Investigation Guidelines (directrices de investigación de la Oficina del Inspector General) (PMA); e Investigation Manual (manual de investigación) (OMM).

- ¹⁰⁶ Además de la política de protección contra las represalias, se han consultado los documentos siguientes: Marco Estratégico para la Prevención del Fraude y la Corrupción y Ethics Office Case Management Standard Operating Procedures (procedimientos operativos estándar de la Oficina de Ética para la gestión de casos) (ACNUR); Ethics Office Terms of Reference (mandato de la Oficina de Ética), Investigation Policy (política de investigaciones) y UNRWA Hotline: Reports of Misconduct (línea telefónica directa del OOPS para la denuncia de irregularidades) (OOPS); e Internal Oversight Division Investigation Manual (manual de investigación de la División de Supervisión Interna) y Oversight Charter (carta de supervisión interna) (OMPI).
- ¹⁰⁷ FAO, OIT, OMS, ONUDI, PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas y UNFPA.
- ¹⁰⁸ ACNUR, OACI, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMT, ONU-Mujeres, ONUSIDA, OOPS, UIT, UNICEF, UNOPS y UPU.
- ¹⁰⁹ Documentos que no son públicos: External Persons Whistle-Blowing Procedures (procedimientos para la denuncia de irregularidades por personas externas) (OIEA); Ethics Office Case Management Standard Operating Procedures (procedimientos operativos estándar de la Oficina de Ética para la gestión de casos) (ACNUR); Disciplinary Processes and Measures (procesos y medidas disciplinarios) (UNICEF); Legal Framework for Addressing Non-Compliance with United Nations Standards of Conduct (marco jurídico para tratar el incumplimiento de las normas de conducta de las Naciones Unidas) (UNOPS); Ethics Office Terms of Reference (mandato de la Oficina de Ética), Investigation Policy (política de investigación) y UNRWA Hotline (línea telefónica directa del OOPS) (OOPS); Conflict Resolution Mechanisms (mecanismos de resolución de conflictos) (UPU); Office of the Inspector General Investigation Guidelines (directrices de investigación de la Oficina del Inspector General) (PMA); e Investigation Manual (manual de investigación) (OMM). Documentos no publicados: Internal Oversight Service Investigation Guidelines (directrices de investigación del Servicio de Supervisión Interna) (UNESCO).
- ¹¹⁰ Véase A/72/350, párr. 54.
- ¹¹¹ ACNUR, OACI, OIEA, OMI, ONUDI, ONU-Mujeres, UNFPA y UNICEF.
- ¹¹² Francés e inglés: OMM, OMPI, Secretaría de las Naciones Unidas, UIT, UNESCO y UPU; árabe e inglés: OOPS.
- ¹¹³ Español, francés e inglés: FAO, OIT, OMT, PNUD y UNOPS.
- ¹¹⁴ Árabe, español, francés e inglés.
- ¹¹⁵ La FAO señaló que se había decidido examinar la aplicación de la política (a finales de 2011) y revisarla de nuevo una vez la Oficina de Ética y el Comité de Ética hubieran entrado en funcionamiento.
- ¹¹⁶ La Oficina de Servicios de Supervisión Interna del OIEA señaló que examinaba periódicamente sus políticas y que modificó la política de protección contra las represalias en 2016.
- ¹¹⁷ En la sección 12 de la política de protección contra las represalias se estipula que la política debe ser sometida a examen a los dos años de su aprobación (febrero de 2015).
- ¹¹⁸ La UNESCO señaló que el plan de trabajo anual de la Oficina de Ética comprende el examen periódico de todas las políticas de las que se ocupa.
- ¹¹⁹ El ACNUR señaló que actualizará su política de protección contra las represalias en 2018.
- ¹²⁰ La ONUDI señaló que las políticas se examinan y actualizan cuando es necesario.
- ¹²¹ En la política de protección contra las represalias no se prevén las actualizaciones; en la política de investigación (párr. 36) se prevé su examen al año de su entrada en vigor y, posteriormente, cada tres años.
- ¹²² La OMT señaló que, dado su reducido tamaño y el número relativamente reducido de denuncias de represalias, no se ha considerado necesario revisar la política.
- ¹²³ La UPU señaló que la actualización de las normas forma parte de las funciones de la Oficina de Ética.
- ¹²⁴ La cuestión de la independencia de las tres entidades clave asociadas con las denuncias de irregularidades, a saber, las oficinas de ética, supervisión y del ombudsman, se trata en el capítulo III.

III. Independencia de las funciones de apoyo a las políticas relativas a los denunciantes de irregularidades

A. Importancia de la independencia y definiciones y componentes correspondientes

126. En varios informes de supervisión de la DCI se han definido claramente e incluido medidas y recomendaciones relativas a la independencia de las funciones del jefe de ética, el jefe de supervisión y el *ombudsman*/mediador¹. La independencia de esas funciones es un elemento fundamental de las políticas sobre los denunciantes de irregularidades, ya que garantizan al personal que el examen de las denuncias estará libre de injerencias, influencias o presiones políticas y jerárquicas indebidas. Algunos de los criterios de mejores prácticas del capítulo II se basan en la independencia de ciertas funciones, como los indicadores 1.2, 3.2 y 3.3, y otros asumen la independencia estructural y operacional con respecto a la aplicación, como los indicadores 1.3, 2.1, 4.1, 4.3 y 4.4. Para que los criterios sean eficaces, el personal debe comprender qué se entiende realmente por independencia dentro de las organizaciones y qué puede esperar.

127. Comúnmente, la independencia se define como la inexistencia de condiciones que pongan en peligro la capacidad de una persona para desempeñar sus funciones de manera imparcial, con suficiente autonomía y sin influencias externas. Esta independencia operacional se basa en el supuesto de que el jefe de la oficina está plenamente facultado para decidir su programa de trabajo y tiene autoridad para iniciar, llevar a cabo e informar sobre cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus responsabilidades². Además, la organización y la administración brindan pleno acceso a toda la información que se solicite.

128. La independencia también supone la existencia de mecanismos integrados para la imparcialidad y la transparencia, como la participación de interesados operacionalmente externos para lograr una visión equilibrada y la transparencia. Eso puede suponer, por ejemplo, la preparación de un informe de actividades y observaciones clave, o tener acceso y proporcionar información a un órgano rector. Al determinar las funciones encargadas de apoyar y aplicar las políticas de protección contra las represalias, es importante distinguir desde el comienzo entre las funciones que se consideran independientes y las que no. El departamento de recursos humanos, que recomienda y aplica las sanciones, y la oficina jurídica, que examina esas sanciones y ofrece asesoramiento jurídico a la administración en el contexto de la resolución de las cuestiones de faltas de conducta e irregularidades, están obligados a desempeñar sus funciones de conformidad con el marco normativo establecido, que se basa e integra en la cadena jerárquica de la administración. No se supone que esas funciones son independientes operacionalmente porque que no han sido concebidas para serlo.

129. El oficial de ética y el jefe de la oficina de supervisión se atienen a los principios, los valores y los mandatos fundamentales de la organización a la que pertenecen. Se considera y asume que son operacionalmente independientes e imparciales en el desempeño de sus respectivas funciones. Aunque en la mayoría de las políticas escritas de las organizaciones se hace hincapié en la independencia y la imparcialidad de esas funciones, no existe una definición coherente de lo que esa independencia implica en las distintas organizaciones. Por otra parte, aunque la función de *ombudsman*/mediador no apoya directamente la aplicación de las políticas sobre los denunciantes de irregularidades, esta función puede desempeñar un papel fundamental en la prevención de las represalias, brindando servicios de mediación para resolver y prevenir los problemas y ofreciendo orientación y apoyo oficiosos (indicador 3.2) durante el proceso de denuncia. A este respecto, su independencia es significativa.

B. Recomendaciones anteriores de la Dependencia Común de Inspección en relación con la independencia

130. En dos informes, la DCI ha formulado cuatro recomendaciones en relación con la duración máxima de los mandatos de las funciones de ética, supervisión y *ombudsman*/mediación, en las que propone que se establezcan esos límites con diversos grados de aplicación. Cada función tiene dos indicadores comunes relacionados con la independencia: la duración máxima del mandato y la preparación de un informe anual. Al 31 de diciembre de 2017³, el 45 % de las organizaciones que contaban con oficiales de ética no habían fijado la duración máxima de sus mandatos, no se había limitado la duración de los mandatos del 50 % de los jefes de oficinas de supervisión y de menos del 20 % de los cargos de *ombudsman*/mediador.

131. La limitación temporal de los mandatos es un componente básico de la independencia operacional. Esos límites aíslan a las funciones antes mencionadas de las influencias internas y externas, tanto explícitas como implícitas, que pueden ejercerse, conscientemente o no, a través de las relaciones interpersonales que se van estableciendo durante una prolongada permanencia en el cargo. Esas influencias pueden afectar a la objetividad, que sigue siendo fundamental para el desempeño cabal de las funciones.

132. La DCI ha formulado tres recomendaciones en dos informes relacionadas con la preparación de un informe anual. La preparación de un informe anual en el que se describan las diversas actividades llevadas a cabo y su presentación a un órgano rector es fundamental para garantizar la independencia de la función, por dos razones principales. En primer lugar, la preparación de ese informe permite el ejercicio transparente y responsable de la función. En segundo lugar, el órgano rector, desempeñando su función fiduciaria, lleva a cabo un examen reglamentario y objetivo que garantiza el cumplimiento del mandato definido de la función.

133. Tan solo dos de las organizaciones que cuentan con oficinas de ética (OMM y UIT) no preparan un informe, y ambas indicaron que empezarán a hacerlo en 2018. Además, solamente dos de las oficinas de ética (ACNUR y PMA⁴) que preparan un informe no lo presentan a su órgano rector. Todas las organizaciones con oficinas de supervisión preparan un informe, y solamente una (OMI) no lo presenta a su órgano rector. Todas las organizaciones que cuentan con funciones de *ombudsman* o mediación preparan un informe.

C. Indicadores de la función de ética y de su independencia

Cuadro 7

Independencia del jefe de la función de ética

Organización	Duración máxima del mandato	Función de dedicación exclusiva ^a	Subordinado a y evaluado por el jefe ejecutivo o el órgano rector	Prepara un informe anual y lo presenta al órgano rector
ACNUR	No	Sí	Sí	Prepara un informe, pero no lo presenta
FAO	Sí	No	Sí	Sí
OACI	Sí	Sí	Sí	Sí
OIEA (no existe)	-	-	-	-
OIT	No	No	Sí	Sí
OMI	No	No	Sí	Sí
OMM	Sí	Sí	Sí	No (se empezará en 2018)
OMPI	Sí	Sí	Sí	Sí
OMS	No	Sí	No	Sí
OMT	No	Sí	Sí	Sí

Organización	Duración máxima del mandato	Función de dedicación exclusiva ^a	Subordinado a y evaluado por el jefe ejecutivo o el órgano rector	Prepara un informe anual y lo presenta al órgano rector
ONUDI	No	No	No	Sí
ONU-Mujeres	No	Sí	Sí	Sí
ONUSIDA	Sí	Sí	Sí	Sí
OOPS	No	Sí	Subordinado, pero no evaluado	Sí
PMA	Sí	Sí	Sí	Prepara un informe, pero no lo presenta
PNUD	Sí	Sí	Sí	Sí
Secretaría de las Naciones Unidas	No	Sí	Sí	Sí
UIT	Sí	Sí	Sí	No (se empezará en 2018)
UNESCO	Sí	Sí	Sí	Sí
UNFPA	Sí	Sí	Sí	Sí
UNICEF	Sí	Sí	Subordinado, pero no evaluado	Sí
UNOPS	No	Sí	Sí	Sí
UPU ^b	No ^c	Sí	No	Sí

Fuente: Datos proporcionados por las organizaciones participantes en la DCI.

^a El funcionario que ocupa el cargo de oficial de ética no desempeña ninguna otra función.

^b Mediante un proceso de licitación se selecciona a una empresa externa que desempeña las funciones de oficina de ética para la UPU.

^c Puede renovarse al término del mandato.

134. La independencia de la función de ética en la Secretaría de las Naciones Unidas se rige por el Boletín del Secretario General acerca de la aplicación de normas éticas en todo el sistema de las Naciones Unidas⁵, que es una política utilizada por los fondos y programas administrada por separado. En el Boletín se subraya que la independencia, la imparcialidad y la confidencialidad son condiciones previas fundamentales para que la oficina de ética funcione con eficacia. La política tiene el doble fin de garantizar la independencia de la función y de asegurar activamente que cumplirá sus deberes a la entera discreción del jefe de la oficina de ética y libre de presiones e influencias. Como se señala en el Boletín, la oficina de ética debe tener una vía de comunicación directa con el Presidente del Comité de Ética de las Naciones Unidas para solicitar el asesoramiento y la orientación del Comité. Además, el jefe ejecutivo del órgano o programa administrado por separado debe ser informado de la remisión de un asunto utilizando esa vía.

135. Al 31 de diciembre de 2017, solamente una organización (OIEA) no disponía de función de ética, lo cual representa una mejora notable desde la publicación del informe de la DCI de 2010 sobre esta cuestión, en el que se señalaba que eran ocho las organizaciones que no disponían de esa función. En cuatro organizaciones (OMS, ONUDI, OOPS y UPU), las oficinas de ética no están bajo la supervisión directa del jefe de la organización ni este evalúa su desempeño, y tres organizaciones (OMS, ONUDI y OOPS) dependen directamente de entidades distintas del jefe ejecutivo. En el UNICEF, la evaluación de la actuación profesional del Asesor Principal sobre Ética está a cargo del Jefe de Gabinete.

D. Los puestos de doble dedicación no son independientes

136. En cuatro organizaciones (FAO, OIT, OMI y ONUDI) los oficiales de ética desempeñan una doble función, es decir, el oficial de ética es también *ombudsman* (FAO), jefe de la oficina de supervisión (OMI) o desempeña un cargo no relacionado con la ética,

como el de coordinador superior de seguridad (ONUDI) o el de oficial profesional en el Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (OIT). La doble dedicación hace que el puesto de oficial de ética no sea estructuralmente independiente, por lo que esta situación debe evitarse a toda costa. El personal de las organizaciones mencionadas expresó su escepticismo respecto de la independencia de esos cargos. Los conflictos de intereses son también más frecuentes, sobre todo en la OIT y la ONUDI, cuando los oficiales de ética también desempeñan funciones técnicas.

137. La doble dedicación limita la independencia y la integridad de la función. En el caso de las funciones de ética, *ombudsman* y supervisión, la doble dedicación puede dar lugar a que el personal sea más vulnerable y a que las funciones pierdan su credibilidad y la confianza del personal. En ocasiones, los oficiales de esas funciones expresaron su preocupación por tener que abarcar demasiado, por no poder ser proactivos en su función de ética y por tener que dejar que sean los funcionarios que solicitan su asesoramiento quienes decidan cuál de sus funciones es la más adecuada a su consulta.

138. Existen otras soluciones preferibles, que además pueden reforzar la independencia, en las que se comparten los servicios de esas funciones; la OMM y la UIT comparten el oficial de ética, ONU-Mujeres y la Secretaría de las Naciones Unidas comparten también el oficial de ética, la OMS y el ONUSIDA comparten la función de auditoría e investigación, ONU-Mujeres y el PNUD comparten la función de supervisión, y varias organizaciones comparten los servicios del *ombudsman*. A este respecto, los Inspectores opinan que **las organizaciones cuyos cargos de ética, supervisión y/o ombudsman tengan doble dedicación deberían reexaminar esas funciones para centrar su labor y garantizar su independencia e integridad, y estudiar la posibilidad de adoptar otras soluciones, como la de los servicios compartidos.**

E. Indicadores de la función y la independencia del jefe de supervisión

139. La independencia estructural y operacional de los profesionales de la supervisión es fundamental para el cumplimiento cabal de sus responsabilidades. Esas personas deben estar protegidas de las influencias internas y externas que puedan comprometer la integridad del proceso de investigación e impedir que este se lleve a cabo con la imparcialidad y la objetividad estipuladas en su mandato. Uno de los elementos inherentes al concepto de independencia es el requisito del proceso de investigación autónomo y de la autoridad para iniciar y realizar investigaciones de conformidad con su mandato⁶. La preparación de un informe anual y su presentación a un órgano rector es también esencial para garantizar que se lleva a cabo un examen responsable, transparente y documentado acerca de las actividades de supervisión.

140. Aunque el jefe de supervisión de las organizaciones que participan en la DCI puede tener diversas responsabilidades (como auditorías, evaluaciones o investigaciones), su papel en la supervisión de los encargados de realizar las investigaciones es la más importante para el presente examen. Si bien el jefe de supervisión puede no participar directamente en una investigación, su independencia sigue siendo crucial para la credibilidad e integridad general de la función. En todas las organizaciones que cuentan con función de supervisión, esta depende del jefe ejecutivo de la organización. Como se indicó anteriormente, no se limita la duración de los mandatos de más de la mitad (11) de los jefes de supervisión. En 13 organizaciones, el nombramiento del jefe de supervisión está sujeto a la consulta y autorización del órgano rector. En 5 organizaciones, aunque se consulta al órgano rector, no se requiere su consentimiento. En las 3 organizaciones restantes (OMI, ONUDI y UIT), no se solicita la intervención del órgano rector en los nombramientos. En el OIEA, la OMI, la ONUDI, la UIT y la UNOPS, no es preciso consultar la destitución del cargo al órgano rector. El cargo de jefe de supervisión es altamente técnico y es fundamental para el marco de rendición de cuentas y la aplicación efectiva de las políticas de una organización. Dado que los titulares de todos esos puestos están subordinados a los jefes ejecutivos, sus procesos de contratación, evaluación y destitución podrían beneficiarse de la aplicación de un nivel adicional de rendición de cuentas por parte de un órgano rector.

Cuadro 8
Independencia del jefe de la función de supervisión

Organización	Está subordinado al jefe ejecutivo o al órgano rector y es evaluado por este	Duración limitada del mandato	Nombramiento sujeto a la consulta y a la aprobación previa del órgano rector	Solo puede ser apartado del cargo tras consultar al órgano rector	Puede iniciar investigaciones sin la aprobación previa del jefe ejecutivo	Prepara un informe anual y lo presenta al órgano rector
ACNUR	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
FAO	Sí	No	Consulta solamente	Sí	Sí	Sí
OACI	Sí	Sí	Sí	Sí	No (investigaciones generales), Sí (sobre represalias)	Sí
OIEA	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
OIT	Sí	No	Consulta solamente	Sí	Sí	Sí
OMI	Sí	No	No	No	Sí	Prepara informe pero no lo presenta
OMM	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
OMPI	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
OMS	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
OMT ^a	-	-	-	-	-	-
ONUDI	Sí	No	No	No	Sí	Sí
ONU-Mujeres	Sí	Sí	Consulta solamente	Sí	Sí	Sí
ONUSIDA	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
OOPS	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
PMA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PNUD	Sí	Sí	Consulta solamente	Sí	Sí	Sí
Secretaría de las Naciones Unidas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
UIT	Sí	No	No	No	No	Sí
UNESCO	Sí	Sí	Consulta solamente	Sí	Sí	Sí
UNFPA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
UNICEF	Sí	Sí	Sí (consulta), Se desconoce (aprobación)	Sí	Sí	Sí
UNOPS	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
UPU ^a	-	-	-	-	-	-

Fuente: Datos proporcionados por las organizaciones participantes.

^a En la OMT y la UPU no existe el cargo de Jefe de Supervisión. En la UPU, una empresa del sector privado ha sido contratada para que desempeñe las funciones de auditoría interna; desde 2012 la empresa ha prestado también servicios de investigación en caso necesario. La UPU paga por cada caso atendido.

141. En tres organizaciones (OACI, UIT y UPU) no se puede abrir una investigación sin la aprobación previa del jefe ejecutivo. Este indicador, del que se trató en un informe anterior de la DCI sobre la función de supervisión, pone de relieve las limitaciones de esta función por lo que hace a su independencia estructural y operacional. En la UPU, la función de supervisión está subcontratada a una entidad externa y, por lo tanto, para iniciar una investigación es preciso presentar una solicitud de trabajo. En la OACI y la UIT, las funciones de supervisión tienen capacidad limitada para llevar a cabo investigaciones pero pueden iniciarlas. **La DCI ha constatado una mejora en este indicador desde sus informes de 2016 y 2011 y exhorta a la OACI, la UIT y la UPU a que aborden este tema y doten a sus mecanismos de supervisión de capacidad para iniciar investigaciones sin la aprobación previa de los jefes ejecutivos.**

F. Indicadores de la función y la independencia del *ombudsman*/mediador

142. Por lo general, la función del *ombudsman* se basa en cuatro principios básicos; el *ombudsman*: a) es independiente en estructura, funcionamiento y forma de actuar en el nivel más alto posible de la organización; b) como entidad neutral, no está alineado y permanece imparcial y no interviene en ninguna situación que pueda ser fuente de conflicto de intereses; c) mantiene todas las comunicaciones con las personas que solicitan su asesoramiento en estricta confidencialidad y no divulga ninguna comunicación confidencial a menos que se le conceda una autorización expresa; la única excepción a dicha norma de confidencialidad es la existencia de una situación que presente un riesgo inminente de perjuicio grave; d) como interlocutor informal, el *ombudsman* no interviene en ningún procedimiento de arbitraje que pueda estar vinculado con los problemas que se le han presentado⁷.

Cuadro 9

Independencia del jefe de la función de *ombudsman*/servicios de mediación

Organización	Duración limitada del mandato	Adhesión a los principios éticos del Código de Ética de la International Ombudsman Association (en el mandato)	Función de dedicación exclusiva ^a	Contratación y examen de la labor con consultas entre el personal y la administración	Prepara un informe anual en el que se detectan problemas sistémicos
ACNUR	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
FAO	Sí	Sí	No	No	Sí
OACI	No	Sí	No	No	Sí
OIEA ^b	-	-	-	-	-
OIT	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
OMI ^b	-	-	-	-	-
OMM ^b	-	-	-	-	-
OMPI	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
OMS	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
OMT ^b	-	-	-	-	-
ONUDI ^b	-	-	-	-	-
ONU-Mujeres	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
ONUSIDA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
OOPS ^b	-	-	-	-	-
PMA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PNUD	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Organización	Duración limitada del mandato	Adhesión a los principios éticos del Código de Ética de la International Ombudsman Association (en el mandato)	Función de dedicación exclusiva ^a	Contratación y examen de la labor con consultas entre el personal y la administración	Prepara un informe anual en el que se detectan problemas sistémicos
Secretaría de las Naciones Unidas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
UIT ^b	-	-	-	-	-
UNESCO	No	Sí	Sí	Sí	Sí
UNFPA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
UNICEF	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
UNOPS	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
UPU ^c	No	No	Sí	No	Sí

Fuente: Datos facilitados por las organizaciones participantes.

^a El funcionario que ocupa el cargo de *ombudsman* no desempeña ninguna otra función.

^b No existe el cargo.

^c La función de *ombudsman* se subcontrata al servicio postal de Suiza. El contrato actual abarca de 2016 a 2020.

143. Desde el informe de la DCI de 2015, se han producido muy pocos cambios significativos en los indicadores de la función y la independencia relativos de los *ombudsmen*. Siete organizaciones participantes no cuentan con esta función (una menos que en 2015, ya que la UNESCO ahora tiene mediadores), y algunas no usan el término “*ombudsman*”, sino el de “mediador”. Dos organizaciones (FAO y OACI) tienen *ombudsman*/mediador con doble dedicación, lo cual, como se señaló anteriormente, puede resultar problemático.

144. Varias organizaciones comparten los servicios del *ombudsman* (Secretaría de las Naciones Unidas, ONU-Mujeres, PNUD, UNFPA, UNICEF y UNOPS; OMS y ONUSIDA). Dos organizaciones han encontrado soluciones creativas para proporcionar este servicio. La UPU ha subcontratado los servicios de *ombudsman* al servicio postal de Suiza, y la UNESCO emplea a funcionarios jubilados como mediadores. Como mejor práctica, el PMA y el ACNUR complementan las actividades de la oficina del *ombudsman* mediante el uso de funcionarios que desempeñan voluntariamente el papel adicional de asesores para un entorno laboral respetuoso, con lo que se ofrece un espacio neutral para el personal, especialmente el de las oficinas exteriores. Los asesores para un entorno laboral respetuoso ofrecen asesoramiento confidencial e imparcial y apoyo a funcionarios con conflictos en el lugar de trabajo, que incluye la remisión a otros recursos apropiados. Todas las organizaciones, especialmente las que tienen una importante presencia en el terreno, deberían estudiar la posibilidad de seleccionar y capacitar a asesores para un entorno laboral respetuoso, lo que puede entrañar un costo adicional mínimo.

145. En vista del valioso papel que desempeñan el *ombudsman* y los servicios de mediación, los **Inspectores encarecen a las siete organizaciones que no disponen de *ombudsman*/servicios de mediación (OIEA, OMI, OMM, OMT, ONUDI, OOPS y UIT) que estudien la posibilidad de establecerlos como una función de dedicación exclusiva utilizando servicios compartidos o por otros medios.**

G. Conclusión sobre la independencia de las funciones relacionadas con las políticas de protección contra las represalias

146. Solo dos organizaciones (OMPI y UNFPA) cumplen todos los criterios de independencia de las funciones de jefe de ética, jefe de supervisión y *ombudsman*/mediador. La independencia es un requisito estructural y operacional para la aplicación de las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades. Los funcionarios confían en la independencia de esas funciones cuando revelan información

sensible que, de no ser comunicada, podría entrañar riesgos considerables para la reputación y las operaciones de una organización, con la convicción de que estarán protegidos si lo hacen. Si las funciones que se presentan como independientes no están debidamente estructuradas, la confianza del personal disminuye y se debilitan los procesos y procedimientos de esas funciones. Las funciones requieren que tanto el jefe ejecutivo como el órgano rector garanticen su independencia; por lo tanto, los Inspectores exhortan a estos últimos a que reevalúen la independencia de esas tres funciones.

147. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la rendición de cuentas de esas tres funciones. Para ello será necesario definir claramente su independencia y requerir que presenten informes periódicos a sus respectivos órganos rectores.

Recomendación 4

Para 2020, los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían solicitar a los jefes ejecutivos que velen por que se establezca claramente la independencia de las funciones de jefe de ética, jefe de supervisión y *ombudsman*/mediador, de conformidad con las recomendaciones que figuran en los informes de la DCI (JIU/REP/2006/2, JIU/REP/2010/3, JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2015/6 y JIU/REP/2016/8), y por que los titulares de esas funciones informen periódicamente al órgano legislativo.

Notas

- ¹ Véanse JIU/REP/2006/2, JIU/REP/2010/3, JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2015/6 y JIU/REP/2016/8.
- ² Adaptado del párrafo 5 a) de la parte dispositiva de la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 12 de agosto de 1994.
- ³ Cuando se estaba ultimando el informe, en junio de 2018, tres organizaciones comunicaron lo siguiente a la DCI: la función de ética de la OMS pasó a depender directamente del Director General en mayo de 2018; el OIEA estableció una función de ética; y la función de ética de la ONUDI pasó a ser de dedicación exclusiva.
- ⁴ El PMA comunicó que su Oficina de Ética presenta un informe sobre sus actividades a la Junta Ejecutiva en un anexo del informe anual sobre la ejecución. A partir de junio de 2018, la Oficina de Ética del PMA presentará su informe directamente a la Junta Ejecutiva.
- ⁵ ST/SGB/2007/11.
- ⁶ Véase JIU/REP/2000/9.
- ⁷ International Ombudsman Association, "IOA Best Practices: A Supplement to IOA's Standards of Practice", (octubre de 2009), pág. 1.

IV. Procesos y procedimientos de apoyo a la aplicación de las políticas de denuncia de irregularidades: presentación de denuncias sobre faltas de conducta/irregularidades y represalias

A. Procedimiento habitual de denuncia

148. En todo el sistema, las denuncias de faltas de conducta/irregularidades se presentan habitualmente al supervisor inmediato. Los procesos y procedimientos para la presentación de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y su tramitación pueden llevar tan solo tres meses, en los casos de faltas de conducta/irregularidades que no incluyen represalias, varios meses, cuando se denuncian represalias, y varios años, cuando el asunto se presenta a un tribunal. En las entrevistas mantenidas con personal de distintos niveles, muchos funcionarios dijeron que tenían “el deber de denunciar” y que la mayoría de las denuncias se tramitaban por la vía jerárquica normal.

149. Los documentos de procedimientos operativos estándar son los componentes fundamentales de dos de las recomendaciones que se formulan en el presente capítulo. Los procedimientos operativos estándar son un conjunto de instrucciones escritas en las que se describe una actividad habitual, usual o repetitiva llevada a cabo por una organización. Esos documentos pueden ser un instrumento eficaz y amplio para orientar al personal cuando se encuentra en circunstancias que no son habituales. La elaboración y utilización de esos documentos permiten reducir al mínimo las variaciones y promueven la calidad mediante la aplicación sistemática de un proceso o procedimiento dentro de la organización aunque se produzcan cambios temporales o permanentes en el personal. No obstante, según las entrevistas mantenidas con el personal de ética y supervisión, la mayor parte de las organizaciones no elaboran procedimientos operativos estándar para la denuncia inicial de faltas de conducta/irregularidades ni para el examen de la protección contra las represalias. Tan solo dos organizaciones (OMPI y PMA) proporcionaron a la DCI ejemplos de procedimientos operativos estándar para llevar a cabo esas investigaciones, y únicamente la Secretaría de las Naciones Unidas presentó un procedimiento operativo estándar para los exámenes relativos a la protección contra las represalias.

B. Denuncia de faltas de conducta/irregularidades

1. Las denuncias de faltas de conducta/irregularidades en el sistema de las Naciones Unidas

150. Entre 2012 y 2016 se denunciaron en total 10.413 casos de faltas de conducta/irregularidades a las oficinas de supervisión de las 23 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase el anexo V). Sin embargo, hay dos factores que llevan a suponer que el número de denuncias de faltas de conducta/irregularidades de cada una de las organizaciones es mayor que el número comunicado por las oficinas de supervisión. En primer lugar, todas las organizaciones (salvo la UIT) disponen al menos de un cauce adicional, aparte de la oficina de supervisión, para denunciar faltas de conducta/irregularidades (véase el indicador de mejores prácticas 1.1). Por ejemplo, en el OOPS, la Secretaría de las Naciones Unidas y el UNICEF, entre otras organizaciones, los supervisores y jefes de misión o de oficina también reciben denuncias de faltas de conducta/irregularidades. En segundo lugar, en los mandatos de algunas oficinas de supervisión solo se prevé la tramitación de denuncias de algunas formas determinadas de faltas de conducta/irregularidades. Por ejemplo, la Oficina de Auditoría Interna y Control de la OIT, no se ocupa de las denuncias de acoso.

151. No obstante, la mayoría de las organizaciones no obligan a recopilar y comunicar en forma estandarizada las denuncias de faltas de conducta/irregularidades que se presentan por los cauces adicionales. Así pues, no se dispone de un mecanismo centralizado para contabilizar todas las denuncias de faltas de conducta/irregularidades presentadas a todas

las entidades designadas. Además, la mayor parte de las organizaciones no aclararon si los datos sobre las denuncias de faltas de conducta/irregularidades reflejaban todas las denuncias recibidas por la oficina de supervisión o tan solo las denuncias que habían sido clasificadas como admisibles tras un proceso de selección inicial para determinar si correspondían al mandato de la oficina de supervisión.

152. En lo que respecta a las investigaciones de los casos de faltas de conducta, siete organizaciones, entre ellas cinco organizaciones grandes, no pudieron proporcionar los datos correspondientes debido a las características de sus mecanismos de clasificación de datos. En tres de esas organizaciones (OIT, PMA y UNOPS), ello se debía a que las oficinas de supervisión incluían casos pendientes de años anteriores en sus informes anuales sobre el número total de casos de faltas de conducta/irregularidades investigados.

153. Cabe señalar también que, aunque en 19 organizaciones se aplica un procedimiento en dos fases (examen preliminar seguido de una investigación) para la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades (véase el indicador de mejores prácticas 4.1), solamente 11 organizaciones¹ pudieron presentar cifras desglosadas de casos en que se había determinado o no la existencia de indicios suficientes. Además, solamente 8 organizaciones² facilitaron datos sobre el número de casos resueltos mediante mecanismos oficiosos. Sin embargo, esos datos no se han consignado en el cuadro del anexo V porque tan solo 3 organizaciones (OMI, ONUSIDA y UNESCO) presentaron cifras desglosadas de los casos de conducta indebida denunciados, los casos resueltos oficiosamente, los casos en que se había determinado o no la existencia de indicios suficientes y los casos remitidos para su investigación.

154. Esta incapacidad de proporcionar datos desglosados pone de relieve la importancia del indicador de mejores prácticas 4.2, es decir, la necesidad de contar con mecanismos para el seguimiento de las denuncias de conducta indebida, independientemente de si se toman medidas al respecto. Aunque, sobre el papel, solamente las políticas de 9 organizaciones contienen ese tipo de disposiciones, en la práctica la situación es aún peor, como lo demuestra el hecho de que 20 organizaciones no pudieran proporcionar cifras claramente desglosadas. **Los inspectores señalan que es preciso que las oficinas de supervisión presten particular atención a la gestión de los datos relativos a los casos de faltas de conducta/irregularidades con el fin de poder efectuar su seguimiento e informar sobre ellos debidamente, así como para detectar tendencias y problemas sistémicos.**

2. Forma habitual de tramitar las denuncias de faltas de conducta/irregularidades en una organización

155. En el gráfico I se muestra el proceso típico que se sigue para la denuncia y tramitación de los casos de faltas de conducta/irregularidades, desde la denuncia inicial a la posible medida administrativa. En lo que respecta a la primera etapa, aunque existen diversas entidades encargadas de recibir las denuncias de conducta indebida, su papel se limita por lo general a hacer llegar el informe a la oficina de supervisión. Sin embargo, cuando son entidades distintas de las de supervisión las encargadas de recibir y tramitar las denuncias de determinadas formas de conducta indebida, tales como el acoso o la explotación y los abusos sexuales, no queda claro si se sigue el procedimiento en dos fases, una de evaluación preliminar (o examen *prima facie*) seguida de otra de investigación.

Gráfico I

Seis fases de la presentación y la tramitación de las denuncias habituales de faltas de conducta/irregularidades



Fuente: Información recopilada por la DCI.

156. Por ejemplo, todas las formas de conducta indebida se denuncian en primer lugar a la oficina de recursos humanos en la OMI, la UIT y la UPU, y a la oficina de ética en la OACI y la OMT. El acoso, el acoso sexual y el abuso de autoridad se denuncian a las oficinas de recursos humanos en cuatro organizaciones (ONUDI, ONUSIDA, PNUD y UNOPS), al Director General en la OMPI y a la Oficina del Inspector General en la FAO. Por otra parte, cinco organizaciones (FAO, OOPS, PMA, Secretaría de las Naciones Unidas y UNICEF) cuentan con un coordinador especialmente designado que se ocupa de recibir las denuncias de explotación y abusos sexuales. En el ONUSIDA, las irregularidades de tipo financiero se denuncian al Departamento de Planificación, Finanzas y Rendición de Cuentas. **Cuando las denuncias de conducta indebida se presenten a entidades distintas de la oficina de supervisión, deberían establecerse los procedimientos operativos estándar pertinentes para seguir el procedimiento en dos fases.**

157. Debido a la limitada capacidad de las oficinas de supervisión del OOPS, la Secretaría de las Naciones Unidas (OSSSI) y la OMT, las investigaciones de algunos casos no particularmente delicados y de bajo riesgo se encomiendan a funcionarios que no son especialistas en investigaciones. **En vista de que esas prácticas plantean interrogantes sobre la profesionalidad, la independencia y la objetividad del proceso de investigación, las organizaciones deberían replantearse y buscar otras opciones para realizar y supervisar investigaciones especiales,** así como proporcionar la capacitación que sea necesaria para utilizarlas debidamente.

158. Tras la conclusión de una investigación para determinar si las acusaciones de faltas de conducta/irregularidades están fundamentadas, la oficina de supervisión presenta el informe de investigación al jefe de la organización o a la persona en la que haya delegado la recepción de los informes por conducto de la oficina de recursos humanos. Por lo general, las oficinas de recursos humanos o las oficinas jurídicas estudian el informe y recomiendan medidas administrativas al jefe de la organización. Aunque la decisión definitiva sobre las medidas administrativas que hayan de aplicarse al denunciado por faltas de conducta/irregularidades incumbe al jefe de la organización o a la persona en la que haya delegado esa autoridad, en algunos casos, el jefe de la organización puede también remitir las recomendaciones sobre las medidas administrativas a un comité disciplinario mixto de la organización (integrado por representantes del personal y de la dirección) para que recomiende medidas concretas. El personal puede presentar un recurso de apelación contra esas medidas a un tribunal.

3. Mecanismos de denuncia de faltas de conducta/irregularidades: falta de claridad

159. En las entrevistas y encuestas realizadas, los Inspectores observaron que, aunque los funcionarios comprendían bien qué comportamientos constituían faltas de conducta o irregularidades, no sabían a ciencia cierta a quién debían denunciarlas, sobre todo en las organizaciones que no tenían una dependencia central designada para recibir esas denuncias. Aunque 22 organizaciones permiten presentar denuncias de faltas de conducta/irregularidades utilizando entre dos y cinco cauces distintos (véase el indicador de mejores prácticas 1.1), en las políticas de la mayoría de ellas no se explica la razón de que se haya elegido a una función en particular para la presentación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades, cómo difiere su papel específico del de otras funciones o cuáles son las ventajas y riesgos específicos de la presentación de denuncias utilizando uno u otro cauce.

160. Por diversas razones es conveniente disponer de varios cauces para la presentación de denuncias, pero si no se explican claramente cuáles son los criterios para optar por uno u otro, puede ocurrir que el personal se sienta desconcertado y que pierda el interés en denunciar las faltas de conducta/irregularidades. Cuando las organizaciones decidan que determinadas faltas de conducta/irregularidades deben denunciarse a una dependencia específica, deben hacer saber al personal cuándo y cómo debe presentarse la denuncia y a quién debe ir dirigida.

161. Algunos de los entrevistados mencionaron varios casos de funcionarios que presentaban la misma denuncia a distintas funciones al mismo tiempo —una estrategia que se conocía como “ir de compras”— para ver cuál de ellas respondía más favorablemente. Esa práctica solía provocar la confusión y la duplicación del trabajo en las oficinas de recursos humanos, supervisión, ética y otras oficinas, porque cada una de ellas seguía sus

propios procedimientos para atender a la queja. Los denunciantes y otras personas entrevistadas señalaron que el “ir de compras” se debía a que: a) los funcionarios no comprendían la razón de que hubiera diversos mecanismos de denuncia y por consiguiente los utilizaban todos; b) los funcionarios no confiaban del todo en ningún mecanismo de denuncia concreto; o c) las denuncias presentadas anteriormente a una función determinada habían sido ignoradas o no se habían tomado en serio.

162. El desconocimiento de los mecanismos de denuncia queda confirmado por las respuestas a la encuesta mundial del personal. Aunque el 91,7 % de los encuestados decían comprender (parcial o completamente) qué comportamientos constituían faltas de conducta o irregularidades, solamente el 56,5 % afirmaban saber exactamente a quién se debían presentar las denuncias.

163. Para ayudar al personal a comprender qué, cuándo y a quién denunciar las faltas de conducta/irregularidades, los Inspectores han seleccionado algunas buenas prácticas que merecen ser adoptadas en todo el sistema, tales como: la publicación del PNUD “Where to go when – a resource guide for UNDP personnel” (Dónde y cuándo buscar ayuda; guía de recursos para el personal del PNUD), que comprende una sección sobre la denuncia de conductas indebidas; la publicación de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas “The Roadmap – A Staff Member’s Guide to Finding the Right Place” (Hoja de ruta para los funcionarios. Guía para encontrar el lugar más adecuado) y la publicación del ONUSIDA “The Compass – Information and Services for UNAID Staff” (La brújula – información y servicios para el personal del ONUSIDA) en todos los cuales se describe el cometido de las entidades y se indica: a) a quién denunciar las faltas de conducta; b) quién puede proporcionar asesoramiento y orientación; y c) a quién pueden presentarse reclamaciones y recursos de apelación de decisiones. También resultan útiles, aunque no sean tan detalladas, publicaciones como la publicación de la OMPI “Guide to a Respectful and Harmonious Workplace” (Guía para lograr el respeto y la armonía en el lugar de trabajo) el folleto de la UNESCO (ya obsoleto, de 2010) “Addressing Grievances in UNESCO” (La tramitación de las quejas en la UNESCO) y el folleto del OOPS “Where to Seek Help” (Dónde encontrar ayuda) en los que se indica a dónde dirigirse o qué hacer para conseguir información, asesoramiento o ayuda para presentar una reclamación.

164. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la comprensión por parte del personal del contenido, la forma y los destinatarios de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades.

Recomendación 5

Antes del fin de 2019, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían preparar instrumentos de comunicaciones detallados para todo el personal en los que se trate del contenido, la forma, el lugar y los destinatarios de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades, incluidos el acoso y las represalias, en todos los idiomas de trabajo de la organización.

4. Resultados de la encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada en 2017 por la DCI: presentación de denuncias de faltas de conducta/irregularidades

Gráfico II

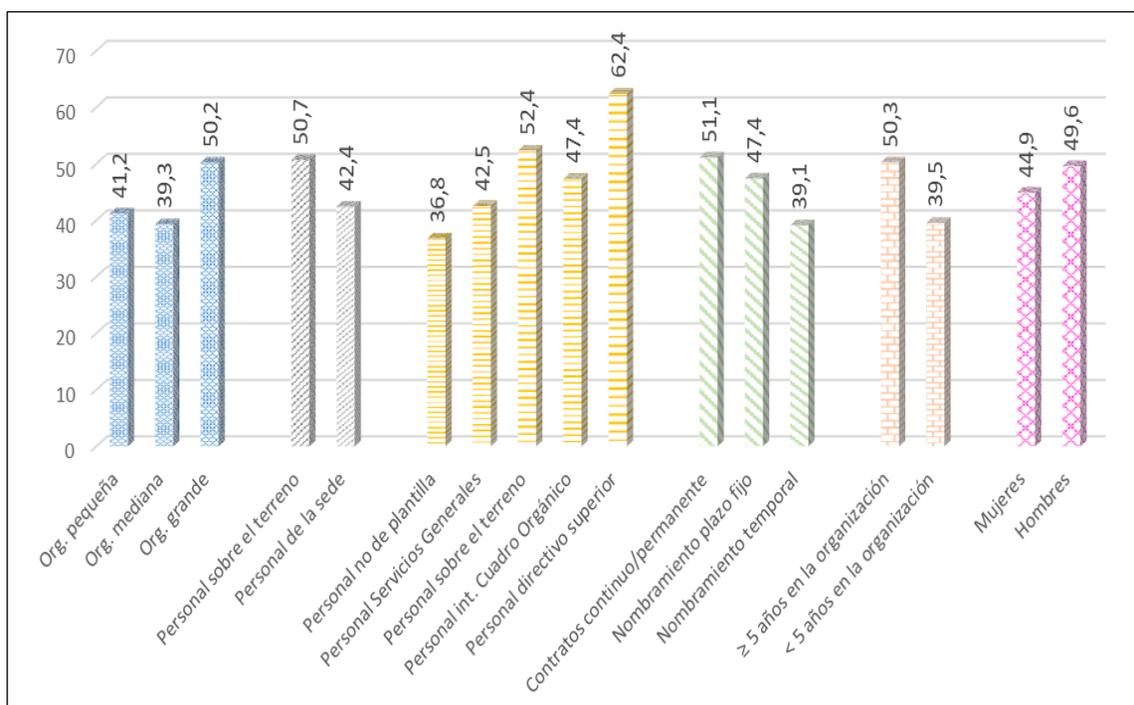
Porcentajes de participantes en la encuesta mundial del personal que fueron testigos de faltas de conducta/irregularidades y las denunciaron



Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

165. Los resultados de la encuesta mundial del personal muestran que el 45,0 % de los encuestados afirmaban haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades en los cinco años anteriores, y menos de la mitad de ellos (47,0 %) afirmaron haberlas denunciado. En las organizaciones grandes, un porcentaje mayor (50,2 %) de los que afirmaban haber presenciado faltas de conducta/irregularidades las habían denunciado, en comparación con el personal de las organizaciones medianas (39,3 %) y el de las organizaciones pequeñas (41,2 %). Análogamente, los encuestados que se identificaban como personal sobre el terreno afirmaban haber presentado denuncias en mayor medida (50,7 %) que el personal de las sedes (42,4 %).

Gráfico III
Presentación de denuncias de faltas de conducta/irregularidades observadas,
por grupos demográficos
 (En porcentaje)



Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

166. También se constatan importantes diferencias entre las categorías del personal indicadas en la encuesta mundial; el personal directivo superior, que probablemente sea el más protegido de las posibles consecuencias negativas y/o las represalias, es el que más denuncias habría presentado (62,4 %), seguido del personal sobre el terreno (52,4 %) y los funcionarios internacionales del Cuadro Orgánico (47,4 %). El personal de las categorías inferiores de la jerarquía institucional, que probablemente sean los menos protegidos de las posibles consecuencias negativas de la denuncia y/o de las represalias, era también el que menos denunciaba faltas de conducta/irregularidades, ya que tan solo el 42,5 % del personal de Servicios Generales y el 36,8 % del personal que no es de plantilla había denunciado las faltas de conducta/irregularidades de las que habían sido testigos.

167. Según la encuesta mundial del personal, los funcionarios con los contratos más estables, a saber, los titulares de contratos continuos o permanentes, denunciaron las irregularidades de las que habían sido testigo en mayor medida (51,3 %) que los titulares de contratos de plazo fijo (47,4 %) y contratos temporales (39,3 %). Los hombres también denunciaron en mayor medida (49,6 %) que las mujeres (44,9 %). La tendencia clara que se observa en las respuestas de la encuesta mundial del personal es que los hombres, el personal de las organizaciones grandes y los funcionarios con mayor seguridad contractual, mayor antigüedad en la organización y de categorías más altas son quienes más tienden a denunciar las faltas de conducta/irregularidades.

5. Entidades a las que se presentan las denuncias de faltas de conducta/irregularidades

168. Entre las personas que participaron en la encuesta mundial del personal, cerca del 60 % de los que afirmaban que habían denunciado faltas de conducta/irregularidades se habían dirigido a su supervisor inmediato. Ese cauce es, con mucho, el más frecuentemente usado para la presentación de denuncias (véase el cuadro 10). Como se ha señalado más arriba, la presentación de la misma denuncia a varias entidades es frecuente en todo el sistema; este hecho se confirmó en la encuesta, ya que la mayor parte de los encuestados que afirmaban haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades indicaron que se habían dirigido a varias entidades. Casi uno de cada tres encuestados había presentado también su denuncia a un directivo de nivel intermedio, como el jefe del departamento o la división, o, en las oficinas sobre el terreno, al jefe de la oficina del país o de la oficina regional. Es sorprendente que tan solo el 28 % presentara su denuncia a la oficina de supervisión interna, que es el principal destinatario designado de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades en la mayoría de las organizaciones. Uno de cada cuatro encuestados había presentado la denuncia al departamento de recursos humanos, y uno de cada cinco la había presentado al jefe o jefe adjunto de la organización.

Cuadro 10

Entidades a las que se denunciaron faltas de conducta; porcentajes generales por mecanismos de presentación de denuncias

Porcentaje de denuncias presentadas por canales internos							
Supervisor inmediato	Personal directivo intermedio	Supervisión interna	Recursos humanos	Jefe/Jefe adjunto de la organización	Oficina de ética	Ombudsman	Consejo del personal
59,3	32,5	28,0	26,3	21,9	18,7	16,5	15,4
Porcentaje de denuncias presentadas por canales externos						Denuncias anónimas	
Fuerzas del orden		Estados Miembros		Medios de comunicación			
1,5		1,1		0,4		4,8	

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

169. Muy pocos denunciantes habían utilizado mecanismos externos, pese a que esa opción existe en las políticas de 18 organizaciones (véase el indicador de mejores prácticas 1.6). Cerca de uno de cada 20 denunciantes había optado por presentar una denuncia anónima, pese a que ese tipo de denuncia figura en más de la mitad de las políticas de las organizaciones (véase el indicador de mejores prácticas 1.3).

6. Escasa satisfacción con la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades

170. De los participantes en la encuesta mundial del personal, los que habían denunciado faltas de conducta/irregularidades expresaron una insatisfacción considerable con todos los mecanismos internos de denuncia por lo que respectaba a los procesos y procedimientos utilizados para tramitar su denuncia (véase el anexo VI). En general, la satisfacción —plena o parcial— del personal no llegó al 50 % en ninguno de los ocho mecanismos de denuncia internos. Alcanzaron los niveles más altos de satisfacción la oficina de supervisión interna (47,2 %), el consejo del personal (46,8 %) y el supervisor inmediato (46,7 %), y, los más bajos, el personal directivo intermedio (33,3 %), la oficina de recursos humanos (34,8 %) y el ombudsman (36,2 %).

171. Cuando los datos se desglosaron por grupos demográficos (véase el anexo VII), los participantes en la encuesta mundial del personal que afirmaban haber denunciado faltas de conducta/irregularidades en organizaciones grandes se mostraban más satisfechos que los pertenecientes a organizaciones pequeñas y medianas con todos los canales internos de presentación de denuncias, con grandes diferencias (14 a 17 puntos porcentuales) en los niveles de satisfacción entre las entidades grandes y pequeñas en relación con la oficina de

supervisión interna y el supervisor inmediato. El nivel de satisfacción más bajo (20 %) fue el relativo al personal directivo intermedio de las organizaciones participantes medianas.

172. La considerable insatisfacción expresada por los participantes en la encuesta mundial del personal respecto de la forma en que habían sido tramitadas las denuncias de faltas de conducta/irregularidades podría atribuirse a varios factores, tales como: a) la falta de capacitación de los supervisores y administradores que tienen más probabilidades de recibir una denuncia (véase el capítulo VI); b) disparidad entre lo que se expresa en la política y la forma en que se lleva a la práctica; y c) incumplimiento del deber básico de apoyar al denunciante y prevenir proactivamente las represalias.

7. Apoyo proactivo a los denunciantes de faltas de conducta/irregularidades a fin de prevenir las represalias

173. Como se señala al tratar del indicador de mejores prácticas 3.2, en las políticas se deben establecer mecanismos y recursos de apoyo al personal durante el difícil proceso de denuncia de faltas de conducta/irregularidades. Además, los procedimientos deben centrarse en prevenir las represalias, especialmente cuando sea probable que se ejerzan (debido a las dinámicas de poder o al tamaño de la oficina) o en casos que puedan alcanzar gran notoriedad (como los relacionados con administradores superiores, fraudes graves o corrupción).

174. En muchos de los 17 casos de personal estudiados por la DCI, los funcionarios informaron de que se sintieron desconcertados por el proceso de denuncia, y que la falta de seguimiento y comunicación durante las investigaciones les provocó sentimientos de vulnerabilidad y ansiedad. En los casos en que el personal solicitó protección proactiva y/o ajustes tras denunciar faltas de conducta/irregularidades, en solo 3 de los 17 casos se tomaron medidas provisionales para proteger a los denunciantes contra las represalias. En varias ocasiones se dijo a algunos de ellos que no se podía tomar ninguna medida de protección en tanto no se produjeran actos de represalias. En entrevistas con funcionarios encargados de tramitar las denuncias de faltas de conducta/irregularidades se confirmó que algunos consideraban que las políticas de su organización no les permitían proteger de manera proactiva a los denunciantes, aunque supieran que probablemente sufrirían represalias. Algunos funcionarios de supervisión mencionaron que habían actuado al margen de sus respectivas políticas para proteger al personal que estaba en alto riesgo de sufrir represalias, movilizándolo al personal de recursos humanos o advirtiéndolo a los denunciados de las consecuencias de tomar represalias.

175. Algunos funcionarios de servicios de supervisión y ética relataron las difíciles conversaciones que habían mantenido con funcionarios de todos los niveles que estaban siendo investigados y que podían tomar represalias contra las personas que los habían denunciado. Con frecuencia esas conversaciones se limitaron a reiterar la política de protección contra las represalias y a informar al acusado de que las represalias constituirían también faltas de conducta/irregularidades y conllevarían medidas adicionales, o bien a asesorar al acusado sobre lo que podía hacer para evitar o mitigar posibles problemas.

176. Las políticas, procesos y procedimientos deberían centrarse en la prevención proactiva de las represalias y en el apoyo al personal que esté en peligro de sufrirlas (véanse los indicadores de mejores prácticas 2.1, 2.2 y 3.2). Los funcionarios y las entidades que se ocupan de la supervisión, la ética o los recursos humanos deberían procurar coordinar adecuadamente sus actividades para prevenir las represalias dando a conocer a los supervisores y al personal directivo superior las políticas pertinentes y estudiando en común las posibles formas de proteger proactivamente a los denunciantes expuestos a mayores riesgos, en lugar de esperar a que se tomen represalias. Cabe señalar, como buena práctica, que en la política de protección contra las represalias de la Secretaría de las Naciones Unidas se prevé que la OSSI, con el consentimiento del denunciante, comunique a la Oficina de Ética toda denuncia de irregularidades recibida que considere que puede entrañar un riesgo de represalias. Posteriormente, la Oficina de Ética debe consultar al denunciante sobre las medidas que se consideren adecuadas para prevenir las represalias. Las medidas de protección proactivas no solo pueden prevenir otras conductas indebidas sino que también pueden evitar la tramitación de complicados procesos y procedimientos burocráticos y la utilización de recursos adicionales para la investigación.

177. Dado que la adopción de medidas preventivas y proactivas de protección contra las represalias redundaría en beneficio del personal y de la organización y puede evitar que se produzcan otros casos de faltas de conducta/irregularidades, la recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la eficacia de los marcos de rendición de cuentas y de las políticas de protección contra las represalias.

Recomendación 6

Para 2020, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían elaborar procedimientos operativos estándar para proteger proactivamente a los denunciantes de faltas de conducta/irregularidades contra las represalias, tarea que debería incluir la realización de las oportunas evaluaciones de riesgos y la determinación clara de los mecanismos y recursos de apoyo disponibles.

Recuadro 2

Denuncias maliciosas

Las denuncias maliciosas son acusaciones de irregularidades o conducta indebida que no se basan en indicios razonables ni en ningún tipo de prueba y que tienen como único fin menoscabar la reputación o la integridad de una persona o de una organización. Es imprescindible que las denuncias maliciosas sean tenidas en cuenta en las políticas de denuncia de irregularidades y que las organizaciones establezcan procedimientos para evitar que se haga mal uso de los mecanismos disponibles para denunciar faltas de conducta/irregularidades.

Aunque las denuncias iniciales de faltas de conducta/irregularidades y supuestas represalias deberían examinarse detenidamente para evaluar si la denuncia se hizo de buena fe, el objetivo principal debe ser averiguar si efectivamente se han producido faltas de conducta/irregularidades. A veces se presenta una denuncia maliciosa porque el denunciante tiene una relación tensa con el acusado o con la organización, porque se han malinterpretado los actos observados o porque no se ha comprendido bien qué actos representan una amenaza inaceptable para la organización o equivalen a represalias^a.

Actualmente, 20 de 23 políticas de protección contra las represalias cuentan con disposiciones concretas sobre las denuncias maliciosas. En 18 de esas 20 políticas, las denuncias maliciosas son consideradas expresamente faltas de conducta que pueden ser objeto de medidas disciplinarias. En 3 políticas (las de la FAO, el OOPS y el PMA^b) no se mencionan expresamente las denuncias maliciosas pero se alude a la obligación implícita de obrar de buena fe al denunciar conductas indebidas.

Según las entrevistas con profesionales de la supervisión y la ética, los casos probados de denuncias maliciosas son muy escasos. Muchos de los funcionarios de supervisión señalaron que la mayor parte de las denuncias maliciosas se recibieron por conducto de mecanismos de denuncia anónimos, como correos electrónicos o cartas. Aunque la mayoría de ellos consideraban que las denuncias maliciosas no eran un problema importante, algunos funcionarios con cargos directivos las consideraban más significativas, tal vez por unos pocos casos que requirieron mucho tiempo y recursos, involucraron a personal directivo superior o plantearon acusaciones graves. **En vista de la capacidad potencial de las denuncias maliciosas para entorpecer las actividades de supervisión y las operaciones, los inspectores opinan que las oficinas de supervisión deben investigar a las personas que presuntamente hayan presentado denuncias maliciosas y hacer su seguimiento, a fin de dejar claro que ese tipo de denuncias serán objeto de medidas disciplinarias.**

^a D. Robert MacDougall, "Whistle-blowing and the bioethicist's public obligations", Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics, vol. 2, núm. 4 (2014), págs. 431 a 442.

^b El PMA trata de las denuncias maliciosas en otros elementos de su marco jurídico, a saber, las Investigations Guidelines (directrices de investigación) (párr. 29) y la política de protección contra el acoso, el acoso sexual, el abuso de autoridad y la discriminación (párr. 60).

C. La denuncia de represalias

1. Forma de tramitar las denuncias de represalias dentro de una organización

178. Tal como se indica en capítulos anteriores, las represalias pueden deberse a lo que en algunas políticas se denominan actividades protegidas, a saber, la denuncia de faltas de conducta/irregularidades o la participación o colaboración en una auditoría o investigación debidamente autorizadas. En el gráfico IV se muestra el proceso típico de denuncia y tramitación de los casos de represalias. En la primera etapa, la recepción de las quejas sobre represalias se centraliza oficialmente en las oficinas de ética (o en la oficina de supervisión en el caso de la FAO y el OIEA). Cuando los denunciantes prefieren presentar la denuncia a otra entidad oficial, esta última debe remitir inmediatamente el asunto a la oficina de ética. Una vez se ha recibido la denuncia, la oficina de ética lleva a cabo una evaluación preliminar (o examen *prima facie*), por lo general basándose solo en la información recibida, para determinar si hay suficientes indicios razonables que permitan establecer que se han tomado represalias. En caso afirmativo, pueden recomendarse medidas de protección provisionales, y el asunto se remite para su investigación.

179. La oficina de supervisión, o la entidad designada/contratada en las organizaciones que no cuentan con esa oficina, lleva a cabo una investigación de determinación de los hechos con el fin de obtener información e indicios para determinar si el supuesto acto de represalia está relacionado con la participación anterior en una actividad protegida. Cuando es aplicable la inversión de la carga de la prueba, la administración debe demostrar, proporcionando pruebas claras y convincentes a los investigadores, que habría tomado las mismas medidas si no hubiera existido la actividad protegida. El informe de investigación, que se presenta a la oficina de ética, contiene resultados, pero por lo general en él no se formulan conclusiones sobre si efectivamente se han tomado represalias y tampoco recomendaciones. Basándose en un examen del informe de investigación y otros documentos, la oficina de ética presenta una recomendación, por lo general al jefe de la organización o a la persona en que haya delegado la recepción de las recomendaciones, sobre los indicios razonables de culpabilidad que se hayan demostrado. En caso afirmativo, la oficina de ética también puede recomendar medidas para proteger al denunciante.

180. La decisión final sobre la protección y las medidas de reparación para el denunciante, y las medidas administrativas contra el presunto autor de las represalias corresponde al jefe de la organización o a la persona en que haya delegado esa autoridad, y está sometida a los mismos procedimientos antes expuestos sobre las medidas administrativas relativas a los casos de faltas de conducta/irregularidades. Por lo general, toda decisión administrativa puede apelarse ante una junta de apelaciones interna de la organización y también puede ser recurrida oficialmente ante los tribunales.

Gráfico IV

Protección contra las represalias: proceso habitual para solicitar protección



Fuente: Información recopilada por la DCI.

2. Comprensión de las represalias y las actividades protegidas, las entidades destinatarias de las denuncias, las medidas de protección disponibles y los procesos y procedimientos establecidos

181. El 86 % de los participantes en la encuesta mundial del personal afirmaban comprender (parcial o plenamente) en qué consistían los actos de represalias, mientras que solamente dos tercios de los encuestados de organizaciones pequeñas y medianas sabían qué era una actividad protegida. En respuesta a la pregunta sobre si se conocía la entidad a la que se debían presentar las denuncias de represalias, tan solo el 71,7 % de los participantes en la encuesta dijeron estar parcial o completamente seguros de conocerla, y solo el 41,6 % dijeron estar completamente seguros. En respuesta a la pregunta sobre la comprensión de las medidas de protección para los denunciantes en caso de represalias (ya fueran reales, en forma de amenaza o supuestas), aunque el 70 % dijeron que las comprendían (parcial o totalmente) en general, el porcentaje era considerablemente menor en las organizaciones pequeñas (62 %) y medianas (59 %).

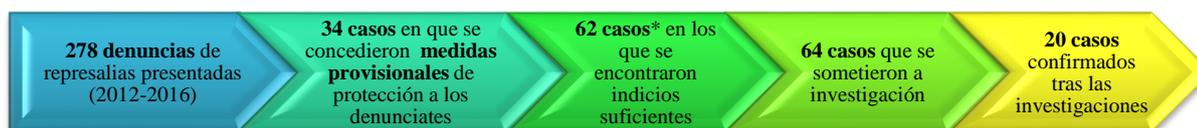
182. En respuesta a la pregunta sobre la comprensión de los procesos y procedimientos establecidos en caso de denuncia de represalias, dos tercios de los encuestados contestaron afirmativamente (comprensión parcial o total) en general, pero el porcentaje se redujo a tan solo el 55 % y 59 % respectivamente en las organizaciones medianas y pequeñas. Globalmente, los participantes en la encuesta mundial del personal de las organizaciones pequeñas y medianas mostraban un conocimiento más limitado que el personal de las organizaciones grandes sobre todos los aspectos de las represalias, incluida la forma de presentar y tramitar las denuncias. Ello podría indicar también una tendencia a presentar un menor número de denuncias en las organizaciones pequeñas y medianas de la que se tratará más pormenorizadamente en el capítulo V.

3. Total de casos denunciados, medidas adoptadas y casos resueltos oficiosamente

183. En el anexo V se presentan datos de 23 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre el número de denuncias de represalias presentadas al canal designado oficialmente para ello y sobre la forma de tramitar las denuncias durante el período del examen (2012 a 2016). Los datos sobre los casos de represalias fueron proporcionados directamente por las oficinas de ética (o por la oficina de supervisión en el caso de la FAO y el OIEA). Entre 2012 y 2016 se presentaron un total de 278 denuncias de represalias a los canales designados de las 23 organizaciones. Esta cifra no incluye los casos en que los funcionarios consultaron a la oficina de ética o supervisión una cuestión relacionada con las represalias pero posteriormente decidieron no denunciarla oficialmente, ni tampoco los casos que se tramitaron por los conductos reglamentarios de la administración o se resolvieron en forma oficiosa. A diferencia de los casos de faltas de conducta/irregularidades, estos datos deberían ofrecer al menos una imagen general de la presentación de denuncias oficiales, ya que los casos de represalias se tramitan en una sola oficina.

Gráfico V

Tramitación de las denuncias de represalias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas



Fuente: Datos de las 23 organizaciones participantes.

* Discrepancia de datos en dos casos.

184. Se comunicaron 34 casos de adopción de medidas provisionales o permanentes de protección de los denunciantes, cifra que representa solo el 12,2 % de las denuncias de represalias. Aparte de la Secretaría de las Naciones Unidas (que tomó nueve medidas de protección) y del PMA, el PNUD y la OOPS (que tomaron cinco medidas cada una) ninguna de las demás organizaciones comunicó que había tomado ese tipo de medidas en más de una o dos ocasiones. El ACNUR, que registró 33 denuncias de represalias, no pudo

proporcionar ningún dato sobre medidas de protección de los denunciantes. Treinta y seis casos (el 12,9 % de las denuncias) se resolvieron mediante procesos oficiosos; el 89 % de esos casos tuvieron lugar en cinco organizaciones (ACNUR, OMPI, PNUD, UNICEF y UNOPS).

4. Examen preliminar de denuncias de represalias, investigaciones y deficiencias en las prácticas

185. En las 18 organizaciones en que se denunciaron represalias, solo en algo más de la quinta parte (22,3 %) de los casos se encontraron indicios suficientes de represalias. Cabe señalar que en las siete organizaciones pequeñas no se encontraron indicios de represalias en ningún caso, mientras que en las organizaciones medianas y grandes se encontraron indicios en el 41 % y el 20 % de los casos de represalias respectivamente. La DCI encontró 14 casos de represalias en seis organizaciones cuyos resultados no se habían dado a conocer aún o se habían extraviado: el OOPS (6 casos)³, el UNICEF (4 casos), el ACNUR (2 casos), el OIEA (1 caso) y la OMT (1 caso). Algunas organizaciones observaron que no podían proporcionar la información solicitada debido a que había cambiado el oficial de ética. Aunque existe la obligación de investigar todos los casos en los que se encuentren indicios suficientes de represalias, había discrepancias en las cifras proporcionadas por la OMS (2 casos). Por consiguiente, según los datos, en 62 casos se encontraron indicios suficientes de represalias y 64 casos fueron remitidos para su investigación.

186. De los 64 casos de represalias que se remitieron para su investigación, 20 fueron corroborados, 30 se consideraron infundados, y 14 estaban pendientes de investigación, habían sido retirados o interrumpidos, o se habían extraviado. Estos últimos casos se habían originado en la Secretaría de las Naciones Unidas (7 casos)⁴, el OOPS (4 casos)⁵, la OMS (2 casos) y el PNUD (1 caso). Dado que las oficinas de supervisión se ocupan íntegramente de las investigaciones de las represalias, deberían procurar mantener registros adecuados para proporcionar datos precisos sobre los resultados de las investigaciones. Esos datos pueden servir para desincentivar la presentación de denuncias de represalias y podrían revelar deficiencias en la claridad de las políticas, la idoneidad de los procesos y los procedimientos para tramitar las denuncias o la competencia de las entidades encargadas de tramitar las denuncias de represalias.

5. Es fundamental actuar con prontitud en los casos de represalias

187. Respecto de los 17 casos de personal estudiados, se expresó especial preocupación por el tiempo transcurrido hasta determinar si existían indicios suficientes de irregularidades y hasta que se ofreció protección a los denunciantes. El fin principal de los plazos que se establecen para los casos de represalias es garantizar que la organización proteja a las personas vulnerables que se han arriesgado a denunciar y poner fin a los actos de represalias. Aunque 22 organizaciones señalan plazos para llevar a cabo el examen preliminar y 19 para la investigación de las denuncias de represalias (véase el indicador de mejores prácticas 4.3), en la práctica, en únicamente uno de los casos de denunciantes estudiados por la DCI se cumplieron los plazos previstos para las dos actuaciones, y en algunas ocasiones se produjeron retrasos de varios meses. Durante las investigaciones, solo en tres ocasiones se ofrecieron medidas provisionales de protección o de reparación; en opinión de los Inspectores, en la mayoría de los casos deberían haberse aplicado medidas provisionales de protección para evitar que se siguieran tomando represalias.

188. Algunos funcionarios de ética y supervisión entrevistados interpretaban que los plazos eran “indicativos” y no disposiciones estrictas, y atribuían las demoras a la falta de personal o de recursos. En algunos de los 17 casos de denunciantes examinados, las demoras se atribuían a la intervención de personal directivo superior que había tratado de evitar o retrasar la apertura de una investigación. Según las entrevistas realizadas en algunas oficinas de supervisión, esos incidentes no eran aislados, sino que revelaban la falta de capacidad del personal directivo para “marcar las pautas” en relación con el respeto de la independencia operacional de los profesionales de la supervisión y la promoción de la cultura de rendición de cuentas.

189. Muchos funcionarios observaron que el proceso de examen preliminar seguido de una investigación era sumamente estresante y que cuando no se cumplían los plazos, el

estrés y la incertidumbre aumentaban. **Los Inspectores exhortan a los jefes ejecutivos a que tomen nota del indicador de mejores prácticas 4.3 y que fijen plazos realistas para la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias, destacando que es fundamental actuar con prontitud en esos casos.**

6. Casos de represalias recurridos ante los tribunales

190. Como se ha señalado más arriba, las decisiones administrativas relativas a los casos sobre los casos relacionados con las represalias pueden ser —y son en la práctica— recurridas ante los tres tribunales de primera instancia (el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, el Tribunal Administrativo de la OIT y el Tribunal Contencioso-Administrativo del OOPS) y, posteriormente, ante el tribunal de segunda instancia (el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas) en los casos procedentes del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas o el Tribunal Contencioso-Administrativo del OOPS. No existen vías de recurso para los casos presentados al Tribunal Administrativo de la OIT. Cuando las organizaciones no podían proporcionar datos significativos sobre el número de casos de represalias recurridos, la DCI consultó a los secretarios de los tribunales correspondientes y de ese modo obtuvo los datos que necesitaba del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Contencioso-Administrativo del OOPS. Por lo que respecta al Tribunal Administrativo de la OIT, la DCI examinó todos los casos presentados al Tribunal y extrajo los que contenían referencias a las represalias, fuera como denuncia primaria o secundaria, y posteriormente comunicó los resultados al secretario del Tribunal Administrativo de la OIT para comprobarlos.

191. Como se indica en el anexo V, entre 2012 y 2016, denunciantes de 12 organizaciones recurrieron un total de 41 casos relacionados con las represalias ante tres tribunales (el Tribunal Administrativo de la OIT, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Contencioso-Administrativo del OOPS). En algo más de la mitad de esos casos (56 %) se falló a favor de los denunciantes. El porcentaje de recursos de apelación con resultados favorables variaba según el Tribunal: el 66 % (14 casos de 21) en el Tribunal Administrativo de la OIT; el 47 % en el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas; y el 33 % en el Tribunal Contencioso-Administrativo del OOPS (1 de cada 3 casos). Por otra parte, denunciantes de tres organizaciones (la OMI, el OOPS y la Secretaría de las Naciones Unidas) presentaron en segunda instancia al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas 31 casos relacionados con las represalias, de los que solamente 5 (16 %) obtuvieron fallos favorables a los denunciantes.

192. Dado que los tribunales han fallado a favor de los denunciantes en más de la mitad de los casos relacionados con represalias, los Inspectores vuelven a hacer hincapié en que existen claras deficiencias en las políticas y prácticas de protección contra las represalias y/o en la competencia de las entidades que las aplican. Por otra parte, el porcentaje de casos en que el Tribunal Administrativo de la OIT ha fallado a favor de los denunciantes pone también de manifiesto que es preciso que las organizaciones participantes (principalmente los organismos especializados) en cuyas políticas no se prevé un mecanismo de apelación para las denuncias desestimadas por en que no se encuentran indicios suficientes establezcan un mecanismo de ese tipo para crear contrapesos y controles adicionales de las oficinas de ética (recomendación 2 del capítulo II).

7. Resultados de la encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017 en relación con las represalias y su denuncia

193. En las entrevistas realizadas por la DCI con funcionarios de las oficinas de ética, supervisión, *ombudsman*, personal de recursos humanos y con miembros de los consejos del personal de todas las organizaciones participantes, así como en los 17 casos de denunciantes estudiados, la opinión generalizada, incluso entre algunos cargos de la administración superior, era que el número de casos denunciados oficialmente no reflejaba las verdaderas dimensiones de las represalias que se producían en la práctica en todo el sistema de las Naciones Unidas. Para poder determinar mejor la verdadera magnitud de esta

cuestión, en la encuesta mundial del personal acerca de las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017, cuyos resultados se exponen a continuación, se incluyeron preguntas detalladas sobre las represalias y su denuncia, los motivos de que no se presentaran denuncias (expuestos en detalle en el capítulo en V) y sobre la satisfacción con los procesos y procedimientos utilizados para tramitar las denuncias de represalias.

Gráfico VI

Proporción de participantes en la encuesta mundial del personal que sufrieron y denunciaron represalias



Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

194. De los participantes en la encuesta mundial del personal, el 12,8 % de los funcionarios que dijeron haber denunciado faltas de conducta/irregularidades o haber participado en una actividad de supervisión durante los cinco años anteriores habían sufrido represalias por esa causa. Cuando se compararon los grupos demográficos desglosados por categoría, tipo de contrato y años de antigüedad en el cargo, se observaron importantes contrastes en la proporción de los encuestados que habían sufrido represalias: el 15,6 % de los funcionarios internacionales del Cuadro Orgánico, frente al 8,4 % del personal no de plantilla; el 17 % de los titulares de contratos continuos/permanentes, frente al 9 % de los titulares de contratos temporales; y el 15,8 % de los funcionarios con cinco o más años de antigüedad, frente al 8,2 % entre los funcionarios con menos de 5 años de antigüedad.

195. De los participantes en la encuesta mundial del personal que afirmaban haber sufrido represalias entre 2012 y 2016, solamente el 40,0 % dijeron haberla denunciado. El porcentaje de denuncias de represalias en las organizaciones grandes superaba en seis puntos porcentuales (41,6 %) al de las organizaciones pequeñas y medianas (35 %). Ello significa que 760 encuestados afirmaron haber denunciado represalias, cifra considerablemente superior a los 292 casos oficiales comunicados por las organizaciones participantes. Esta disparidad podría atribuirse a muy diversos factores, tales como la incomprensión de la política, en particular la idea equivocada de que la represalia debe estar vinculada a una actividad protegida, o a que la denuncia de represalias se presentó a una entidad que no la hizo llegar oficialmente a la oficina de ética o de supervisión.

Cuadro 11

Entidades a las que se presentaron denuncias de represalias

(En porcentaje)

Supervisor inmediato	Personal directivo intermedio	Recursos humanos	Jefe/Jefe adjunto de la organización	Oficina de ética	Consejo del personal	Ombudsman	Supervisión interna
45,8	35,5	34,6	29	25,9	23,2	22,0	21,6
Denuncias a entidades externas: 2,8			Denuncias anónimas: 3,2				

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

196. Aunque en todas las políticas sobre denuncia de irregularidades se indica que las denuncias oficiales sobre represalias deben presentarse a una entidad determinada, según la encuesta mundial del personal, son pocos los que utilizan esos cauces, ya que tan solo la cuarta parte de las denuncias se presentaron a la oficina de ética y algo más de la quinta parte a la oficina de supervisión interna (véase el cuadro 11). La mayor parte de los funcionarios prefirieron resolver el asunto por la vía jerárquica habitual, presentando la denuncia a su supervisor inmediato, a un miembro del personal directivo intermedio y/o al

personal de recursos humanos. Asimismo, los funcionarios trataron de obtener ayuda o llegar a una solución oficiosa por conducto del *ombudsman* o el consejo de personal prácticamente en la misma proporción en que utilizaron los canales oficiales. Los resultados de la encuesta mundial del personal también podrían revelar algo que se observó repetidamente durante las entrevistas, a saber, que el personal probaba distintas opciones presentando las denuncias a varias entidades, ya fuera por haber obtenido una respuesta poco satisfactoria de una entidad concreta o para averiguar cuál de ellas atendía mejor su caso.

8. Satisfacción con las entidades designadas respecto de las denuncias de represalias

197. Los resultados de la encuesta mundial del personal revelan que el personal que afirmó haber denunciado represalias se sentía considerablemente insatisfecho con todos los mecanismos internos de denuncia respecto de los procesos y procedimientos seguidos para tramitar la denuncia presentada (véase el anexo VIII). Globalmente, la satisfacción del personal, ya fuera plena o parcial, era mayor cuando se había acudido al supervisor inmediato (46 %), al consejo del personal (42 %), y al *ombudsman* (35,7 %). La satisfacción con los otros cinco canales internos de presentación de denuncias no llegaba al 30 %, y alcanzaba su nivel más bajo en el caso de la oficina de recursos humanos (24,1 %). Tanto la oficina de ética como la de supervisión, que son los dos canales oficiales para la presentación de denuncias, alcanzaron tan solo el 29 %. Sin embargo, cuando las represalias se denunciaron a entidades externas, los encuestados manifestaron un nivel de satisfacción global relativamente alto (61,9 %).

198. Cuando los niveles de satisfacción con ocho canales internos para la presentación de denuncias que figuran en la encuesta mundial del personal (véase el anexo IX) se desglosan por grupos demográficos, en términos del tamaño de las organizaciones, los niveles de satisfacción solo superaron el 40 % en tres casos: cuando la denuncia se presentó a un supervisor inmediato en las organizaciones grandes (49,2 %) y cuando se presentó al consejo del personal en las organizaciones grandes (47 %) y en las medianas (41,2 %). Los niveles de satisfacción con cinco canales en las organizaciones medianas fueron particularmente bajos, ya que se situó entre el 10 % y el 23 %. La situación era peor en las organizaciones pequeñas, pues el nivel de satisfacción con los seis canales se situaba entre el 0 % y el 17 %.

199. Entre las personas encuestadas que habían presentado denuncias de represalias, las mujeres estaban menos satisfechas que los hombres con los ocho canales internos de presentación de denuncias. Las diferencias en los niveles de satisfacción alcanzaban su nivel más alto al calificar al supervisor inmediato y a la oficina de supervisión interna, se situaban a un nivel medio en el caso de cinco canales (personal directivo de nivel intermedio, jefe/jefe adjunto de la organización, oficina de ética, *ombudsman* y consejo del personal), y a un nivel mínimo en el caso de la oficina de recursos humanos.

200. La poca satisfacción con la forma de atender los casos de represalias que se manifestó en la encuesta mundial del personal y se confirmó en entrevistas con funcionarios que habían denunciado represalias es sumamente preocupante. En la encuesta mundial del personal, cuando se comparó la tramitación de denuncias de represalias con la de denuncias de faltas de conducta/irregularidades, el nivel de satisfacción con cada uno de los mecanismos internos disminuyó y, en el caso del jefe de la organización, llegó a caer 11 puntos porcentuales.

D. Necesidad de mejorar la coordinación y la estandarización del enfoque de los casos de represalias

201. Los 17 casos de denunciados estudiados por la DCI dibujan un panorama inquietante de los posibles efectos físicos y emocionales de las represalias en los denunciados y de los potenciales efectos nocivos de las denuncias en la carrera profesional. En los 17 casos, prácticamente todas las personas entrevistadas señalaron que el proceso de denuncia había tenido un alto precio emocional para ellas. Muchas de ellas sufrían de insomnio y depresión y sentían que su vida personal se había visto considerablemente

afectada. Tres denunciantes confirmaron que se habían visto inmersos en un entorno laboral hostil en el que se los había marginado socialmente. Dos denunciantes dijeron que habían necesitado medicarse para soportar el estrés sufrido a consecuencia de su denuncia.

202. En la mayor parte de los casos de personal examinados, los denunciantes estaban convencidos de que su denuncia había representado el final de sus perspectivas de carrera dentro de la organización y algunos sentían que había afectado negativamente a sus perspectivas de carrera en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La mayoría de los denunciantes estuvieron con licencia (administrativa o por enfermedad) durante el período de la investigación. De ellos, cuatro renunciaron a sus puestos voluntariamente y a tres no se les renovaron los contratos. Estos ejemplos pueden servir de contexto para entender la insatisfacción generalizada con la forma de tramitar los casos de represalias que se observa en los resultados de la encuesta mundial del personal. También pueden indicar que existen graves deficiencias en los procesos y procedimientos para la tramitación de las denuncias de represalias.

203. Por lo general, los casos de represalias comprenden al menos una etapa adicional en la tramitación (el examen preliminar) y la intervención de al menos una oficina más (la oficina de ética). Con frecuencia, en estos casos se fijan plazos para la presentación de la denuncia, la tramitación está a cargo de una entidad independiente que determina si hay indicios suficientes de represalias, y la investigación debe realizarse respetando unos plazos establecidos. Según los expertos, este proceso singular y “acelerado” tiene como fin brindar asistencia al denunciante, protegerlo de represalias presentes y futuras y poner freno a las conductas indebidas. Para la mayoría de las organizaciones, esto significa que la carga de la prueba se invierte, es decir, no debe probarse que el acto tuvo lugar sino que el acto hubiera tenido lugar aunque no hubiera existido la actividad protegida. Con todo, una denuncia de represalias no es un caso típico de faltas de conducta/irregularidades y no debe tratarse como tal. Además, según los datos de las organizaciones participantes, en comparación con los casos de faltas de conducta/irregularidades, las denuncias oficiales de represalias en todo el sistema son muy escasas (292) y todavía lo son más las que se someten a investigación (63).

204. En vista de la singularidad de los casos de denuncias y para garantizar que los denunciantes estén suficientemente apoyados y protegidos, algunas organizaciones no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas se guían por procedimientos operativos estándar, en los que se incluyen listas de comprobación específicas para la oficina de ética, la oficina de supervisión y los equipos jurídicos, que comprenden preguntas y protocolos adicionales para la inversión de la prueba en las investigaciones, se establecen protocolos para la comunicación con el denunciante y el acusado o acusados, y se orienta a los asesores jurídicos sobre la forma de examinar los casos para formular recomendaciones al jefe de la organización.

205. El uso de procedimientos operativos estándar debería adoptarse en todo el sistema para los casos de represalias. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la eficacia de los sistemas de protección de denunciantes de irregularidades para que los casos de represalias sean tramitados debidamente y se proteja y apoye suficientemente a los denunciantes.

Recomendación 7

Para 2020, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían elaborar procedimientos operativos estándar para la tramitación de los casos de represalias, que incluyan listas de comprobación específicas y protocolos para la investigación, los servicios de apoyo y la comunicación.

Notas

¹ OACI, OIEA, OMI, OMM, OMPI, ONUDI, ONU-Mujeres, ONUSIDA, UNESCO, UNFPA y UPU.

² FAO, OACI, OMM, OMT, PNUD, UIT, UNESCO y UPU.

- ³ Un caso se remitió al Departamento de Recursos Humanos porque la denuncia de represalias era un pequeño elemento de una serie más amplia de denuncias de abuso de autoridad que estaban siendo examinadas por el Departamento. Los otros cinco casos se recibieron a finales de 2016, y las evaluaciones preliminares que habían quedado pendientes al final del año se ultimaron en 2017.
- ⁴ Seis casos estaban pendientes de investigación y uno fue retirado por el denunciante.
- ⁵ En tres casos la investigación no se inició o fue interrumpida después de que la persona denunciada abandonara el OOPS.

V. Factores que contribuyen al subregistro de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias

A. El subregistro de denuncias es motivo de preocupación en todo el sistema de las Naciones Unidas

206. Se dice que hay subregistro de denuncias cuando el número de denuncias registradas es menor que el número de faltas de conducta/irregularidades y represalias observadas o sufridas. Según la Global Business Ethics Survey (encuesta mundial de la ética empresarial) de la Ethics and Compliance Initiative¹, una encuesta rigurosa realizada en varios países sobre la conducta de los empleados, la integridad en el lugar de trabajo y la ética en los sectores público y privado, el 32 % de los encuestados del sector privado y el 34 % de los del sector público observaron conductas indebidas. En ambos sectores, la mediana de denuncias de conductas indebidas es del 59 %. Por lo que respecta a las represalias sufridas por denunciar conductas indebidas, según la mediana de la encuesta, el 33 % de los encuestados del sector privado y el 41 % de los del sector público sufrieron represalias por esos motivos. Sin embargo, en la encuesta no se incluyen datos aparte sobre las denuncias de represalias.

207. En el caso de los participantes en la encuesta mundial del personal, el 44 % de los encuestados afirmaron haber sido testigos o haber tenido conocimiento de faltas de conducta/irregularidades entre 2012 y 2016. Sin embargo, el 53 % de los encuestados que dijeron haber sido testigos de conductas indebidas no las denunciaron. El 60 % de los participantes en la encuesta mundial del personal que dijeron haber presentado denuncias de faltas de conducta/irregularidades o que participaron en una actividad de supervisión y dijeron haber sufrido represalias no las denunciaron. En resumen, bastante más de la mitad de los encuestados que dijeron haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades simplemente no las denunciaron, y un porcentaje considerable de los que dijeron haber presentado denuncias y que posteriormente sufrieron represalias no denunciaron estas últimas. Los datos sobre los participantes en la encuesta mundial del personal sitúan a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas —en especial las organizaciones pequeñas y medianas— muy por debajo de los promedios de presentación de denuncias sobre faltas de conducta/irregularidades del sector público (véase el cuadro 12).

208. Además, la escasez de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias fue confirmada ampliamente en las entrevistas mantenidas con el personal de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidos funcionarios de las oficinas de ética y supervisión, oficinas del *ombudsman*, profesionales de recursos humanos, administradores y representantes de asociaciones del personal. Algunos de los entrevistados señalaron que la opinión generalizada era que cuando se denunciaban faltas de conducta/irregularidades no se tomaba ninguna medida y que era posible que el denunciante sufriera represalias y perdiera su empleo. También se señaló que las reducciones de personal (reales o potenciales) hacían que los posibles denunciantes temieran más perder sus empleos si denunciaban. La percepción entre el personal entrevistado de que anteriormente no se había tomado medida específica alguna para proteger a los denunciantes de represalias pesaba considerablemente sobre el personal y constituía un importante factor de disuasión para la presentación de denuncias sobre represalias.

Cuadro 12

Los funcionarios que menos denuncian

(Porcentaje de personas que no denunciaron)

Categoría	Faltas de conducta/irregularidades no denunciadas	Represalias no denunciadas
Categoría y cuadro	Personal no de plantilla (63) Servicios Generales (57) Cuadro Orgánico – internacional (53) Personal de las oficinas exteriores (48) Administración superior (38)	Personal no de plantilla (68) Administración superior (64) Personal de las oficinas exteriores (60) Cuadro Orgánico – internacional (58) Servicios Generales (57)
Tipo de contrato	Temporal (61) Plazo fijo (53) Continuo/permanente (49)	Temporal (68) Continuo/permanente (60) Plazo fijo (58)
Género	Mujeres (55) Hombres (50)	Hombres (60) Mujeres (59)
Lugar de destino	Sede (58) Oficinas exteriores (49)	Sede (62) Oficinas exteriores (59)
Tamaño de la organización	Mediana (61) Pequeña (59) Grande (50)	Mediana (65) Pequeña (64) Grande (58)

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

209. Las respuestas de los participantes en la encuesta mundial del personal que afirmaron haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades y represalias pero no las denunciaron se desglosaron por cuadro y categoría del personal, tipo de contrato, género, lugar de destino y tamaño de la organización participante (véase el cuadro 12). Aunque los resultados del desglose por categorías de personal coinciden en lo que respecta a la no presentación de denuncias sobre faltas de conducta/irregularidades y sobre represalias, cabe destacar la notable excepción del personal directivo superior, que es el que más suele denunciar faltas de conducta/irregularidades pero se sitúa entre los que menos suelen denunciar represalias, ocupando el segundo lugar por detrás del personal no de plantilla. La disparidad, sobre todo a este nivel, probablemente revela problemas relacionados con las “pautas desde arriba”, de las que se trata en el capítulo VI.

210. Se pidió a los participantes en la encuesta mundial del personal que habían presenciado faltas de conducta/irregularidades y sufrido represalias que indicaran las razones por las que no habían presentado denuncias. Los principales motivos, tal como se observa en la clasificación de los gráficos VII y VIII pueden agruparse en: a) riesgo o temor personal asociado con la denuncia; y b) falta de confianza en la tramitación de denuncias por el sistema. Partiendo de los datos de la encuesta mundial, las entrevistas realizadas y los exámenes de casos de denunciantes, en este capítulo se presenta un análisis de las personas que tienen más probabilidades de no denunciar, y se sugieren formas de fomentar y apoyar la presentación de denuncias.

B. Causas principales de que no se presenten denuncias

211. En la encuesta mundial del personal se pidió a los participantes que habían sido testigos de faltas de conducta/irregularidades y represalias que expusieran el motivo o los motivos por los que no presentaron denuncias de faltas de conducta/irregularidades (gráfico VII) y de represalias (gráfico VIII). Las respuestas pueden agruparse en dos categorías que no son mutuamente excluyentes, a saber, temores/riesgos personales asociados con la denuncia (barras en azul en los gráficos) y falta de confianza en la tramitación de las denuncias por el sistema (barras en naranja en los gráficos).

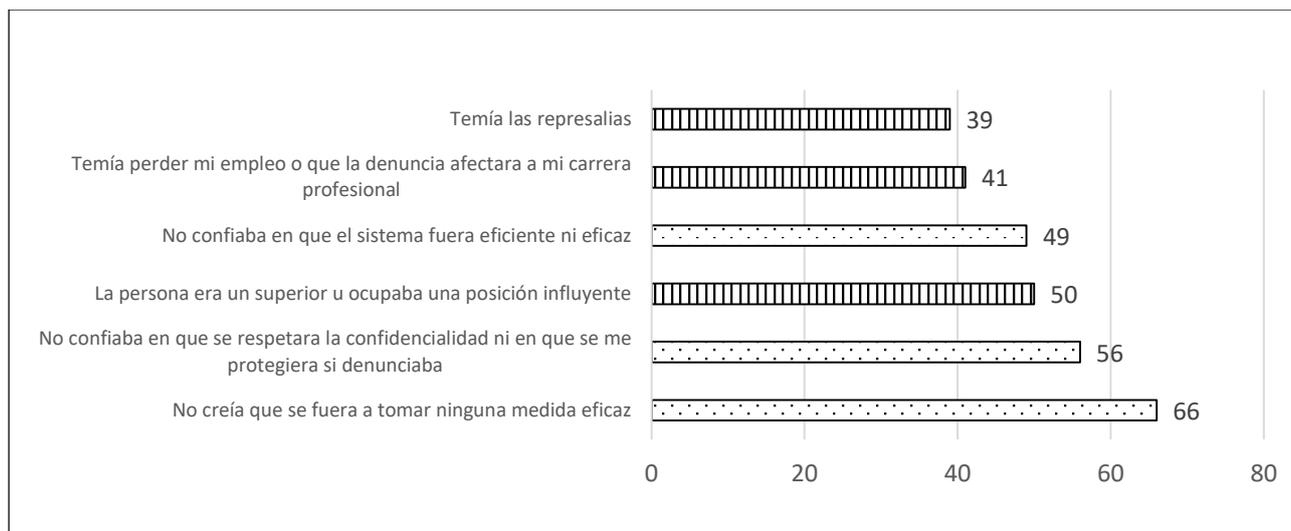
212. Es probable que una persona que se planteó denunciar faltas de conducta/irregularidades evalúe si los sistemas y mecanismos existentes son seguros y

dignos de confianza antes de sopesar los factores de riesgo personal. Si se tiene la impresión de que los sistemas y mecanismos que tramitarán la denuncia son débiles, probablemente aumenten los temores y los riesgos personales. En la sección que sigue, los datos sobre la escasez de denuncias se desglosan en los grupos antes mencionados y se presentan varios análisis y recomendaciones para mitigar los factores de riesgo, fortalecer los sistemas y las funciones y fomentar la presentación de denuncias.

Gráfico VII

Principales motivos de que no se presenten denuncias, según las respuestas de los encuestados que habían presenciado faltas de conducta/irregularidades

(En porcentaje)



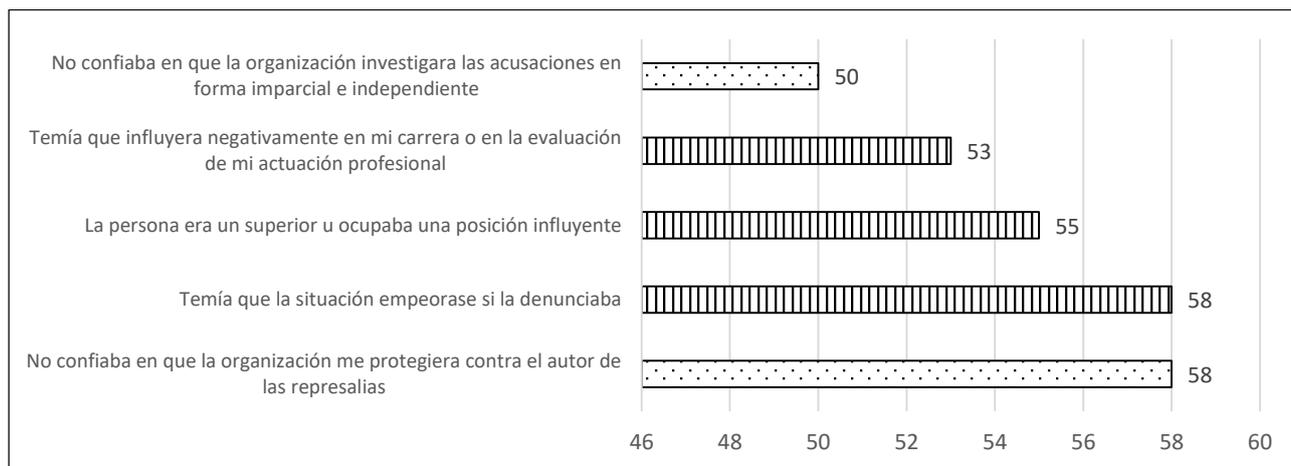
Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncias de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

Nota: Las barras con rayas verticales representan temores/riesgos personales. Las barras punteadas representan falta de confianza en el sistema.

Gráfico VIII

Principales motivos de que no se presenten denuncias, según las respuestas de los encuestados que habían sufrido represalias

(En porcentaje)



Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncias de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

Nota: Las barras con rayas verticales representan los temores/riesgos personales. Las barras punteadas representan la falta de confianza en el sistema.

C. Subregistro de denuncias debido a los temores y riesgos personales

213. Los temores del posible denunciante sobre su seguridad personal, su carrera y sus medios de vida son los factores principales de la decisión de no presentar denuncias, especialmente en los casos de represalias, que son los menos denunciados en todas las categorías de personal. Por lo general, la presentación de una denuncia conlleva unos riesgos demasiado altos para muchas personas. En las entrevistas mantenidas con funcionarios, se citaron algunos casos destacados que explicaban la renuencia a denunciar; esos casos se tomaban como “cuentos con moraleja”, porque solían terminar con la renuncia al cargo por parte del funcionario o con la no renovación de su contrato. Esos casos se mencionaron también en reuniones abiertas con el personal y han aparecido también en publicaciones del personal de las Naciones Unidas y en medios de comunicación externos.

214. En los casos de denunciantes estudiados por la DCI, todos los funcionarios consideraban que la presentación de denuncias era una cuestión de integridad personal y responsabilidad profesional, y que era su obligación denunciar las faltas de conducta/irregularidades. Sin embargo, la mayor parte de ellos observaron que, antes de volver a presentar una denuncia o de aconsejar a alguien que lo hiciera, harían una evaluación individual de los riesgos. Partiendo de las respuestas de la encuesta mundial del personal y del examen de casos de denunciantes, en esta sección se exponen los tres factores de riesgo personal que pueden influir en la decisión de denunciar: la dinámica de poder, el tipo de contrato y las vulnerabilidades específicas del personal de las oficinas exteriores.

1. Temores/riesgos personales: la dinámica del poder

215. Una de las situaciones más vulnerables en las que puede encontrarse un posible denunciante es la de denunciar a alguien de rango superior; según los casos de denunciantes examinados, cuanto más alta está en la jerarquía la persona asociada con la supuesta actividad, tanto más vulnerable parece ser la situación del denunciante. En la mayor parte de esos casos, la denuncia se refería a alguien situado en una posición jerárquica más alta que la del denunciante, y solamente en uno de esos casos no se tomaron represalias. En más de la mitad de los casos se rescindieron los contratos de los denunciantes o estos abandonaron la organización. En los tres casos de denunciantes estudiados en los que la denuncia estaba dirigida contra una persona situada al mismo nivel jerárquico o por debajo de este, solo se registró un caso de represalias graves, y todos ellos permanecen en sus respectivas organizaciones.

216. Solamente el 39,6 % de los participantes en la encuesta mundial del personal opinan que su carrera, su contrato y su actuación profesional no se verían afectados negativamente si denunciaran a un superior. Por tanto, queda un 60,4 % de funcionarios que piensan que denunciar a un superior puede afectar a su carrera profesional y a la evaluación de su actuación profesional, o albergan dudas al respecto. En la mayor parte de los casos de denunciantes examinados los funcionarios afirmaban que volverían a presentar la denuncia de conductas indebidas pero que, pensando retrospectivamente, tendrían que haber actuado al margen de los canales tradicionales y tal vez hubieran presentado la denuncia directamente a la persona autorizada para poner fin a las irregularidades o a una entidad externa a la organización (por ejemplo, a los medios de comunicación o a los Estados Miembros).

217. Al evaluar la dinámica de poder, debe señalarse la desproporción de los efectos negativos que sufren las mujeres. Entre los participantes en la encuesta mundial del personal, la mayoría de las mujeres que afirmaron haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades (51,4 %) no las denunciaron. No obstante, según las respuestas recibidas, aunque las mujeres presentaron menos denuncias que los hombres, estas habían sufrido represalias con más frecuencia que los hombres encuestados. Esta es una cuestión que preocupa a los Inspectores y que debe ser tenida en cuenta por las entidades que reciben las denuncias, con el fin de modificar debidamente la capacitación y los mensajes.

2. Temores/riesgos personales: la situación laboral

218. Según las respuestas de la encuesta mundial del personal, los niveles más altos de ausencia de denuncias tanto sobre faltas de conducta/irregularidades (63,2 %) como sobre represalias (67,9 %) se registran en las categorías de personal no de plantilla, como consultores, contratistas, pasantes, funcionarios subalternos del Cuadro Orgánico y Voluntarios de las Naciones Unidas. En todo el sistema, se clasifica como personal no de plantilla a cerca del 45 %² de los empleados, y se prevé que ese porcentaje aumente a tenor de las tendencias presupuestarias y de la financiación. Esas cifras se confirman también por tipo de contrato en la encuesta mundial del personal, ya que los encuestados que indicaron que tenían un contrato temporal también eran los menos inclinados a denunciar: el 60,9 % de los que habían presenciado faltas de conducta y el 67,8 % de los que habían sufrido represalias no las habían denunciado.

219. Por lo que respecta a los riesgos para los medios de vida y/o las perspectivas de carrera, el personal no de plantilla suele trabajar con contratos y en puestos temporales, que se sitúan en el rango inferior de la estructura de la organización, si es que llegan a ser considerados parte de esta. El personal no de plantilla corre un riesgo mucho mayor de sufrir represalias en forma de no renovación de los contratos y de ser incluido en listas negras que sus homólogos con una situación contractual más estable. En las entrevistas, los funcionarios de todo el sistema confirmaron que los miembros del personal no de plantilla eran vulnerables y que era muy posible que esas personas no pudieran o no estuvieran dispuestas a denunciar las faltas de conducta/irregularidades de las que tuvieran conocimiento.

220. Además, menos de la mitad de las políticas de protección contra las represalias que se han examinado ofrecen protección contra las represalias a varias categorías de no funcionarios (véase el indicador de mejores prácticas 5.1 en el capítulo II), y las organizaciones no requieren a los no funcionarios que asistan a los cursos de capacitación relacionados con la ética, por lo cual están menos informados sobre la forma de denunciar y disponen de menos recursos para protegerse contra las represalias. **Los inspectores opinan que las organizaciones con categorías de personal no de plantilla deberían esforzarse por proporcionar información y acceso a la capacitación sobre ética a las personas de esas categorías, y deberían estudiar la posibilidad de revisar las políticas de protección contra las represalias para, si no se ha hecho aún, incluir a los no funcionarios.**

Recuadro 3

Vulnerabilidades específicas del personal de las oficinas exteriores

Según los datos obtenidos en la encuesta mundial del personal, el 52 % de los miembros del personal de las oficinas exteriores que participaron en la encuesta afirmaron haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades y haberlas denunciado, y un 40 % adicional afirmó haber sufrido represalias y haberlas denunciado. El personal de las oficinas exteriores presenta vulnerabilidades específicas debido a que trabaja en lugares apartados, en oficinas pequeñas y/o en situaciones especiales muy estresantes, como las zonas de conflicto o donde ha habido conflictos. Algo menos de la mitad de los 17 casos de denunciados examinados por la DCI eran personal de las oficinas exteriores y la mayoría de los casos estaban relacionados con personal local. Todas las personas que intervinieron en esos casos señalaron la dificultad de mantener la confidencialidad en un entorno de pequeñas oficinas con escasa privacidad, dinámicas del poder difíciles y acceso limitado a la información y los recursos necesarios para la denuncia. De hecho, la mayoría de los funcionarios que intervinieron en los casos de oficinas exteriores señalaron que se había producido una violación de las normas de la confidencialidad que los había expuesto a las represalias o las había agravado.

Además, el personal de las oficinas exteriores no siempre recibe la misma información ni el nivel de comunicación sobre los temas relacionados con la ética que sus homólogos de las sedes y, por consiguiente, no saben bien qué denunciar, a quién presentar la denuncia o de qué recursos de apoyo disponen. Este hecho se manifestó claramente en el examen de los casos de denunciados pertenecientes a las oficinas exteriores y que afectaban a jefes de las oficinas. En esos casos, los funcionarios denunciaron

anónimamente a una entidad de supervisión, a una oficina regional o bien a un funcionario del equipo de las Naciones Unidas en el país. En la mayoría de los casos el funcionario de las oficinas exteriores necesitó ayuda de otras personas para presentar la denuncia. La mayor parte de ellos señalaron que, cuando se produjeron represalias no recibieron apoyo adecuado para cumplimentar los trámites de la denuncia. Los Inspectores sugieren a las organizaciones que cuentan con oficinas exteriores que elaboren instrumentos específicos de comunicación y divulgación en todos sus idiomas de trabajo para el personal de las oficinas exteriores, de conformidad con la recomendación 5 del capítulo IV.

En circunstancias como las descritas más arriba, deben tomarse disposiciones para que el personal pueda presentar denuncias de faltas de conducta/irregularidades al personal directivo del sistema de las Naciones Unidas al nivel del país, aun si esa persona pertenece a una organización distinta, sobre todo cuando las denuncias afectan a funcionarios superiores. En algunos casos, los coordinadores residentes de las Naciones Unidas han brindado apoyo voluntariamente. Sin embargo, no se han establecido procedimientos ni protocolos oficiales que permitan a los coordinadores residentes tener acceso a los mecanismos de rendición de cuentas de cada organismo para presentar denuncias de faltas de conducta/irregularidades por parte de funcionarios de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas.

Los Inspectores instan al Secretario General a elaborar procedimientos que permitan al personal de las oficinas exteriores presentar denuncias al oficial superior del sistema de las Naciones Unidas en el país y a apoyar esos procedimientos con la capacitación necesaria para que el oficial superior pueda intervenir adecuadamente, a fin de facilitar la correcta tramitación de las denuncias y garantizar la confidencialidad y la protección contra las represalias.

3. Posibles mecanismos para mitigar los temores/riesgos personales: opciones para la presentación de denuncias anónimas

221. De los resultados de la encuesta mundial del personal se desprende que, cuando se es consciente de que la presentación de una denuncia de faltas de conducta/irregularidades puede conllevar represalias, como la pérdida del empleo, una mala evaluación de la actuación profesional o la pérdida de oportunidades en la carrera profesional del denunciante, la mayoría de las personas optan por no denunciar. Ello significa que las organizaciones corren el riesgo adicional de que el personal actúe con impunidad porque en su organización no se denuncian las faltas de conducta y las irregularidades, con lo cual se fomenta el comportamiento indebido y se pone en peligro la reputación de la organización. Tanto dentro como fuera del sistema existen algunas buenas prácticas que pueden proporcionar más protección y apoyo a todos los funcionarios, y especialmente a los que están más expuestos a las represalias.

222. Como se señala en el capítulo II, la presentación de denuncias anónimas es una buena práctica (véase el indicador de mejores prácticas 1.3) que puede proteger a las personas más expuestas a las represalias. La presentación de denuncias anónimas permite a una persona denunciar faltas de conducta/irregularidades sin necesidad de identificarse, es decir, la organización acepta una denuncia de conducta indebida sin requerir que esté vinculada a la identidad del denunciante. Actualmente, la mayor parte de las organizaciones (excepto la OMI y la UIT) aceptan denuncias anónimas de faltas de conducta/irregularidades, y cinco (OMS, ONU-Mujeres, ONUSIDA, PNUD y UPU) han contratado a entidades externas que proporcionan servicios de apoyo para la presentación de denuncias anónimas de conductas indebidas. La denuncia anónima de represalias puede no ser posible en la mayoría de los casos de protección contra las represalias, ya que por lo general estos casos necesitan determinar que ha habido una actividad protegida y resulta difícil para una organización proteger a un denunciante anónimo.

223. Otras organizaciones, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) contratan servicios externos que operan líneas telefónicas de asistencia que aceptan las denuncias anónimas de faltas de conducta/irregularidades. La línea telefónica directa del FMI registró un aumento del 20 % en las llamadas realizadas de 2015 a 2016, la mayoría de las cuales se referían a estafas por correo electrónico (por personas que se hacían pasar por

funcionarios del FMI). Ese tipo de actividades aconsejaron al FMI realizar un análisis de riesgo sobre la mejor forma de combatir esos fraudes.

224. Algunas de las organizaciones participantes cuentan con mecanismos análogos. La línea directa para la presentación de denuncias contratada por la OMS, con la participación del ONUSIDA, ofrece un mecanismo para denunciar cualquier irregularidad relacionada con la OMS en forma segura e independiente. La línea directa es un servicio externo, a cargo de una empresa especializada seleccionada por la OMS mediante concurso. En el contrato se prohíbe expresamente al operador de la línea directa revelar a la OMS la identidad del denunciante sin el permiso de este y se aceptan las denuncias anónimas. La denuncia puede presentarse por tres cauces distintos: el teléfono, el correo electrónico y un formulario en una página web. El PNUD ha firmado un contrato con una empresa privada que dispone de operadores las 24 horas del día, y los denunciantes pueden utilizar más de 100 idiomas (unos intérpretes traducen por teléfono las denuncias a los idiomas de trabajo que corresponda y presentan una transcripción de la traducción a la oficina de supervisión). Existe una línea directa aparte para ONU-Mujeres que es administrada por el PNUD.

225. Cabe señalar que la contratación externa del servicio de presentación de denuncias anónimas no es imprescindible para garantizar la rendición de cuentas y la eficiencia del mecanismo. Los costos de ese tipo de servicios externos pueden ser prohibitivos para las organizaciones más pequeñas. Sin embargo, es necesario garantizar que los mecanismos existentes de presentación de denuncias anónimas funcionen de forma eficaz para fomentar la denuncia de faltas de conducta/irregularidades, que esos mecanismos sean dados a conocer públicamente para fomentar su uso, y que el personal tenga la seguridad de que sus denuncias serán anónimas. Es también importante disponer de cauces y mecanismos claros para la presentación de ese tipo de denuncias y darlos a conocer al personal, a los empleados que no son de plantilla, a los proveedores y a los beneficiarios de las actividades de desarrollo.

226. Solamente cuatro organizaciones (OACI, OIT, OMI y UIT) no ofrecen diversos canales y mecanismos (por ejemplo, portales en la intranet y en Internet, líneas telefónicas directas, direcciones postales y números de fax) para la presentación de denuncias anónimas. Aunque muchas organizaciones participantes indicaron que disponían de diversos canales y mecanismos para aceptar denuncias anónimas, algunos no incluían esa opción en sus políticas ni comunicaron eficazmente esas opciones a todos los miembros del personal, los proveedores o los beneficiarios.

227. Los mecanismos de presentación de denuncias anónimas son una mejor práctica y deberían instituirse e incluirse en las políticas con acceso a protocolos y canales especiales. Esas opciones deberían comunicarse al personal, a los empleados que no son de plantilla, los vendedores y a los beneficiarios a fin de fomentar la presentación de denuncias y reducir al mínimo los riesgos de represalias para las personas que tal vez no presentarían denuncias si no existieran esas garantías.

228. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la eficacia del sistema de protección de los denunciantes aumentando la disponibilidad de mecanismos y canales para la presentación de denuncias anónimas.

Recomendación 8

En lo relativo a los canales para la presentación de denuncias anónimas de faltas de conducta/irregularidades, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían velar por que, para 2020, esos canales: a) se hayan ultimado y estén funcionando; b) estén disponibles en todos los idiomas de trabajo de la organización; c) sean accesibles a todos los miembros del personal, los proveedores y los beneficiarios; d) figuren en las políticas pertinentes; y e) sean ampliamente difundidos.

D. Subregistro de denuncias debido a la falta de confianza en los sistemas, mecanismos institucionales y procesos

229. Según los datos obtenidos mediante la encuesta mundial del personal y resumidos en los gráficos VII y VIII acerca de los motivos por los que los encuestados que decían haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades o represalias no las habían denunciado, el 55,5 % de los factores seleccionados estaban asociados a la falta de confianza en los sistemas y mecanismos de la organización del encuestado para tramitar debidamente esos casos. En contraste, el 49,0 % de los encuestados atribuían la no presentación de la denuncia a factores de riesgo personales. Como se indica más arriba, estos factores no son mutuamente excluyentes. Si no se tiene confianza en los sistemas y mecanismos existentes para la tramitación de las denuncias y para la protección de los denunciantes, el subregistro de denuncias seguirá siendo un importante problema para todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los funcionarios que están firmemente decididos a presentar denuncias y no confían en los sistemas existentes en sus organizaciones a veces denuncian utilizando cauces externos, lo que revela una deficiencia en el plano interno.

230. Solamente el 51,4 % de los participantes en la encuesta mundial del personal indicaron que confiaban (parcial o plenamente) en los procesos y procedimientos instituidos en sus organizaciones para tramitar debidamente las denuncias de faltas de conducta/irregularidades. La confianza se reducía al 35 % y el 40 % respectivamente en las organizaciones pequeñas y medianas, y al 43,5 % en el caso de las mujeres. Las tasas de confianza son aún más bajas cuando se trata de las represalias, ya que solamente el 47,5 % de los participantes indicaron que confiaban en los procesos y procedimientos instituidos en su organización para protegerlos contra las represalias si denunciaban faltas de conducta/irregularidades, tasas que bajaban al 34 % y el 36 % en las organizaciones pequeñas y medianas, respectivamente, y al 39,5 % en las mujeres.

231. En las entrevistas con funcionarios y expertos, así como en los datos cualitativos de los casos de denunciantes examinados, se observa que el aumento de la confianza del personal en los sistemas y mecanismos asociados con la denuncia requerirá un esfuerzo holístico y concertado así como un compromiso decidido de los dirigentes y los órganos rectores. Esa tarea debería centrarse en la creación de marcos de rendición de cuentas amplios que abarquen la definición clara de la independencia estructural y operacional de los mecanismos clave; el compromiso con la transparencia en relación con los resultados; y el liderazgo eficaz que fomente la presentación de denuncias y proteja a los denunciantes, es decir, que “marque las pautas” a la organización.

1. El problema sistémico de la independencia operacional

232. Como se señala en el capítulo III, la independencia de las funciones asociadas a la denuncia de faltas de conducta/irregularidades y represalias, las investigaciones y la protección contra las represalias y el apoyo y la mediación oficiosa (a saber, la oficina de ética, la oficina de supervisión y el *ombudsman*) es fundamental para la credibilidad del marco de rendición de cuentas. No basta con declarar “independiente” a un cargo de una organización, como ocurre en algunas de las organizaciones que cuentan con funcionarios que se ocupan de la rendición de cuentas, sino que el cargo debe ser estructural y operacionalmente independiente, de conformidad con la definición que figura en el capítulo III, y sus límites deben ser plenamente comprendidos y respetados por la administración y el personal directivo superior.

233. En los 17 casos de denunciantes estudiados y en muchas entrevistas con funcionarios, se señaló que la falta —real o percibida— de independencia era una de las principales razones por las que los funcionarios no presentaban denuncias o no las volverían a presentar. A menudo, los funcionarios también señalaron que en la mayor parte de las organizaciones, la oficina de ética, la oficina de supervisión y el *ombudsman* dependen todos del jefe de la organización y que, por consiguiente, esos mecanismos pueden estar influidos por factores políticos y verse particularmente comprometidos si una acusación es escabrosa o se refiere a un miembro del personal directivo superior. Idealmente, el alto personal directivo debería comprender y respetar plenamente las funciones y responsabilidades de esos mecanismos y compartir esas expectativas con otros

miembros del personal directivo y los órganos rectores, los cuales deberían reforzar su independencia y ampliar la supervisión.

234. Durante las entrevistas con el personal y en los exámenes de los 17 casos de denunciantes, los Inspectores tuvieron conocimiento de un número inquietante de ejemplos de situaciones en que la independencia operacional se había visto comprometida, ignorada o influida por miembros del personal directivo superior a fin de eludir responsabilidades o mitigar los daños a la reputación. Los ejemplos casi siempre estaban relacionados con denuncias contra el personal directivo superior. En uno de los casos de denunciantes examinados, el jefe ejecutivo amenazó al funcionario con no renovar el contrato si no abandonaba un asunto que hubiera sido particularmente perjudicial para la reputación de la organización. En otro caso, se ejercieron presiones sobre un funcionario para que revelara fuentes confidenciales de denuncias para que el jefe ejecutivo de la organización pudiera tratar las denuncias más directamente.

235. Como se señala en el capítulo III, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían imponerse como tarea prioritaria garantizar la independencia operacional de esos mecanismos sobre la base de las mejores prácticas establecidas y las normas de actuación profesional. Los órganos rectores deberían disponer de cauces claros para comunicarse directamente con el personal y de protocolos para mitigar los conflictos de intereses y tramitar las denuncias contra el jefe de la organización.

236. Además de lo señalado en la recomendación 4 del capítulo III, los Inspectores subrayan la necesidad de que los órganos rectores examinen los indicadores de independencia de esas funciones y hagan responsables a los jefes ejecutivos de que se garantice su independencia. Asimismo, los jefes ejecutivos deberían exigir que esas funciones presentaran informes anuales y designar mecanismos o cauces apropiados para tramitar las denuncias contra ellos mismos y otras cuestiones relacionadas con el conflicto de intereses que puedan comprometer su independencia operacional.

2. Necesidad de que exista la transparencia adecuada en relación con las denuncias y sus resultados para aumentar la confianza en el sistema

237. Los participantes en la encuesta mundial del personal indicaron que el factor primordial (citado por el 66 % de los encuestados) asociado con la no presentación de denuncias sobre faltas de conducta/irregularidades era la falta de confianza en que la organización tomara medidas significativas. Es probable que ello apunte a una desconexión entre la presentación de denuncias y las medidas para poner fin a las faltas de conducta/irregularidades o castigar a los culpables. Ello concuerda también con la información obtenida en las entrevistas con funcionarios de todo el sistema, en las que algunos oficiales de ética señalaron que la principal razón de que los funcionarios no presentaran denuncias era que tenían la impresión de que no servirían para nada, es decir, que las denuncias solo entrañaban riesgos y no tenían efecto alguno.

238. Cuando en las entrevistas se preguntó a los funcionarios su opinión sobre la forma de mejorar la rendición de cuentas y la integridad, muchos opinaron que era necesario aumentar la transparencia acerca de los resultados de los casos describiendo claramente las acusaciones, las conclusiones y las consecuencias, así como las medidas administrativas que se hayan tomado. Algunos funcionarios dijeron que los rumores y los comentarios sobre los casos eran frecuentes y por lo general inexactos, y que la publicación de información sobre casos reales serviría para reforzar el marco de rendición de cuentas de la organización y también como elemento disuasorio si se daban a conocer públicamente las medidas administrativas adoptadas contra el personal que haya violado las normas. Una oficina de supervisión informó sobre su reciente decisión de dar publicidad a sus actividades: “Por primera vez, en el bienio pasado se publicó la lista de sanciones [...] con ello se dio a entender claramente al personal que quien cometa faltas de conducta pagará las consecuencias”.

239. La publicación de los resultados de las investigaciones llevadas a cabo sobre los casos de faltas de conducta/irregularidades y represalias es una mejor práctica, tanto en el sector privado como en las instituciones públicas de la mayor parte de los Estados Miembros. Los informes que se hacen públicos ocultan algunos datos concretos para

proteger la confidencialidad y mantener el anonimato tanto de los investigados como de los denunciantes, aunque son lo suficientemente detallados y amplios como para proporcionar información adecuada sobre las respuestas de las organizaciones a las denuncias de faltas de conducta/irregularidades, con el fin de garantizar que el mandato sobre la transparencia y la rendición de cuentas se cumple en la mayor medida posible.

240. Algunas organizaciones participantes hacen públicos informes amplios que varían con respecto a su contenido y su utilidad. El PNUD publica un informe anual sobre las medidas disciplinarias y otras medidas adoptadas el año anterior. Se trata de un informe muy detallado que trata exclusivamente de las investigaciones realizadas sobre las denuncias contra miembros del personal (del PNUD y de otros organismos y entidades que prestan servicios en virtud de cartas de nombramiento del PNUD). En el informe se incluyen estadísticas de casos y se indican la naturaleza de las faltas de conducta y las medidas adoptadas subsiguientemente, así como el resultado de los casos.

241. La Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones del UNICEF publica un informe anual que se presenta a la Junta Ejecutiva. El informe contiene el número de investigaciones realizadas y una clasificación de los casos, así como estadísticas sobre la resolución de los asuntos y los tipos de conclusiones, y una exposición de las repercusiones financieras de las investigaciones. Aunque en el informe se trata de las medidas disciplinarias tomadas, estas aparecen como información estadística sin referencia alguna a los tipos de faltas de conducta/irregularidades ni a ningún detalle concreto de los casos.

242. En el informe anual sobre las actividades de la OSSI (Secretaría de las Naciones Unidas), se publican estadísticas sobre las distintas investigaciones llevadas a cabo, incluidos los casos de actividades delictivas, investigaciones financieras, fraudes o presuntos fraudes, abuso de cargo o de autoridad, cuestiones de personal, adquisiciones, contratación, represalias y explotación y abusos sexuales. En el informe también se dan detalles de casos concretos en los que se indican la categoría profesional de los funcionarios implicados, los detalles de las faltas de conducta o las irregularidades cometidas, el carácter de la investigación realizada y las conclusiones finales del caso. Esos detalles son importantes porque ponen de relieve las medidas activas que toma la organización para luchar contra la impunidad sistémica y crean proactivamente una cultura en la que se fomenta la denuncia de las faltas de conducta. Si bien el informe de la OSSI representa un avance en el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas estructural, los detalles de esos casos no son enteramente accesibles a todo el personal, ya que quedan ocultos entre los datos de un informe más extenso.

243. A fin de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, la publicación de un informe separado que sea accesible y que se haga llegar al personal, serviría para garantizar que el personal tiene conocimiento de los diferentes casos de faltas de conducta y de las medidas que la organización haya tomado al respecto. Con ello no solo se daría al personal una idea clara de lo que cabe esperar de un proceso de investigación sino que, como los funcionarios tendrían pruebas concretas de los resultados de las denuncias, tal vez se sentirían más dispuestos a presentar denuncias en el futuro. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración de justicia interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían velar por que para fines de 2019 se haga público un informe anual en el que, teniendo debidamente en cuenta la confidencialidad, se trate de los casos de faltas de conducta/irregularidades y de represalias. En el informe deberían figurar específicamente las acusaciones, las conclusiones y los resultados, así como las medidas administrativas adoptadas.

E. Problemas sistémicos en las organizaciones pequeñas y medianas

244. Según los datos obtenidos en la encuesta mundial del personal, las entrevistas con funcionarios de organizaciones de todo el sistema y los exámenes de 17 casos de denunciadores, el alto número de casos no denunciados en las organizaciones pequeñas y medianas es particularmente preocupante. Los participantes en la encuesta mundial del personal de las organizaciones pequeñas y medianas que afirmaban haber sido testigos de faltas de conducta/irregularidades y represalias, presentaron muchas menos denuncias que los encuestados de las organizaciones grandes (véase el cuadro 13). Los encuestados de las organizaciones pequeñas y medianas también dicen estar menos familiarizados con las políticas y procedimientos de denuncia de irregularidades de sus organizaciones que los funcionarios de las organizaciones grandes (13 y 14 puntos porcentuales, respectivamente). Además, según los encuestados, las normas de conducta establecidas se toman más en serio en las organizaciones grandes que en las organizaciones pequeñas y medianas (10 y 16 puntos porcentuales respectivamente).

Cuadro 13

Casos no denunciados de faltas de conducta/irregularidades y represalias, por tamaño de las organizaciones

(Porcentaje de casos que no se denunciaron)

Tamaño de la organización participante	Casos de faltas de conducta/irregularidades no denunciados	Casos de represalias no denunciados
Mediana	60,7	64,8
Pequeña	58,8	64,3
Grande	49,8	58,4

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

245. Por lo general, las organizaciones grandes cuentan con más fondos para la contratación de personal y para los servicios de apoyo a los denunciadores y suelen estar sometidas a un control externo más estricto por parte de los medios de comunicación y los Estados Miembros. Además, las políticas y prácticas de las organizaciones grandes han evolucionado más que las de las organizaciones pequeñas y medianas. La OSSI de la Secretaría de las Naciones Unidas se creó en 1994, y los comités de auditoría del PNUD y el UNICEF se crearon a finales de esa misma década. Muchas de las políticas y funciones de apoyo para la protección contra las represalias de la Secretaría de las Naciones Unidas y los fondos y programas se establecieron a raíz del escándalo del petróleo por alimentos de 2005; así, la función de ética de la Secretaría de las Naciones Unidas se estableció en 2006, las oficinas de ética del PNUD, el UNICEF y el UNFPA en 2007 y la del PMA en 2008.

246. La mayor parte de las organizaciones pequeñas y medianas establecieron oficinas de ética y políticas de protección contra las represalias entre 2010 y 2013, probablemente motivadas en parte por dos casos notorios llevados ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas³. Esta falta de experiencia en la aplicación de políticas y procedimientos de protección contra las represalias es también evidente en los casos examinados por los tribunales en relación con las represalias en organizaciones medianas, que perdieron el 77 % (10 de 13) casos relacionados con las represalias (véase el anexo V), mientras que las organizaciones grandes perdieron el 44 % de los casos. En las organizaciones pequeñas hubo solo tres casos relacionados con las represalias, en uno de los cuales se falló a favor del denunciante.

247. Según la encuesta mundial del personal, en las organizaciones pequeñas y medianas el subregistro de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y la incidencia de las represalias son mayores que en las organizaciones grandes, y también existen diferencias significativas en la satisfacción con la forma de tramitar los casos por parte de los funcionarios clave. Como se observa en el cuadro 14, las respuestas de los funcionarios que afirmaban haber denunciado faltas de conducta/irregularidades o represalias muestran que,

en las organizaciones pequeñas y medianas, la insatisfacción general con la forma de tramitar las denuncias es entre 8 y 14 puntos porcentuales más alta que en las organizaciones grandes. Los niveles más altos de insatisfacción comunicados eran los relativos a la tramitación de denuncias de represalias por parte de las oficinas de recursos humanos de las organizaciones pequeñas (80,8 %) y a la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades por parte del personal directivo intermedio en las organizaciones medianas (65,2 %).

Cuadro 14

Diferencias en la satisfacción con la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias, desglosada por tamaño de las organizaciones

Entidad	Pequeña	Mediana	Grande	Diferencias entre las organizaciones grandes y las organizaciones pequeñas y medianas
Porcentaje de funcionarios insatisfechos con la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades				
Oficina de supervisión	58,1	39,6	40,3	-0,7 a 17,8
Supervisor	56,1	52,0	37,2	14,8 a 18,9
Personal directivo intermedio	61,8	65,2	52,5	9,3 a 12,7
Recursos humanos	59,0	57,1	50,8	6,3 a 8,2
Promedios – tramitación de denuncias sobre faltas de conducta	58,7	53,5	45,2	8,3 a 13,5
Porcentaje de funcionarios insatisfechos con la tramitación de las denuncias de represalias				
Recursos humanos	80,8	73,5	58,0	15,5 a 22,8
Oficina de supervisión	66,7	60,0	56,6	3,4 a 10,1
Oficina de ética	73,3	63,0	55,1	7,9 a 18,2
Supervisor inmediato	60,0	51,1	41,2	9,9 a 18,8
Personal directivo intermedio	66,7	70,6	66,3	0,4 a 4,3
Promedios – tramitación de denuncias de represalias	69,5	63,6	55,4	8,2 a 14,1

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

248. La estructura organizativa jerárquica de muchas de esas organizaciones pequeñas y medianas es otro factor que podría contribuir a las diferencias que se observan con las organizaciones grandes en lo que respecta a los niveles de presentación de denuncias y de satisfacción. En numerosas entrevistas con funcionarios y en los 17 casos de denunciados examinados se observó que los jefes ejecutivos de esas organizaciones suelen intervenir muy al principio del proceso de presentación de denuncias para tratar de resolver los casos. En las grandes organizaciones hay profesionales que se ocupan de atender las denuncias y tramitar los casos y, por lo general el jefe de la organización no suele intervenir, ya que las recomendaciones y las decisiones administrativas son tramitadas a uno o dos niveles por debajo del jefe ejecutivo, por un funcionario en el que se han delegado esas funciones.

249. En las entrevistas mantenidas con los funcionarios, la DCI tuvo conocimiento de numerosos casos de organizaciones pequeñas y medianas en los que el jefe ejecutivo había intervenido para impedir que una denuncia siguiera su curso, en un intento evidente de mediar antes de que se ultimara una investigación, o para llevar a cabo sus propias investigaciones para esclarecer los hechos. En algunos casos, parecía tratarse de un “comportamiento proactivo” para resolver una cuestión antes de que empeorara. En otros casos, esa actuación por parte del jefe ejecutivo parecía haberse tomado para evitar que se dañara la reputación de la organización o para proteger a un funcionario superior.

250. Los Inspectores solo tuvieron conocimiento de la intervención de un órgano rector en muy pocos casos, que con frecuencia estaban relacionados con denuncias presentadas contra el jefe ejecutivo, el jefe adjunto o el jefe de la oficina de supervisión. En otras ocasiones relacionadas con esos cargos y con el del oficial de ética, el órgano rector no había sido consultado o no había intervenido, y posteriormente los denunciados sufrieron

represalias. En tres cuartas partes de los casos de denunciantes pertenecientes a organizaciones pequeñas y medianas, los funcionarios habían abandonado posteriormente su organización, siempre por motivos relacionados con la participación del funcionario en una denuncia. En la mitad de esos casos se había cometido una violación de la confidencialidad que provocó represalias o hizo que estas fueran mucho más graves.

251. En general, las organizaciones pequeñas y medianas tienen menos experiencia en la aplicación de las políticas y procedimientos relacionados con los denunciantes de irregularidades. Según la encuesta mundial del personal, en esas organizaciones la satisfacción de los encuestados con las denuncias, así como la confianza en la forma de tramitar los informes, es también menor que en las organizaciones grandes. Dada la característica estructura jerárquica de esas organizaciones, la ampliación de los cometidos y las responsabilidades de los órganos rectores, y específicamente de las entidades técnicamente competentes e independientes, como algunos comités de supervisión, puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas cuando las denuncias se refieran a altos funcionarios, oficiales de ética o personal de supervisión, así como la independencia en la tramitación de las denuncias. La ampliación de esos cometidos y responsabilidades puede servir para fomentar la presentación de denuncias sobre faltas de conducta/irregularidades, para proteger a quienes presenten las denuncias y para fomentar la denuncia de las represalias. También pueden servir para orientar y profesionalizar las funciones principales de rendición de cuentas en esas organizaciones.

252. Los Inspectores reiteran la recomendación 1 del capítulo II e instan a los órganos rectores de las **20 organizaciones pequeñas y medianas del sistema de las Naciones Unidas a examinar las políticas y los procedimientos operativos estándar para la denuncia de faltas de conducta/irregularidades y represalias y a elaborar protocolos y crear mecanismos, tales como un comité de supervisión, para la notificación y tramitación de las denuncias contra el jefe ejecutivo, el personal directivo superior y las funciones de supervisión y ética. También se exhorta a los órganos rectores a adoptar medidas para la presentación, por parte de los funcionarios principales, de informes periódicos sobre la rendición de cuentas.**

Necesidad apremiante de “marcar las pautas” desde el nivel jerárquico más alto para fomentar la presentación de denuncias

253. Los niveles actuales de subregistro de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias en todo el sistema de las Naciones Unidas son motivo de gran preocupación y ponen de relieve diversos puntos débiles y fracasos claros en: políticas que no son claras o no prevén medidas de protección adecuadas; titulares de funciones que son ineficaces o carecen de independencia; procedimientos poco claros o demasiado prolongados; procesos que son excesivamente burocráticos y largos; y especialmente, un personal directivo superior que no crea ni apoya una cultura de rendición de cuentas que fomente la presentación de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y la protección de los denunciantes (es decir, que no “marca las pautas” desde el nivel jerárquico más alto).

Notas

¹ Ethics and Compliance Initiative, *2016 Global Business Ethics Survey: Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity*.

² JIU/REP/2014/8.

³ Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, *Hunt-Matthes v. Secretary-General of the United Nations*, Causa núm. UNDT/NBI/2010/054/UNAT/1680 y *Wasserstrom v. Secretary-General of the United Nations*, Causa núm. UNDT/NY/2009/044/JAB/2008/087.

VI. “Marcar las pautas” desde el nivel jerárquico más alto: promover y apoyar una cultura de rendición de cuentas y de discrepancia respetuosa

A. “Marcar las pautas desde el nivel jerárquico más alto”

254. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se espera que el alto personal directivo dé ejemplo y marque las pautas que el personal debe seguir y tomar como referencia para su actuación y sus respuestas. Los dirigentes se encuentran en una posición ideal desde la que pueden alentar a todo el personal a crear y apoyar una cultura de rendición de cuentas e integridad “marcando las pautas desde el nivel jerárquico más alto”.

255. “Marcar las pautas” consiste en crear una cultura de participación activa y responsabilidad para actuar de conformidad con los valores y principios éticos, sobre la base del sentido de la responsabilidad personal y profesional. Ello implica que los jefes ejecutivos promueven, en forma coherente y visible, las cuestiones relacionadas con la ética y el cumplimiento; se comprende a fondo la cultura del entorno antes de tratar de introducir cambios importantes; se “predica con el ejemplo” y se vela por que los demás hagan lo mismo; se recompensa el buen comportamiento; se toman medidas respecto de los comportamientos inadecuados; y, por último, se apoyan los sistemas, procesos, procedimientos y funciones independientes que mantienen y refuerzan la rendición de cuentas¹.

256. En el contexto del presente examen, “marcar las pautas” consiste en establecer los valores rectores y crear el clima ético de una organización e influir en la forma en que el personal reacciona ante las opiniones contradictorias, en su disposición a denunciar (o no denunciar) las faltas de conducta/irregularidades y en la protección que se brinda a los denunciantes. En numerosas entrevistas realizadas en todo el sistema, los funcionarios manifestaban a menudo su sensación de que en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas había dos tipos de normas: unas para el personal de nivel superior y otras para los demás. Parecía haber consenso general en que, en caso de cometer una falta de conducta grave, un funcionario con un puesto de nivel administrativo o auxiliar sería despedido, pero si se tratara de un funcionario superior del Cuadro Orgánico, un directivo superior o un alto cargo, la aplicación de medidas de rendición de cuentas sería mucho más flexible.

257. Había también consenso general entre el personal en que, sin el compromiso manifiesto del jefe ejecutivo, no sería posible cambiar el marco de rendición de cuentas. “Marcar las pautas” debidamente es esencial para la rendición de cuentas. La DCI ha tratado de ese concepto, tanto directa como indirectamente, en varios informes y exámenes de la gestión y la administración. En este capítulo final se estudiará un aspecto de ese concepto, a saber, la discrepancia respetuosa, un tema especialmente destacado por el personal durante la preparación del presente examen. Los Inspectores también apuntan a la capacitación específica como forma de subsanar esta importante deficiencia, así como instrumento de vigilancia efectivo para determinar la medida en que se marcan pautas desde el nivel jerárquico más alto y se integra la discrepancia respetuosa en las organizaciones que participan en la DCI.

B. Definición de la discrepancia respetuosa

1. El contexto de la discrepancia respetuosa

258. La discrepancia respetuosa se define como el derecho a mantener y expresar adecuadamente una opinión o una perspectiva que puede no concordar con las políticas o posiciones establecidas de la organización. La discrepancia respetuosa puede evitar que los grupos lleguen a conclusiones apresuradas, estimular la búsqueda de más información y alentar a las personas a estudiar los hechos y las opiniones desde distintos ángulos y perspectivas². Algunos funcionarios superiores del sistema de las Naciones Unidas que

fueron entrevistados observaron que las voces discrepantes eran de utilidad porque obligaban a los administradores a interesarse por la situación de su entorno; por su parte, los administradores debían ser más receptivos a esas opiniones, porque podían contribuir a mejorar los procesos y las prácticas. Sin embargo, los entrevistados reconocieron que no todos los administradores estaban dispuestos a aceptar esos retos.

259. Para que la discrepancia respetuosa sea eficaz, el personal debe encontrar formas y medios adecuados para expresar su desacuerdo, y los líderes deben responder valorando las distintas perspectivas que se planteen y dando entender que las opiniones discrepantes son apreciadas y no conllevarán represalias. Los funcionarios del Cuadro Orgánico de todo el sistema de las Naciones Unidas mencionaron repetidamente que la celebración de reuniones abiertas de debate como forma de “ventilar los problemas”. Además, se observó que la colaboración periódica de los funcionarios del Cuadro Orgánico y del personal superior con las asociaciones del personal permitía recabar información valiosa sobre los distintos problemas que se plantean en una organización.

260. Si la discrepancia respetuosa se considera importante para el presente examen es porque, muchas veces, las represalias se deben a que no existen cauces para la expresión franca de la disensión. Como esa expresión no está asociada por sí misma a ninguna irregularidad o falta de conducta, es muy poco lo que puede hacerse para proteger debidamente al personal de las represalias que tienen su origen en sus expresiones de desacuerdo o en sus críticas a las políticas o los procedimientos.

261. Cerca de la cuarta parte de los casos de denunciantes estudiados por la DCI para este examen eran, de hecho, casos de discrepancia respetuosa, o al menos habían comenzado como tales. Esos casos tenían su origen en desacuerdos sobre políticas o procedimientos con directivos de nivel intermedio o superior que podrían haber tenido —o tuvieron— consecuencias graves. Todos los denunciantes habían sufrido represalias graves, tales como acoso moral, inclusión en listas negras, hostigamiento, medidas punitivas, investigaciones de mala fe y renuncias forzadas. La mayor parte de los casos incluían revelaciones a entidades externas (Estados Miembros o medios de comunicación), y la mitad terminaron con la renuncia del denunciante y en litigios posteriores. Todos los casos crearon, y siguen creando, profundas desavenencias dentro de las respectivas organizaciones.

2. Las políticas de protección contra las represalias no abarcan las represalias cuando no se ha participado en una actividad protegida

262. Cuando las oficinas de ética reciben un caso de represalias que tiene su origen en la discrepancia respetuosa, por lo general tratan de determinar cuál es la actividad protegida concreta (la denuncia inicial de las faltas de conducta o irregularidades) en la que se basa y, por consiguiente, con arreglo a sus políticas no encuentran indicios suficientes de represalias. Sin embargo, las represalias que sufren los denunciantes son reales y pueden considerarse conducta indebida si son ostensibles, pero frecuentemente son sutiles; se dice de los denunciantes que son conflictivos o que no saben trabajar en equipo, se los incluye en listas negras y, en algunos casos, son acosados. La presentación de denuncias de abuso de poder contra las personas con las que se está en desacuerdo no hace más que reforzar esos calificativos y percepciones del denunciante. Con frecuencia esos tipos de casos dan lugar a otras denuncias y aumentan la conciencia del personal sobre otros abusos y problemas, con lo cual se multiplica el trabajo de las oficinas de supervisión y ética, se ponen en cuestión las políticas y los procedimientos y, muchas veces, se crea un entorno permanente de hostilidad y represalias.

3. Resultados de la encuesta mundial del personal sobre la rendición de cuentas en relación con la discrepancia respetuosa y la confianza en la dirección superior

263. La mayoría de los participantes en la encuesta mundial del personal dijeron estar de acuerdo (parcial o plenamente) con las siguientes afirmaciones: que la denuncia de faltas de conducta/irregularidades era valorada en su organización (58,3 %); que existían foros, mecanismos o procesos que eran útiles para expresar preocupaciones sobre problemas institucionales (54,6 %); y que el nivel de rendición de cuentas del personal era suficiente (51,2 %). Además, exactamente la mitad (50,0 %) de los encuestados afirmaron que podían

expresar su discrepancia respetuosa respecto de decisiones o problemas de la organización sin temor a las represalias.

264. El personal directivo superior obtuvo globalmente unos resultados aún mejores, pues el 62,3 % de los encuestados estaban parcial o plenamente de acuerdo con la afirmación de que los jefes ejecutivos o los jefes adjuntos se esforzaban por obtener información del personal acerca de los grandes problemas y cambios de la organización y que se confiaba en que eran justos, éticos y exigían responsabilidades al personal. La mayoría (58,7 %) también opinaba que se podía confiar en que los jefes ejecutivos o sus adjuntos tomarían con prontitud medidas disciplinarias adecuadas en caso de faltas de conducta/irregularidades y represalias.

265. Cuando se desglosan las respuestas (véase el cuadro 15), se observan unos patrones coherentes, que ya se han destacado en capítulos anteriores, relacionados con las diferencias entre el personal de las organizaciones pequeñas y medianas y el de las entidades grandes, y entre las mujeres y los hombres. Según las respuestas de la encuesta mundial del personal, los funcionarios de las organizaciones pequeñas y medianas y las mujeres mostraban sistemáticamente menos confianza en el personal directivo de la organización y en la existencia de verdaderos cauces para expresar la discrepancia respetuosa sin temor a las represalias. Como se señala en el capítulo V, las organizaciones pequeñas y medianas deberían prestar particular atención a las políticas, prácticas y funciones pertinentes asociadas con la denuncia de irregularidades. Los resultados de la encuesta mundial del personal muestran la necesidad de desplegar esfuerzos concertados para apoyar la discrepancia respetuosa, prestando particular atención a los sesgos de género.

Cuadro 15

Diferencias en los resultados de la encuesta respecto de las cuestiones de la discrepancia respetuosa y la rendición de cuentas cuando se desglosan por género y tamaño de la organización

(Porcentaje de encuestados que estaban de acuerdo con la afirmación)

Preguntas de la encuesta sobre las “pautas fijadas desde el nivel jerárquico más alto”	Todos los encuestados	Organizaciones grandes	Diferencia con las organizaciones pequeñas y medianas	Hombres	Diferencia con las mujeres
En mi organización se valoran las denuncias de las faltas de conducta/irregularidades	58,3	63,9	(+)19,8 a (+)23,5	65,7	(+)14,6
Existen foros, mecanismos y/o procesos para expresar preocupaciones sobre los problemas institucionales	54,6	59,7	(+)17,0 a (+)19,4	61,4	(+)13,2
Si no estoy de acuerdo con una decisión o una cuestión de mi organización, puedo discrepar respetuosamente sin temor a las represalias	50,0	53,9	(+)13,8 a (+)15,2	56,0	(+)11,8
El nivel de rendición de cuentas del personal es suficiente en mi organización	51,2	55,8	(+)15,7 a (+)21,5	59,3	(+)16,1
El jefe ejecutivo/jefe adjunto alienta al personal a hacer aportaciones sobre los problemas y cambios principales de la organización	62,3	67,5	(+)18,5 a (+)21,4	67,5	(+)10,4
Tengo confianza en que el jefe ejecutivo/jefe adjunto serán justos y éticos y exigirán responsabilidades a todo el personal	62,3	67,3	(+)17,2 a (+)23,6	68,7	(+)12,8
Tengo confianza en que el jefe ejecutivo/jefe adjunto tomarán medidas adecuadas con prontitud en los casos de faltas de conducta/irregularidades y represalias	58,7	63,9	(+)18 a (+)23,8	65,6	(+)13,7

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

4. Buenas prácticas en el fomento de la discrepancia respetuosa

266. En las entrevistas realizadas con el personal de todo el sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, los Inspectores encontraron algunas buenas prácticas que se estaban aplicando para fomentar una cultura de participación y para alentar el diálogo abierto sobre opiniones diferentes y a veces incluso polémicas. Varios jefes ejecutivos del sistema mantienen “políticas de puertas abiertas” o reservan tiempo para que el personal pueda concertar una cita o visitar su oficina para tratar de cualquier tema.

267. Por ejemplo, la anterior Directora General de la OMS envió un mensaje a todos los funcionarios en el que anunció su política de puertas abiertas y alentó a todos los administradores a hacer lo propio. Otras organizaciones, como la OMM, la OMT, ONU-Hábitat, ONU-Mujeres, el OOPS, el PNUD, el PNUMA, la UNESCO, el UNFPA, el UNICEF, la UNOPS y la UPU, tienen un sistema de reuniones abiertas en las que se alienta a todos los funcionarios a expresar sus opiniones y puntos de vista en forma consultiva y franca, sin temor a las represalias.

268. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) cuenta con el mecanismo “HardTalks”, que es un foro de diálogo abierto para aumentar la confianza del personal en los procesos oficiales y oficiosos de que disponen para exponer sus preocupaciones. Este foro, que es un espacio en el que se escuchan y se tienen en cuenta las opiniones del personal, permite la colaboración activa con la administración y ha servido para reforzar la confianza de los funcionarios en el personal directivo. El Comité Consultivo de ONU-Hábitat, integrado por personal directivo superior delegado por el Director Ejecutivo y el Sindicato del Personal, se reúne cada tres o seis meses para tratar de cuestiones relacionadas con las preocupaciones del personal para evitar que puedan dar lugar a conductas indebidas.

269. En las demás organizaciones internacionales, la OCDE cuenta con un código de conducta que contempla la resolución de los conflictos interpersonales antes de que lleguen al nivel de la discrepancia activa. En el código de conducta se obliga a los supervisores a mantener buenas relaciones de trabajo y un ambiente de tolerancia y respeto mutuo entre el personal que supervisan. Según el código de conducta, los supervisores deben no solo ofrecer a sus subordinados asesoramiento y orientación acerca de su trabajo, sino también ofrecerse para escuchar y responder sin reservas las preguntas, observaciones, objeciones o quejas que les planteen sus subordinados. En el código se dispone que los conflictos deben abordarse en forma proactiva y, en la medida de lo posible, deben resolverse con prontitud y sensibilidad y en forma imparcial.

270. La discrepancia respetuosa es fundamental para crear una cultura en la que el personal se sienta seguro para expresar respetuosamente su desacuerdo con los colegas y los superiores sin miedo a las represalias y, por extensión, para denunciar las faltas de conducta/irregularidades y las represalias. Esta cultura de “expresión abierta” concede especial importancia a la adopción colectiva de decisiones éticas de las que todos se hagan responsables. Sin embargo, la responsabilidad de marcar las pautas y promover esa cultura recae por completo en los líderes de la organización³. **A fin de fomentar el diálogo constructivo y la discrepancia respetuosa, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían crear foros y mecanismos adecuados en sus organizaciones para la expresión de todo tipo de opiniones sobre las políticas y los procedimientos por parte de los funcionarios de todos los niveles, incluidos los de las oficinas exteriores.**

C. El fomento de la discrepancia respetuosa: subsanar las deficiencias

271. Los Inspectores opinan que hay deficiencias en la capacitación y la vigilancia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y que subsanarlas puede promover la rendición de cuentas y la cultura de la discrepancia respetuosa. En esta sección final, sobre la base de los datos obtenidos en la encuesta mundial del personal, las entrevistas con funcionarios de todo el sistema y los análisis de casos de denunciantes, se proponen soluciones específicas y estratégicas en los ámbitos de la capacitación del personal

directivo y la información sobre la forma de “marcar las pautas” desde el nivel jerárquico más alto mediante encuestas mundiales del personal.

1. Capacitación del personal: qué funciona y dónde se observan deficiencias

272. Según los resultados de la encuesta mundial del personal, tres de cada cuatro participantes había recibido capacitación impartida por su organización acerca de temas relacionados con la ética en los cinco años anteriores; la mayor parte (79,4 %) la había recibido en formatos no interactivos, como módulos de capacitación en línea, seguidos de formatos interactivos (47,0 %), como cursos presenciales o seminarios web. Según el 24,7 % de los encuestados que no habían recibido ningún tipo de capacitación relacionada con la ética, el principal motivo de ello era que no sabían que tenían acceso a esa formación (51,4 %), seguido de que su organización no impartía ese tipo de capacitación (27,2 %). En las organizaciones grandes, el 80,7 % de los encuestados habían recibido capacitación, frente al 75,1 % en las organizaciones pequeñas y tan solo el 59,5 % en las organizaciones medianas.

273. La inmensa mayoría (96,4 %) de los que recibieron capacitación estaban de acuerdo —parcial o plenamente— en que en esta se había dejado claro qué comportamientos constituyen faltas de conducta/irregularidades o represalias. Además, el 87,9 % también estaban de acuerdo —parcial o plenamente— en que en el curso de capacitación se había dejado claro cómo, dónde y a quién presentar las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias. Muchas organizaciones utilizan el curso de aprendizaje obligatorio en línea de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la ética y la integridad en las Naciones Unidas o lo están adaptando para su propio uso. Este módulo de capacitación ofrece información básica sobre la denuncia de faltas de conducta/irregularidades y represalias e incluye también un módulo para los supervisores; ambos pueden ser adaptados para su uso en otras organizaciones. **Las organizaciones medianas deberían tomar nota de las deficiencias del aprendizaje arriba mencionadas y estudiar la forma de impartir a su personal capacitación relacionada con la ética vinculada a la iniciación y la orientación.**

274. A este respecto, los Inspectores desearían recordar la recomendación 5 del informe de la DCI titulado “Examen de los mecanismos y políticas relativos al conflicto de intereses en el sistema de las Naciones Unidas”⁴, en el que se insta a los jefes ejecutivos a 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 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.

2. La capacitación de supervisores: una carencia crítica que debe subsanarse

275. Como se observa en el capítulo IV, aunque los supervisores inmediatos, seguidos de los directivos de nivel intermedio, son los cauces preferidos para presentar denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias, en numerosas entrevistas de funcionarios se manifestó la opinión bastante extendida de que, aunque esas personas eran técnicamente competentes, por lo general no estaban bien formadas como administradores. Por consiguiente es imprescindible que los supervisores y los administradores de nivel intermedio reciban capacitación sobre el trato interpersonal para ayudarlos a gestionar adecuadamente la discrepancia respetuosa y los conflictos y a atender las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias.

276. De los participantes en la encuesta mundial del personal, solamente el 28,1 % de los clasificados como supervisores habían recibido capacitación adicional sobre la forma de tramitar las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias; estas cifras iban del 30,8 % en las organizaciones grandes al 25,1 % en las pequeñas. Sin embargo, tan solo el 17,5 % de los participantes clasificados como supervisores de organizaciones medianas habían recibido ese tipo de capacitación. Los supervisores que habían recibido capacitación la consideraban sumamente útil para aprender a atender adecuadamente las denuncias de

faltas de conducta/irregularidades (95,3 % estaban de acuerdo total o parcialmente) y represalias (92,9 % estaban de acuerdo total o parcialmente)

277. Como se señala en el capítulo IV, según la encuesta mundial del personal, los supervisores inmediatos, seguidos del personal directivo intermedio, eran los dos cauces internos más frecuentemente utilizados para la presentación de denuncias de faltas de conducta/irregularidades y de represalias. Sin embargo, con la única excepción de las denuncias tramitadas por los supervisores de las organizaciones grandes, la mayoría de los participantes en la encuesta expresaron su insatisfacción con la forma en que se habían tramitado sus denuncias, valoración que alcanzó niveles mucho más bajos en las denuncias tramitadas por directivos intermedios (16,7 % a 36,8 %) que en las denuncias tramitadas por los supervisores (30,0 % a 61,8 %) en todos los casos, independientemente del tamaño de la organización.

Cuadro 16

Presentación de denuncias a los supervisores y a personal directivo intermedio, y niveles correspondientes de confianza

(En porcentaje)

	Supervisor			Personal directivo intermedio		
	Pequeña	Mediana	Grande	Pequeña	Mediana	Grande
Niveles de denuncia y de satisfacción						
Las faltas de conducta/irregularidades se denunciaron por el canal indicado (porcentaje de los que denunciaron)	52,5	52,8	61,8	38,3	27,9	33,1
Satisfacción con la tramitación de la denuncia de faltas de conducta/irregularidades por el canal indicado (porcentaje de satisfechos parcial o totalmente)	34,2	32,4	50,9	28,1	20,5	36,8
Denuncia de represalias al canal indicado (porcentaje de los que denunciaron)	38,2	37,3	48,5	43,6	27,0	36,7
Satisfacción con la tramitación de la denuncia de represalias por el canal indicado (porcentaje de satisfechos parcial o totalmente)	30,0	34,0	49,2	16,7	20,6	27,7
Confianza						
Se sienten cómodos y seguros al denunciar por el canal indicado faltas de conducta/irregularidades o represalias por parte de un colega de categoría igual o inferior (porcentaje de los que están parcial o totalmente de acuerdo)	60,20	60,10	66,90	43,5	45,5	57,3
Se sienten cómodos y seguros al denunciar por el canal indicado faltas de conducta/irregularidades o represalias por parte de un colega de categoría superior (porcentaje de los que están parcial o totalmente de acuerdo)	55,90	55,20	63,10	37,6	39,8	52,7
Tienen confianza en que la denuncia de faltas de conducta/irregularidades o represalias presentada por el canal indicado se tramitará con prontitud y eficacia (porcentaje de los que están parcial o totalmente de acuerdo)	57,60	59,90	67,90	38,4	42,3	55,4
La entidad indicada para la presentación de denuncias trata a todo el personal con equidad (porcentaje de los que están parcial o totalmente de acuerdo)	65,3	68,4	73,4	45,2	49,7	61,1

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

278. La satisfacción con la tramitación de las denuncias también influye en el nivel de confianza del personal en los supervisores y el personal directivo intermedio. En la encuesta mundial del personal aparecen las claras tendencias que se muestran en el cuadro 16:

- En las respuestas a las cuatro preguntas de la encuesta mundial del personal relacionadas con la confianza, fue mayor el porcentaje de participantes,

independientemente del tamaño de su organización, que expresaron más confianza en sus supervisores inmediatos que en el personal directivo intermedio.

- Aunque la confianza en los supervisores inmediatos superaba el 50 % en todos los casos, independientemente del tamaño de la organización, entre los participantes de las organizaciones pequeñas y medianas la confianza en el personal directivo intermedio no llegó al 50 % en ninguna de las cuatro preguntas.
- El nivel de satisfacción con la tramitación de las denuncias (de faltas de conducta/irregularidades y de represalias) y la confianza en los supervisores y el personal directivo intermedio es considerablemente mayor en las organizaciones grandes que en las organizaciones pequeñas y medianas en todos los casos.

279. El hecho de que los niveles de satisfacción y confianza respecto del personal directivo intermedio que expresan los participantes en la encuesta mundial del personal sean sistemáticamente bajos, sumado al bajo nivel de satisfacción con la tramitación de las denuncias por los supervisores inmediatos, revelan una laguna crítica en la capacitación de los supervisores y el personal directivo para atender debidamente las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias.

280. Esta carencia en la capacitación es particularmente acusada en lo relativo a la gestión de conflictos y el trabajo en equipo. Aunque muchas organizaciones ofrecen programas de capacitación para administradores, estos no suelen ser obligatorios. Muchos programas dejan que sea su atareado personal directivo quien decida el contenido y el calendario de la capacitación que desea recibir, y la mayoría de los programas de capacitación no incluyen orientación ni actividades de seguimiento para comprobar si los conocimientos adquiridos se aplican en la práctica.

a) Buenas prácticas en la capacitación del personal directivo

281. Los Inspectores solamente encontraron algunas buenas prácticas para capacitar y apoyar a los administradores con respecto a las aptitudes interpersonales que pueden ser de utilidad para tramitar debidamente las denuncias del personal. La primera de ellas es el Programa de Gestión Estratégica y Liderazgo Ejecutivo de la OIT que se ensayó en 2017. Esta capacitación tiene una doble vertiente: capacitación amplia en las oficinas exteriores centrada en las aptitudes interpersonales, y actividades y orientación integradas que tienen lugar en la sede e incluyen encuentros matutinos para tratar de las cuestiones apremiantes con las que se puede enfrentar el equipo. El programa, que fue promovido por el Director General Adjunto de Gestión y Reforma para colmar esta laguna en la capacitación de los administradores, se ampliará en 2018 para incluir a los administradores de las oficinas exteriores.

282. La capacitación que ofrece el PNUD a los nuevos coordinadores residentes incluye una sesión de ética en la que se trata del acceso a las políticas de protección contra las represalias y su aplicación. La Oficina de Ética también imparte capacitación adaptada a las necesidades del personal de las oficinas exteriores, que se basa en los datos de la encuesta del personal y la información sobre los riesgos comunicada por el personal encargado de las auditorías y las investigaciones acerca de cada país.

283. Además del curso de ética obligatorio para el personal y del curso para supervisores que se han mencionado más arriba, la Secretaría de las Naciones Unidas dispone también de una serie de cursos obligatorios para supervisores. Además, la Secretaría patrocina anualmente el Diálogo sobre Liderazgo, organizado por los supervisores con su personal para tratar de temas clave. En el Diálogo se utilizan guías amplias destinadas tanto a los participantes, como a los coordinadores, que sirven a los primeros para centrarse en el tema y ayudan a los supervisores a organizar los debates sobre los temas pertinentes. En el ACNUR, además de la capacitación obligatoria sobre ética, se ofrecen al personal programas de aprendizaje especializados sobre la gestión de conflictos y la capacitación para observadores.

284. En las entrevistas realizadas en toda la Secretaría se indicó que el Diálogo sobre Liderazgo había constituido un buen foro para que los administradores pusieran en práctica algunas de las aptitudes interpersonales que habían adquirido y para tratar de temas de ética

y rendición de cuentas con su personal. Los Inspectores proponen que se adopte este modelo en otras organizaciones y alientan a la Secretaría a evaluar oficialmente el Diálogo para medir su eficacia a fin de mejorar su ejecución.

285. Con el fin de subsanar las deficiencias en la capacitación para el personal directivo, a continuación se formula una recomendación que tiene por objeto mejorar la eficacia del sistema de protección de denunciantes de irregularidades de cada organización proporcionando a los encargados de la supervisión y la gestión del personal los conocimientos, aptitudes y capacidades que necesitan para atender con eficacia las denuncias de faltas de conducta/irregularidades.

Recomendación 10

Para fines de 2019, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían asegurarse de que se requiera que todos los supervisores y administradores reciban capacitación específica sobre las políticas relativas a los denunciantes y sobre la forma de atender y tramitar adecuadamente las denuncias de faltas de conducta/irregularidades y represalias.

3. Encuestas mundiales del personal: evaluación del establecimiento de pautas de conducta

286. Las encuestas mundiales del personal pueden ser instrumentos útiles para la evaluación del establecimiento de pautas de conducta desde el nivel jerárquico más alto y la vigilancia de las iniciativas de gestión del cambio, la calificación de los servicios y funciones y el seguimiento de los marcos de rendición de cuentas. Cuando esas actividades son periódicas pueden ofrecer una visión de los avances hechos a lo largo del tiempo en varios temas e iniciativas y servir como mecanismo para recabar opiniones discrepantes. Sin embargo, esas actividades solamente son eficaces y dignas de confianza si su uso es transparente y estratégico y se cuenta con planes detallados, elaborados y definidos antes del inicio de las actividades, en los que se indiquen específicamente: a) la forma de distribuir la encuesta (en línea, por correo electrónico o por otros medios) y sus destinatarios (funcionarios, personal que no es de plantilla, etc.); b) qué información debe reunirse para que la organización sepa cómo mejorar los servicios o las funciones; c) cómo se utilizarán (y, de ser posible, se validarán con otros datos) los resultados; y d) la forma de comunicar los resultados a los destinatarios (por ejemplo mediante una página web pública).

287. A fin de promover el cambio y evaluar los puntos de vista sobre la rendición de cuentas y las cuestiones relacionadas con la ética, debe quedar clara la gestión de la encuesta. Ello significa que, si bien la encuesta debería ser enteramente “controlada” por la administración con las aportaciones y el compromiso de los interesados clave como las asociaciones del personal, en principio, la encuesta debería ser gestionada por una tercera parte independiente externa a la organización. El proceso de consulta entre la administración y las asociaciones de personal es particularmente importante para eliminar las preguntas capciosas o sesgadas.

288. También es importante garantizar la confidencialidad y reunir solo información demográfica vinculada a los objetivos de la encuesta y que no permita revelar la identidad de los participantes. Para que los funcionarios estén dispuestos a dedicar tiempo a responder a la encuesta, deben saber de qué forma se utilizará y qué medidas se adoptarán, y también querrán tener garantías de que la información que se obtenga será confidencial y no se podrá utilizar en su contra.

289. Las encuestas que se realicen sin manifestar sus objetivos en forma clara y transparente probablemente suscitarán escepticismo y suspicacia. Aunque la encuesta mundial del personal realizada por la Secretaría de las Naciones Unidas en 2017 estaba bien diseñada, se inició con objetivos vagos tales como “medición y seguimiento del compromiso del personal” y “orientación para centrar las medidas de gestión en los planos institucional y local”. La encuesta era también poco clara respecto de la forma en que pensaba usarse y sobre quién la utilizaría, ya que, por ejemplo, se dijo que “proporcionaría

recursos de gestión para contribuir a colmar las lagunas en materia de capacidad”. Se dieron detalles de los resultados en reuniones abiertas de debate, pero no llegó a explicarse claramente cuáles serían los usos prácticos de esos resultados.

290. En las entrevistas realizadas en todas las organizaciones, los Inspectores observaron diversas prácticas y enfoques de las encuestas mundiales del personal que están relacionados con el establecimiento de pautas de conducta y con cuestiones de ética y rendición de cuentas. En el ONUSIDA, la realización de las encuestas se confía enteramente a la asociación del personal, por lo que la administración no necesariamente está interesada en el diseño de la encuesta ni en sus resultados y puede ocurrir que la encuesta sea ignorada o no sea bien utilizada.

291. Varios funcionarios principales de dos organizaciones (OMT y UPU) comentaron que la administración no estaba a favor de encuestar al personal. Algunas organizaciones (OMPI, OMS y UNESCO) solo organizan periódicamente una encuesta mundial del personal, mientras que otras (OMI, OMS, PNUMA y UPU) pasan varios años sin realizar encuestas o no tienen un plan previsible ni regular para ello. Debido a esa falta de interés en la realización de encuestas periódicas se pierde la oportunidad de obtener información importante sobre temas y cuestiones que son útiles para mejorar la eficacia de la gestión y para comparar los resultados a lo largo del tiempo.

292. Los Inspectores consideraron que el UNICEF ofrece un ejemplo de buena práctica por la forma en que planifica, utiliza y comunica su encuesta mundial del personal. La encuesta es elaborada por la administración (y administrada por la Oficina de Recursos Humanos) y en ella se tienen en cuenta las aportaciones sobre los temas y las cuestiones que plantean, entre otros, la Asociación del Personal. La encuesta se realiza cada dos años y, en el último ciclo, su tasa de respuesta aumentó del 56 % al 79 %. Cada aspecto de la elaboración de la encuesta se coordina con la Asociación del Personal, y todas las comunicaciones son aprobadas por la Asociación del Personal y la administración. La encuesta se divide en cinco esferas prioritarias que afectan a todas las divisiones del UNICEF, y algunos planes de acción mundiales y regionales se basan en sus resultados. Se destinan recursos específicos para diseñar y realizar la encuesta y a utilizar estratégicamente sus resultados para mejorar las operaciones, medir la implicación del personal y evaluar las iniciativas.

293. El UNICEF, así como otras organizaciones, grandes, contrata a un experto que colabora en el diseño, administración y análisis de los datos de sus encuestas mundiales del personal. Esta práctica puede proporcionar un nivel adicional de confidencialidad y seguridad, así como de disciplina, en el diseño y utilización de los resultados. Aunque esta es una situación ideal, en el caso de las organizaciones más pequeñas o las que cuentan con menos recursos, las encuestas pueden ser diseñadas, distribuidas y analizadas por personal interno que puede utilizar recursos en línea, muy completos y baratos, que contienen funcionalidades para el análisis de datos. Cuando las encuestas son gestionadas con recursos internos, debe tenerse en cuenta la confidencialidad y el acceso a los datos al comienzo del proceso, a fin de promover la rendición de cuentas y la transparencia y para establecer las expectativas adecuadas.

294. La realización de encuestas mundiales del personal con gestión objetivos claros y transparentes, acompañada de un plan para compartir y utilizar los resultados, puede proporcionar a los jefes ejecutivos y a los administradores información sobre aspectos como el ambiente de la organización, el modo en que están funcionando los marcos de rendición de cuentas, las opiniones que se tienen sobre los temas relacionados con la ética y las opiniones sobre los altos directivos, es decir, sobre los encargados de marcar las pautas de conducta.

295. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones midiendo estratégicamente las percepciones del personal acerca de los temas relacionados con la ética y pautas fijadas en el nivel jerárquico más alto.

Recomendación 11

Para 2020, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían realizar cada dos años encuestas mundiales entre el personal, a fin de recabar opiniones de este sobre cuestiones relacionadas con las “pautas fijadas en el nivel jerárquico más alto”, la rendición de cuentas y la ética, y de elaborar un plan de acción amplio para abordar los problemas que se detecten.

Notas

- ¹ La definición de la DCI se basa en Pricewaterhouse Coopers LLC, “Tone from the top: transforming words into actions”, que puede encontrarse en: www.ibe.org.uk/userimages/pwc_tone_from_the_top_2013.pdf; y en Deloitte, “Building world-class ethics and compliance programs: making a good program great”, que puede encontrarse en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/risk/us-aers-g2g-compendium.pdf>.
- ² C. J. Nemeth y A. J. Goncalo, “Creative collaborations from afar: the benefits of independent authors”, *Creativity Research Journal*, vol. 17, págs. 1 a 8.
- ³ M. Pachman, “Before the whistle blows: creating a speak-up culture at work”, *FTI Journal*, agosto de 2016. Puede encontrarse en: www.ftijournal.com/article/before-the-whistle-blows-creating-a-speak-up-culture-at-work#fn1.
- ⁴ JIU/REP/2017/9.

Anexo I

Fuentes documentales utilizadas para compilar los criterios e indicadores de mejores prácticas de las políticas sobre los denunciantes de irregularidades en el sistema de las Naciones Unidas¹

[Original: francés/inglés]

Government of the United States of America, Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012.

www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ199/pdf/PLAW-112publ199.pdf

Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, National Audit Office, “Government whistleblowing policies”, 2014.

www.nao.org.uk/report/government-whistleblowing-policies/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, “The role of prescribed persons”, 2015.

www.nao.org.uk/report/the-role-of-prescribed-persons/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, “Making a whistleblowing policy work”, 2015.

www.nao.org.uk/report/making-a-whistleblowing-policy-work/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, “Assessment criteria for whistleblowing policies”, 2014.

www.nao.org.uk/report/government-whistleblowing-policies/

Open Democracy Advice Centre (ODAC), *Implementing PAIA (South Africa Promotion of Access to Information Act 2 of 2000): A Guide by ODAC*, 2016.

www.opendemocracy.org.za/index.php/resources/publications

Organization for Economic Cooperation and Development, “Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation”, 2010.

www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf

The Whistleblowing Commission, “Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK”, 2013.

[www.pcaw.org.uk/files/WBC %20Report %20Final.pdf](http://www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf)

Transparency International, “Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries”, 2007.

<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/TI-Alternative-to-Silence-report-ENG.pdf>

United Nations Staff Unions, Proposals from the UN staff unions to Secretary-General Guterres, 2017.

www.ccisua.org/wp-content/uploads/2017/01/StaffUnionProposals.pdf

Tom Devine, Government Accountability Project, “International best practices for whistleblower policies”, 2016.

www.whistleblower.org/international-best-practices-whistleblower-policies

United Nations Office on Drugs and Crime, The Institutional Integrity Initiative, 2014.

www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/InstitutionalIntegrityInitiative.pdf

¹ Los documentos figuran tal como se recibieron y únicamente en el idioma en que se presentaron.

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, A/70/361.

www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361

Association for Progressive Communications, “The protection of sources and whistleblowers: submission to the United Nations special rapporteur on the right to freedom of opinion and expression”, June 2015.

www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf

Government of the United Kingdom, “Publicly available specification 1998:2008: whistleblowing arrangement code of practice”, 2008.

<https://shop.bsigroup.com/ProductDetail?pid=000000000030183709>

Government of Australia, “Australian standard: whistleblower protection programs for entities”, 2003.

www.aphref.aph.gov.au-house-committee--laca-whistleblowing-subs-attachment16.pdf

Government of France, Ministry of Justice, Lignes Directrices Françaises Visant à Renforcer la Lutte Contre la Corruption dans les Transactions Commerciales (French Guidelines to Strengthen the Fight Against Corruption in Commercial Transactions), 2015.

www.justice.gouv.fr/include_htm/pub/lignes_directrices.pdf

CSA Group, Whistleblowing Systems: A Guide 2016.

https://www.csagroup.org/news_or_press/first-guideline-on-whistleblowing-systems/

Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles), 2013.

www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

International Chamber of Commerce, “Guidelines on whistleblowing”.

<https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/>

Financial Conduct Authority, “Whistleblowing in deposit-takers, PRA-designated investment firms and insurers”, 2015.

www.fca.org.uk/publication/policy/ps-15-24.pdf

Eversheds, “Whistleblowing: understanding the global landscape”.

www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/practices/labour-employment-law/whistleblowing.page

Sir Robert Francis, *Freedom to Speak Up*, February 2015.

<http://freedomtospeakup.org.uk/the-report/>

Organization of American States, Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses.

www.oas.org/juridico/english/draft_model_reporting.pdf

Simon Wolfe, Mark Worth, Suelette Dreyfus and A.J. Brown, *Whistleblower Protection Rules in G20 Countries: The Next Action Plan*.

<http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/06/Action-Plan-June-2014-Whistleblower-Protection-Rules-G20-Countries.pdf>

Transparency International, “International principles for whistleblower legislation”, 2013.

www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, 2014.

<https://rm.coe.int/16807096c7>

Anexo II

Políticas de protección de los denunciantes de irregularidades existentes en las organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección al 31 de diciembre de 2017

Organización	Política de protección de los denunciantes de irregularidades contra las represalias
ACNUR	Política del ACNUR para proteger a las personas contra represalias (Inter-Office Memorandum No. 043/2008, 15 de septiembre de 2008)
FAO	Política de protección de los denunciantes de irregularidades (Circular Administrativa núm. 2011/05, 9 de febrero de 2011)
OACI	ICAO Framework on Ethics (marco de ética de la OACI) (Doc 7350/9, enmienda núm. 4, anexo I, 4 de noviembre de 2011) y artículo 2 del Código de Servicio de la OACI
OIEA	Política de protección de los denunciantes de irregularidades (Oficina de Servicios de Supervisión Interna, AM. III/3, 14 de abril de 2016)
OIT	La ética en la Oficina: la protección de los funcionarios que denuncian irregularidades (IGDS núm. 186 (Versión 1), 8 de septiembre de 2010) y <i>La ética en la Oficina</i> (IGDS núm. 76 (Versión 1), 2009)
OMI	Política de la OMI para proteger de represalias al personal que denuncie faltas de conducta y que coopere con auditorías e investigaciones debidamente autorizadas (3 de noviembre de 2015)
OMM	Política de la OMM para la protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta y cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (Service Note No. 7/2012, 5 de abril de 2012)
OMPI	Protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta y cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (Office Instruction No. 33/2017, 29 de septiembre de 2017)
OMS	Denuncia de irregularidades y protección contra represalias dentro de la OMS. Política y procedimientos (2015)
OMT	Protección del personal contra represalias por denunciar faltas de conducta o por cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (NS/768, 14 de junio de 2013)
ONUDI	Protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta o cooperar con auditorías o investigaciones (UNIDO/DGB/(M).116, 1 de marzo de 2010)
ONU-Mujeres	Política de protección contra las represalias (enero de 2013)
ONUSIDA	Nota informativa (MER/Ethics 2017-1, 15 de noviembre de 2017) y Denuncia de irregularidades y protección contra represalias dentro de la OMS. Política y procedimientos (2015)
OOPS	Procedimientos de presentación de denuncias y alegaciones y protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta y cooperar con auditorías o investigaciones (General Staff Circular No. 5/2007, 31 de diciembre de 2007)
PMA	Protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta y cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (Política de protección de los denunciantes de irregularidades en el PMA) (ED2008/003, 31 de enero de 2008)

Organización	Política de protección de los denunciantes de irregularidades contra las represalias
PNUD	Política de protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta o cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (febrero de 2015)
Secretaría de las Naciones Unidas ¹	Protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta y cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (ST/SGB/2017/2/Rev.1)
UIT	Política de protección del personal contra las represalias por denunciar faltas de conducta (Service Order No. 11/04, 22 de febrero de 2011)
UNESCO	Establecimiento de un sistema confidencial de divulgación protegida y de protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta o irregularidades y por cooperar con auditorías, investigaciones o indagaciones debidamente autorizadas (Human Resources Manual, punto 18.3, 20 de abril de 2011)
UNFPA	Protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta o por cooperar con investigaciones autorizadas (Manual de Políticas y Procedimientos, 25 de noviembre de 2014)
UNICEF	Política de protección contra las represalias de quienes denuncien faltas de conducta o cooperen con auditorías, investigaciones y otras actividades de supervisión debidamente autorizadas (Política de protección de denunciantes de irregularidades del UNICEF) (CF/EXD/2007-005. Revisión 2, 6 de febrero de 2015)
UNOPS	Protección contra las represalias por denunciar faltas de conducta o cooperar con actividades de investigación debidamente autorizadas (Directiva de la Organización núm. 35, 26 de agosto de 2010)
UPU	Protección de las personas que denuncien faltas de conducta o colaboren con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (Administrative instruction (DAJ) No. 35/Rev. 1, 15 de noviembre de 2017)

¹ Aplicable también a las cinco organizaciones siguientes que participan en la DCI: CCI, ONU-Hábitat, PNUMA, UNCTAD y UNODC.

Anexo III

Calificaciones sobre mejores prácticas de las políticas de protección contra las represalias de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas – cuadro principal

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5
ACNUR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	✓	×	○	×
FAO	✓	✓	✓	○	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	✓	○	○	✓	✓	○	○	×
OACI	✓	×	○	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	○	✓	○	○	✓	✓	×	○	×
OIEA	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	✓	○	○	✓	✓	×	○	×
OIT	○	○	○	○	✓	×	✓	○	○	✓	✓	○	×	×	×	○	○	✓	✓	×	○	×
OMI	✓	✓	○	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
OMM	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	○	✓	✓	✓	○	○	×
OMPI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	○	○
OMS	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	○	○	○	✓	✓	✓	✓	×
OMT	✓	×	○	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	○	×	○	×	✓	✓	○	○	×
ONUDI	✓	✓	✓	○	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	○	○	○	✓	✓	○	○	×
ONU-Mujeres	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
ONUSIDA	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	○	○	✓	✓	○	✓	×
OOPS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	○	✓	✓	✓	×	○	×
PMA	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	○	×
PNUD	✓	✓	○	○	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	✓	○	○	○
Secretaría de las Naciones Unidas	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	✓	✓	×	○	○	✓	✓	○	○	✓
UIT	×	○	×	×	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	×	×	○	×	○	○	✓	✓	×	○	×
UNESCO	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	×	○	○	✓	✓	×	○	×
UNFPA	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	○	✓	✓	○	○	○
UNICEF	✓	✓	○	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	✓	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
UNOPS	✓	✓	○	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
UPU	✓	×	○	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	○	×	○	○	○	✓	✓	✓	○	○	×

Indicadores de mejores prácticas
1.1 Se exigen al menos dos cauces para la denuncia interna, por ejemplo, un administrador, un funcionario superior, un funcionario de recursos humanos o una línea telefónica directa interna
1.2 Se prevé la denuncia a un órgano de supervisión y exige que el procedimiento de denuncia sea independiente
1.3 Se prevé la denuncia en forma confidencial y anónima
1.4 Contiene disposiciones específicas para denunciar faltas de conducta/irregularidades en relación con el jefe de la organización y el jefe de la oficina de supervisión
1.5 Posibilidad de denunciar en cualquiera de los idiomas de trabajo de la organización
1.6 Se indica cuándo y cómo presentar una denuncia a una entidad externa (por ejemplo, las fuerzas del orden, un grupo de interés público o los medios de comunicación)
2.1 Se establece un mecanismo de denuncia al que puede recurrir el denunciante (por ejemplo, la oficina de ética o la oficina de recursos humanos) si este estima que puede sufrir represalias o perjuicios, o ya ha sufrido represalias o perjuicios por haber denunciado irregularidades
2.2 Se establecen mecanismos de protección que deben utilizarse cuando el denunciante sufra represalias o perjuicios, tales como el traslado dentro del mismo lugar de destino o a otro lugar de destino, o el cambio de supervisor
2.3 Se exige que el denunciante sea informado del resultado de su denuncia (tanto de faltas de conducta/irregularidades como de represalias) y de toda medida adoptada por la organización para resolver el problema, a condición de que con ello no se perjudique a otros funcionarios o se revele información confidencial o sensible
2.4 Se dispone que toda persona que haya tomado represalias debe ser objeto de las medidas disciplinarias que corresponda
3.1 Se indica cuándo y cómo debe intervenir el personal directivo superior de la organización para ofrecer medidas de protección o asistencia adicionales a un denunciante
3.2 Se indican las distintas posibilidades que tiene el denunciante de obtener orientación y apoyo oficiosos, por ejemplo, un sindicato, el <i>ombudsman</i> , el asesor jurídico del personal o el servicio de asesoramiento del personal
3.3 Se prevé un proceso de apelación externo e independiente para los denunciantes que tengan motivos para pensar que la protección proporcionada no fue adecuada o si se en el examen preliminar se determinó que no había indicios suficientes de irregularidades o represalias
4.1 Se exige a la organización que lleve a cabo un examen preliminar de las denuncias de irregularidades y represalias y, si se encuentran indicios suficientes, que lleve a cabo una investigación detallada
4.2 Se prevé un sistema para registrar las denuncias de irregularidades y represalias independientemente de si se toman otras medidas al respecto
4.3 Se prevé que se lleven a cabo exámenes preliminares e investigaciones (de las denuncias de represalias y las de irregularidades) con prontitud, y se establecen plazos
4.4 Se prevé un mecanismo para remitir las investigaciones a una entidad externa y/o solicitar el asesoramiento externo que sea necesario
5.1 Contiene definiciones claras de las personas (por ejemplo, los funcionarios, el personal no de plantilla o terceros proveedores) y las actividades (por ejemplo, faltas de conducta/irregularidades y/o represalias) abarcadas por la política
5.2 Incluye la obligación de denunciar vinculada al código o las normas de conducta pertinentes de la organización

Indicadores de mejores prácticas
5.3 Figura en un solo documento y es fácil de encontrar en la página web pública de la organización
5.4 Está redactada en lenguaje claro, conciso y sencillo, se ha traducido a todos los idiomas de trabajo de la organización y utiliza ejemplos para ayudar al personal a comprender las situaciones y las formas en que se aplica la política
5.5 Se prevé un mecanismo para el examen periódico de la política, e incluye disposiciones para actualizarla sobre la base de la experiencia adquirida

Anexo IV

Diseño y metodología de la encuesta mundial del personal sobre las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades realizada por la Dependencia Común de Inspección en 2017

I. Introducción

El enfoque metodológico empleado en el diseño de la encuesta mundial del personal sobre las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades realizada por la DCI en 2017 facilita un proceso imparcial de obtención de información no sesgado con los datos de alta calidad que se requieren para que el análisis sea fiable. La metodología se divide en varias fases sistemáticas, a saber, diseño de la encuesta; cálculo del tamaño de la muestra que se necesita; aplicación y recopilación de datos; verificación y control; y análisis de la encuesta.

II. Diseño de la encuesta

El diseño de la encuesta se revisó varias veces para mejorar el proceso de obtención de información, la estructura general de la encuesta y la reunión de datos. Las preguntas que componen la encuesta mundial del personal realizada por la DCI en 2017 acerca de las políticas de protección de denunciantes de irregularidades fueron preparadas y revisadas detenidamente por inspectores y personal de la DCI, profesionales con experiencia en políticas y prácticas relativas a los denunciantes en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y un experto en datos (estadístico) que participó como consultor externo en el equipo del proyecto. A fin de conseguir tasas de respuesta fiables y evitar la fatiga de los encuestados, las preguntas eran concisas, y la longitud de la encuesta se mantuvo dentro de límites razonables. La encuesta fue sometida a un ensayo piloto para detectar y rectificar los posibles fallos técnicos y los errores de lógica antes de su distribución. Por término medio, el tiempo dedicado a la encuesta por cada uno de los 15.865 participantes fue 13,34 minutos. La encuesta se realizó en dos idiomas de trabajo de las Naciones Unidas, a saber, el francés y el inglés.

La encuesta constaba de 35 preguntas. El diseño incluía el uso de lógica de ramificación, que dirigía a los participantes a las preguntas pertinentes sobre la base de sus respuestas y los encaminaba a responder preguntas adicionales. Con este filtrado se conseguía que los encuestados contestaran solamente las preguntas que les concernían. La estructura de la encuesta estaba dividida en cuatro secciones. En la primera se pedía a los participantes información demográfica, es decir, en qué institución trabajaban, si se encontraban en la sede o en una oficina exterior, su tipo de contrato, años de servicio, categoría profesional y género. Las secciones segunda, tercera y cuarta contenían preguntas destinadas a conocer las opiniones de los participantes sobre la capacitación y la orientación acerca de las normas o el código de conducta y ética; las políticas y procedimientos para denunciar faltas de conducta/irregularidades y represalias y para proteger a los denunciantes; y el establecimiento de pautas de conducta al nivel jerárquico más alto, para evaluar la cultura, el liderazgo y la rendición de cuentas de la organización.

Las preguntas eran de selección múltiple, dicotómicas (sí / no) o en escala (con valoraciones como “de acuerdo”, “parcialmente de acuerdo”, “ni de acuerdo ni en desacuerdo”, “parcialmente en desacuerdo” y “desacuerdo”). Para valorar la satisfacción se utilizaron valoraciones como “muy satisfecho”, “más bien satisfecho”, “ni satisfecho ni insatisfecho”, “más bien insatisfecho” y “muy insatisfecho”. No había preguntas abiertas sustantivas. Asimismo, con el fin de aumentar la tasa de respuesta por pregunta se ofrecieron opciones como “no se aplica” y “no estoy seguro” en algunas preguntas en lugar de ofrecer la opción de dejar la pregunta en blanco.

El proceso de diseño abarcó: el personal de las 28 organizaciones participantes en la DCI como población objetivo; la utilización de la técnica de muestreo por conveniencia por la cual todo el personal fue invitado a cumplimentar la encuesta por correo electrónico; la ejecución y distribución digitales de las encuestas por medio de un correo electrónico enviado por los coordinadores de la DCI a todos los empleados incluidos en las listas de distribución de correo electrónico de cada organización participante; la indicación de un tamaño de muestra mínimo en cada organización; y una fase de verificación para comprobar que se siguió el proceso correctamente.

El equipo se basó también en otras encuestas relacionadas con la ética realizadas por la DCI, y en encuestas mundiales del personal realizadas periódicamente por las oficinas de ética, las oficinas de recursos humanos, los consejos del personal o los sindicatos de las organizaciones participantes. Además, el diseño de la encuesta utilizó grupos de discusión organizados por los oficiales de ética de varias organizaciones para preparar las opciones de varias preguntas de selección múltiple.

III. Determinación del tamaño de la muestra y la validez de las tasas de respuesta

A fin de poder extraer conclusiones fiables sobre la percepción de las políticas y prácticas relativas a los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, se necesitaban cantidades considerables de información precisa y, por consiguiente, muestras mayores; sin embargo, a medida que aumenta el tamaño de la muestra aumenta también el costo de cada unidad de información adicional. El tamaño de la muestra es el número real de personas elegidas al azar de una población de interés que son necesarias para que el análisis de la encuesta sea lo más representativo posible. Como el sistema de las Naciones Unidas está integrado por organizaciones que difieren, entre otras cosas, en el número de empleados (población de interés), la representatividad de la encuesta era fundamental.

El diseño de la muestra podía realizarse al primer nivel jerárquico, considerando al sistema de las Naciones Unidas como un solo cuerpo y a toda su población como base, o al segundo nivel jerárquico, considerando cada institución como parte del sistema de las Naciones Unidas y el tamaño de población de cada una de ellas como base. Este último enfoque fue el adoptado en el diseño de la muestra empleada en este análisis.

Por consiguiente, para que la encuesta fuera lo más representativa posible, la determinación del tamaño adecuado de la muestra al nivel de la organización implicaba diversas consideraciones cualitativas y cuantitativas. Los factores cualitativos que se consideraron importantes eran: el carácter de la investigación; el número de preguntas; el número de respuestas posibles por pregunta; los tamaños de muestra utilizados en estudios análogos; las tasas de incidencia de encuestas similares realizadas por la DCI; las tasas de participación; y la limitación de recursos como el dinero, el tiempo de los coordinadores y los recursos de expertos.

Las consideraciones cuantitativas importantes eran el tamaño de la población, los niveles de confianza, el nivel de precisión y el grado de variabilidad. El tamaño de la población es el total de personas sobre las que el encuestador desea extraer conclusiones. En este caso particular, el número de funcionarios por organización del sistema de las Naciones Unidas se utiliza como sustituto del tamaño de la población; el nivel de confianza es una medida de la certeza que tiene el encuestador de que la muestra es representativa de la población dentro del intervalo de confianza elegido; y el margen de error es una medida de la cercanía de las respuestas de la muestra a la “respuesta verdadera” de la población. El número idóneo de participantes de cada organización se calculó sobre la base de un nivel de confianza del 90 % y un margen de error del 10 %. Para calcular el tamaño de la muestra de cada organización del sistema de las Naciones Unidas se utilizó la fórmula siguiente:

$$\text{Tamaño de muestra} = \frac{\frac{z^2 * p(1 - p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 * p(1 - p)}{e^2}\right) * N}$$

En esta fórmula, N es el tamaño de la población, e es el margen de error, p es la distribución de las respuestas de la población (por ejemplo, 50 % no sesgada) y el valor z es la variable estadística correspondiente al nivel de confianza elegido.

IV. Realización de la encuesta y reunión de datos

La encuesta se distribuyó en formato digital por correo electrónico. A fin de motivar al personal para que respondiera libre e imparcialmente, se señaló que la encuesta era voluntaria, anónima y confidencial. La mayor parte de las organizaciones participantes distribuyeron al menos un recordatorio por correo electrónico además de la solicitud original. La credibilidad de la encuesta era alta porque era administrada por la DCI, que actúa como órgano externo de supervisión para las organizaciones y los funcionarios.

Una característica útil del instrumento de reunión de datos (surveymonkey.com, el canal de distribución utilizado) fue que en él no se obligaba a los participantes a completar la encuesta en una sesión ininterrumpida. Además, solamente se permitía una respuesta por dirección IP o por computadora, para evitar que los funcionarios respondieran varias veces.

Dado que era posible que la tasa de respuesta fuera menor debido al carácter específico y sensible del tema de la encuesta, sobre todo si se compara con las encuestas sobre temas que afectan a todo el personal (tales como las condiciones de trabajo, los salarios y las prestaciones del personal), la DCI colaboró estrechamente con los coordinadores de cada organización en la reunión de datos, labor que incluyó el primer contacto, el envío de mensajes, las estrategias para aumentar la tasa de respuesta, el seguimiento y el envío de recordatorios.

La DCI se ofreció a responder preguntas técnicas y sustantivas. Se recibió un escaso número de preguntas, lo cual era una buena indicación de que la aplicación del diseño de la encuesta era correcta.

V. Verificación y control de la calidad de los datos

Se creó con medios propios un instrumento de seguimiento que indicaba el número de muestras necesarias por organización. Este instrumento tenía por objeto guiar la reunión de datos para poder determinar si se había alcanzado el tamaño de muestra deseado. La vigilancia de la reunión de datos era fundamental para obtener tasas de respuesta más altas y garantizar así la fiabilidad de los análisis y de las conclusiones extraídas.

En el cuadro que figura más abajo se muestra el método usado para verificar la validez estadística en cada organización sobre la base de los parámetros fijados y los resultados efectivamente obtenidos. El nivel mínimo de confianza y el margen máximo de error establecidos eran del 90 % y el 10 % respectivamente (también se presentan medidas con un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 5 %, con fines de información únicamente). Dado que este caso particular está relacionado con el sistema de las Naciones Unidas, que está formado por distintas organizaciones, el tamaño de la muestra puede determinarse utilizando una metodología de muestreo al primer nivel jerárquico (tomando al sistema de las Naciones Unidas como un cuerpo completo o único) o al segundo nivel jerárquico (muestreo al nivel de la organización).

La ventaja de utilizar el segundo nivel es que pueden extraerse conclusiones de los datos de la encuesta acerca del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto o acerca de una organización en particular. Las conclusiones de primer nivel de los datos de la encuesta, por su parte, solamente son estadísticamente válidas para el conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Cuando se utiliza una metodología de muestreo de segundo nivel, el tamaño de muestra necesario es 1.538 participantes, lo que resulta de la suma de las submuestras al nivel de las organizaciones (mientras que sería solo 128 si el diseño de la muestra se hubiera basado en el primer nivel jerárquico). Si se cumple este criterio, se tiene la certeza de que las conclusiones son fiables tanto si se han extraído al nivel de la organización, como al nivel del sistema de las Naciones Unidas.

Tras el cierre de la encuesta, los resultados obtenidos al nivel del conjunto del sistema de las Naciones Unidas presentan un alto nivel de confianza (99,25 %), un margen de error muy bajo (0,74 %) y un número considerable de encuestados (15.865). Al nivel de la organización, el más alto nivel de confianza alcanzado fue del 98,465 %, con un margen de error de 1,51 % (en la Secretaría de las Naciones Unidas), y el nivel de confianza más bajo fue del 85,64 %, con un margen de error del 14,08 % (en la OMT).

De las 28¹ instituciones encuestadas, 26 presentaban un nivel de confianza superior al 90 % y un margen de error inferior al 10 %. Por consiguiente, las conclusiones e inferencias extraídas tanto al nivel de la organización como al nivel del sistema de las Naciones Unidas con respecto a esas instrucciones son altamente fiables. Solamente 2 instituciones no alcanzaron el nivel de confianza del 90 % y el margen de error del 10 % (OMT y ONU-Mujeres).

VI. El análisis de la encuesta

El objetivo de la encuesta es conocer las percepciones del personal sobre las políticas y los procedimientos para denunciar las faltas de conducta y proteger a los denunciantes, sobre la capacitación acerca de los códigos y normas de conducta y los temas relacionados con la ética, y sobre la rendición de cuentas de los líderes y el personal de las organizaciones, así como formular recomendaciones y proponer medidas correctivas sobre la base de los resultados obtenidos.

Para alcanzar este objetivo fue necesario realizar una importante labor de gestión de datos y de modelación estadística. Se asignaron puntuaciones cuantitativas (del 1 al 5) a las opciones de las respuestas cualitativas (por ejemplo, de “estar en desacuerdo” a “estar de acuerdo”, de “insatisfecho” a “satisfecho”). A continuación se agregaron los datos de las puntuaciones de cada pregunta a las secciones de la encuesta que se evaluaban. Las preguntas demográficas permitieron filtrar las respuestas (por ejemplo, por tipo de lugar de trabajo (personal de la sede o personal sobre el terreno), género, categoría profesional o años de servicio) para que el análisis de la encuesta fuera más granular y detallado, y también permitieron comparar en cierta medida las opiniones de los distintos grupos y realizar análisis cruzados. El tamaño de la muestra indica que las inferencias realizadas a partir de los datos recogidos al nivel de la organización son estadísticamente válidas, y lo mismo cabe decir cuando se agrupan las organizaciones según su tamaño. Los datos de la encuesta se triangularon con otros datos de estudios cualitativos de casos, respuestas a cuestionarios de organizaciones participantes y entrevistas realizadas con funcionarios y expertos externos.

VII. Limitaciones

Debido a las limitaciones de recursos, la encuesta no pudo prepararse en los otros cuatro idiomas oficiales de las Naciones Unidas, a saber, el árabe, el chino, el español y el ruso. Ello pudo influir negativamente en la tasa de respuesta de las oficinas regionales y oficinas exteriores en las que esos idiomas son también idiomas de trabajo.

La encuesta se realizó de principios de noviembre a mediados de diciembre de 2017, lo cual resultó problemático para algunas organizaciones debido a los días feriados (Día de Acción de Gracias en los Estados Unidos de América y Navidad) y a otros factores. Algunas organizaciones (OMS, PNUD, UNESCO, UNFPA y UNOPS) indicaron que estaban realizando o habían realizado recientemente encuestas sobre temas similares (ética y rendición de cuentas) y dos (OMS y UNOPS) retrasaron la distribución de la encuesta de la DCI para separar las dos encuestas entre sí.

Es posible que, en algunas organizaciones, la distribución de la encuesta influyera en las tasas de respuesta, ya que a algunas les resultó difícil obtener cifras precisas sobre las listas de correo electrónico utilizadas para anunciar la encuesta al personal, y otras solo pudieron proporcionar estimaciones generales de sus listas globales de distribución de correo electrónico. Por ejemplo, en el OOPS, que cuenta con más de 30.000 empleados locales, la mayoría de estos no dispone de dirección de correo electrónico de la

organización. El envío o no de recordatorios sobre la encuesta por correo electrónico también puede haber afectado las tasas de respuesta; algunas organizaciones enviaron hasta dos recordatorios, y otras no enviaron ninguno después del anuncio inicial de la encuesta.

Nota

- ¹ Son 24 si se incluye a ONU-Hábitat, el PNUMA, la UNCTAD y la UNODC en el ámbito de competencia de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Nivel de confianza de las respuestas a la encuesta, por organización														
Organización (participante en la encuesta)	Número de empleados (tamaño de la población en 2017)	Distribución de la población (Porcentaje)	Número de respuestas (a diciembre de 2017)	Distribución de las respuestas (Porcentaje)	Tasa de respuesta (a diciembre de 2017) (Porcentaje)	Peso	Tamaño de la muestra con nivel de confianza del 90 % y margen de error del 10 %			Tamaño de muestra con nivel de confianza del 95 % y margen de error del 5 %			Resultados obtenidos	
							Tamaño de muestra necesario	Número de respuestas adicionales necesarias	Número de tamaños de muestra obtenidos	Tamaño de muestra necesario	Número de tamaños de muestra obtenidos	Número de respuestas adicionales necesarias	Nivel de confianza (Porcentaje)	Margen de error (Porcentaje)
Nivel mundial														
Sistema de las Naciones Unidas	153 098	100	15 865	100			128	0	1	383	1	0	99,25	0,74
Nivel de la organización														
ACNUR	10 966	7,2	1 524	9,6	13,9	0,75	68	0	1	371	1	0	97,62	2,33
CCI	527	0,3	69	0,4	13,1	0,79	60	0	1	222	0	-153	88,78	11,00
FAO	3 250	2,1	833	5,3	25,6	0,40	67	0	1	344	1	0	97,01	2,93
OACI	990	0,6	143	0,9	14,4	0,72	64	0	1	277	0	-134	92,27	7,58
OIEA	2 500	1,6	646	4,1	25,8	0,40	66	0	1	333	1	0	96,61	3,32
OIT	4 159	2,7	261	1,6	6,3	1,65	67	0	1	352	0	-91	94,01	5,87
OMI	294	0,2	90	0,6	30,6	0,34	55	0	1	167	0	-77	91,22	8,60
OMM	320	0,2	140	0,9	43,8	0,24	56	0	1	175	0	-35	93,66	6,21
OMPI	1 807	1,2	247	1,6	13,7	0,76	66	0	1	317	0	-70	94,09	5,79
OMS	7 530	4,9	873	5,5	11,6	0,89	67	0	1	366	1	0	96,82	3,12
OMT	229	0,1	40	0,3	17,5	0,59	52	12	0	143	0	-103	85,64	14,08
ONUDI	1 850	1,2	163	1,0	8,8	1,18	66	0	1	318	0	-155	92,52	7,33
ONU-Hábitat	200	0,1	68	0,4	34,0	0,30	51	0	1	132	0	-64	90,15	9,65
ONU-Mujeres	837	0,5	50	0,3	6,0	1,73	63	13	0	263	0	-213	86,29	13,44
ONUSIDA	694	0,5	172	1,1	24,8	0,42	62	0	1	247	0	-75	93,39	6,48
OOPS	10 325 ^a	6,7	282	1,8	2,7	3,79	68	0	1	370	0	-88	94,13	5,76
PMA	15 247	10,0	2 784	17,5	18,3	0,57	68	0	1	375	1	0	98,29	1,68
PNUD	23 748	15,5	570	3,6	2,4	4,32	68	0	1	378	1	0	95,86	4,06
PNUMA	1 600	1,0	214	1,3	13,4	0,77	65	0	1	310	0	-96	93,64	6,24

Nivel de confianza de las respuestas a la encuesta, por organización														
Organización (participante en la encuesta)	Número de empleados (tamaño de la población en 2017)	Distribución de la población (Porcentaje)	Número de respuestas (a diciembre de 2017)	Distribución de las respuestas (Porcentaje)	Tasa de respuesta (a diciembre de 2017) (Porcentaje)	Peso	Tamaño de la muestra con nivel de confianza del 90 % y margen de error del 10 %			Tamaño de muestra con nivel de confianza del 95 % y margen de error del 5 %			Resultados obtenidos	
							Tamaño de muestra necesario	Número de respuestas adicionales necesarias	Número de tamaños de muestra obtenidos	Tamaño de muestra necesario	Número de tamaños de muestra obtenidos	Número de respuestas adicionales necesarias	Nivel de confianza (Porcentaje)	Margen de error (Porcentaje)
Nivel de la organización														
Secretaría de las Naciones Unidas	38 881	25,4	3 796	23,9	9,8	1,06	68	0	1	380	1	0	98,46	1,51
UIT	762	0,5	81	0,5	10,6	0,97	62	0	1	255	0	-174	89,50	10,29
UNCTAD	588	0,4	60	0,4	10,2	1,02	61	1	0	232	0	-172	87,77	11,99
UNESCO	4 799	3,1	430	2,7	9,0	1,16	67	0	1	356	1	0	95,40	4,51
UNFPA	4 244	2,8	493	3,1	11,6	0,89	67	0	1	352	1	0	95,77	4,15
UNICEF	13 754	9,0	1 449	9,1	10,5	0,98	68	0	1	374	1	0	97,52	2,44
UNODC	527	0,3	135	0,9	25,6	0,40	60	0	1	222	0	-87	92,58	7,27
UNOPS	5 073	3,3	636	4,0	12,5	0,83	67	0	1	357	1	0	96,29	3,63
UPU	312	0,2	93	0,6	29,8	0,35	56	0	1	172	0	-79	91,31	8,51
Totales	153 098	100	15 865	100	10,47		1 538			7 264				

^a Aunque el OOPS cuenta con unos 30,000 empleados locales, solamente 10,325 de ellos tienen cuentas de correo electrónico y recibieron la encuesta.

Anexo V

Denuncia y tramitación de casos de faltas de conducta/irregularidades y de represalias de 2012 a 2016

Organizaciones participantes, por tamaño*		Casos de irregularidades 2012-2016		Casos de represalias 2012-2016							Casos de represalias ante los tribunales 2012-2016				
		Casos denunciados o admisibles	Casos investigados	Denuncias de represalias	Medidas provisionales de protección al denunciante	Resuelto por mecanismos oficiales	Existen indicios	No existen indicios	Casos remitidos para investigación	Casos resueltos a favor del denunciante	Casos no resueltos a favor del denunciante	Apelaciones de denunciantes ante TCANU, TCA-OOPS o TA-OIT	Fallos de tribunales a favor del denunciante	Apelaciones de denunciantes ante el TANU	Fallos del TANU a favor del denunciante
Pequeñas	OACI ^a	73	21	1	1	..	0	1	0	0	0	-	-	0	0
	UIT ^b	105	6	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	-	-
	OMI	10	10	1	..	0	0	1	0	0	0	-	-	1	..
	ONUSIDA ^c	9	9	5	1	..	0	5	0	0	0	0	0	-	-
	OMT	5	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	-	-
	UPU	16	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
	OMM ^d	17	..	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
Totales	235	58	9	2	0	0	8	0	0	0	3	1	1	0	
Medianas	FAO ^e	392	94	15	1	1	10	4	10	3	7	2	1	-	-
	OIEA	44	8	4	1	1	..	2	..	..	..	3	3	-	-
	OIT ^f	111	*	3	..	1	0	2	-	-	-	6	5	-	-
	UNESCO	288	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
	UNFPA ^g	316	85	10	1	1	6	3	6	2	4	0	0	0	0
	ONUDI ^h	161	20	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	-	-
	ONU-Mujeres	95	48	1	..	..	0	1	0	0	0	1	1	0	0
	OMPI ⁱ	124	40	6	1	5	0	3	0	0	0	0	0	-	-
Totales	1 531	308	39	4	9	16	15	16	5	11	13	10	0	0	

Organizaciones participantes, por tamaño*		Casos de irregularidades 2012-16		Casos de represalias 2012-2016							Casos de represalias ante los tribunales 2012-2016				
		Casos denunciados o admisibles	Casos investigados	Denuncias de represalias	Medidas provisionales de protección al denunciante	Resuelto por mecanismos oficiales	Existen indicios	No existen indicios	Casos remitidos para investigación	Casos resueltos a favor del denunciante	Casos no resueltos a favor del denunciante	Apelaciones de denunciantes ante TCANU, TCA-OOPS o TA-OIT	Fallos de tribunales a favor del denunciante	Apelaciones de denunciantes ante el TANU	Fallos del TANU a favor del denunciante
Grandes	Secretaría de las Naciones Unidas ^j	2 593	..	83	9	..	16	67	16	6	3	13	5	27	3
	PNUD ^k	1 534	1 036	28	5	4	5	21	5	3	1	1	0	0	0
	ACNUR	2 014	401	33	..	9	3	19	3	0	3	2	2	0	0
	UNICEF ^l	430	..	31	1	11	3	13	3	1	2	0	0	0	0
	UNOPS ^m	269	*	8	1	3	3	2	3	1	2	0	0	0	0
	OOPS ⁿ	1 312	*	27	5	..	10	11	10	1	5	3	1	3	2
	PMA ^o	243	*	16	5	0	4	11	4	3	1	1	1	-	-
	OMS ^p	252	252	4	2	0	2	2	4	..	2	5	3	-	-
Totales	8 647	1 689	230	28	27	46	146	48	15	19	25	12	30	5	
Total general	10 413	2 055	278	34	36	62	169	64	20	30	41	23	31	5	

Nota. Siglas: TCA-OOPS, Tribunal Contencioso-Administrativo del OOPS; TA-OIT, Tribunal Administrativo de la OIT; TANU, Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

Símbolos: (..) No existe o no se ha facilitado información; (*) Véase la nota al pie sobre esta organización; (-) No se aplica. En los casos presentados ante tribunales, significa que la organización no permite apelar al tribunal indicado en el encabezamiento. Respecto de las investigaciones, solamente la OIT no divide el proceso en una primera fase de examen preliminar seguida de una de investigación.

^a En la OACI, entre 2012 y 2015 se realizaron 17 investigaciones, pero es posible que se remitieran algunas más al Oficial de Ética para su investigación. En 2016 se remitieron cuatro casos, ninguno de los cuales fue investigado.

^b En la UIT, las denuncias de conducta indebida incluyen los asuntos denunciados a la División de Seguridad de la UIT (incidentes ocurridos en los locales de la UIT o durante misiones oficiales de la UIT) o a la División de Gestión de los Recursos Humanos como denuncias oficiales de faltas de conducta/irregularidades.

^c Los casos del ONUSIDA que se apelan ante el Tribunal Administrativo de la OIT se clasifican como casos de la OMS, es decir, el ONUSIDA carece de personalidad jurídica propia.

^d La OMM pasó del Tribunal Administrativo de la OIT al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en 2018.

^e En la FAO, la Oficina del Inspector General registra los casos como injustificados, no fundamentados, fundamentados o fuera de su mandato.

^f En la OIT, los datos sobre faltas de conducta se basan en los informes presentados por el Jefe de Auditoría Interna al Consejo de Administración de la OIT.

^g En el UNFPA, los datos sobre irregularidades de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones de 2012 a 2016 incluyó nuevos casos así como casos iniciados el año anterior. Los casos denunciados la Oficina de Ética se cuentan por denunciante, mientras que la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones contabiliza los casos por número de personas a las que el denunciante ha acusado de ejercer represalias. Por consiguiente, cuando un denunciante presenta una denuncia de represalias contra tres personas, la denuncia se cuenta como un caso en la Oficina de Ética y como tres en la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones. Además, cuando la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones recibe casos de la Oficina de Ética referidos al mismo investigado (pero de diferentes denunciantes), la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigaciones los registra como casos distintos.

^h La ONUDI observó que se habían resuelto varios casos de faltas de conducta mediante mecanismos internos, pero que no se habían mantenido estadísticas. Cuatro casos de conducta indebida estaban pendientes de evaluación cuando se presentó la información. No se ha recibido ningún caso centrado principalmente en las represalias.

ⁱ En la OMPI, cinco casos de faltas de conducta de 2012 a 2016 seguían abiertos cuando se presentó la información (30 de junio de 2017).

^j Los datos de la Secretaría de las Naciones Unidas comprenden también los del CCI, ONU-Hábitat, el PNUMA, la UNCTAD y la UNODC. Los datos sobre faltas de conducta fueron proporcionados por la División de Investigaciones de la OSSI, que no pudo desglosar el número de casos investigados. La División señaló también que también reciben denuncias de faltas de conducta/irregularidades los jefes de las misiones y de las oficinas, que no recopilan esa información. De los 27 casos apelados ante el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, cuatro eran de ONU-Hábitat y 1 de la UNODC; en los 5 se falló a favor de la organización.

^k En los datos del PNUD, los casos de faltas de conducta comunicados incluyen las cifras proporcionadas aparte por la Oficina de Auditoría e Investigaciones (1.446) y el Ombudsman (88).

^l Respecto de los datos del UNICEF, la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones no mantiene un registro desglosado de las denuncias de faltas de conducta. La Oficina señaló que, por lo general, las faltas de conducta se denunciaban primero a los supervisores (salvo cuando estos podían estar implicados) y posteriormente se enviaban a la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones si los supervisores consideraban que había información suficiente. Por consiguiente, la mayoría de las denuncias procedían de los jefes de oficina o de los oficiales de operaciones (personal internacional), que no eran necesariamente las fuentes de la denuncia inicial.

^m Respecto de los datos de la UNOPS, según los informes anuales sobre las actividades del Grupo de Auditoría Interna e Investigaciones de 2012 a 2016, se recibió un total de 479 denuncias, de las cuales 269 se convirtieron en casos; el resto se consideraron no comprendidas en el mandato del Grupo de Auditoría Interna e Investigaciones o se determinó que su tramitación correspondía a una dependencia distinta.

ⁿ El OOPS observó que, dado su modelo de investigación descentralizada, no disponía de detalles estadísticos desglosados sobre la tramitación de las denuncias de faltas de conducta de 2012 a 2015. Respecto de 2016, el OOPS facilitó dos cuadros separados con datos sobre resultados de los casos iniciados en 2016 y los resultados de los casos cerrados en 2016 (abiertos en una fecha cualquiera). Las cifras relativas a 2016 no pueden utilizarse porque es posible que se hayan contabilizado por partida doble.

^o Respecto de los datos del PMA, el número de casos de conducta indebida denunciados coincide con el número total de casos de conducta indebida registrados cada año por la Oficina del Inspector General de 2012 a 2016 (no quedan casos iniciados en años anteriores). No se facilitaron datos sobre las medidas provisionales de protección tomadas en 2012. El examen preliminar de un caso prosiguió en 2017. Los casos del PMA apelados ante el Tribunal Administrativo de la OIT son clasificados como casos de la FAO.

^p Si bien la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la OMS comunicó juntos los números de casos de faltas de conducta de la OMS y el ONUSIDA, que sumaban 261, se restaron los 9 casos de denuncias de faltas de conducta del ONUSIDA para llegar a las cifras que figuran en el cuadro.

Anexo VI

Grado general de satisfacción con la tramitación de las denuncias de faltas de conducta por mecanismos internos y externos

(En porcentaje)

	Supervisión interna	Supervisor	Directivo intermedio	Jefe de la organización o jefe adjunto	Oficina de ética	Recursos humanos	Ombudsman	Consejo del personal	Fuerzas del orden	Medios de comunicación	Estados Miembros
Muy satisfecho	23,1	25,1	14,6	19,0	20,1	15,2	18,2	21,7	36,6	66,7	25,0
Más bien satisfecho	24,1	21,6	18,7	19,4	18,1	19,6	18,0	25,1	21,9	25,0	25,0
Ni satisfecho ni insatisfecho	11,8	12,3	11,2	11,7	14,8	12,2	18,2	18,6	19,5	0,0	25,0
Más bien insatisfecho	13,7	15,6	18,8	16,6	16,7	18,2	16,8	12,6	12,2	0,0	12,5
Muy insatisfecho	27,3	25,4	36,6	33,2	30,3	34,8	28,7	22,0	9,8	8,3	12,5

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

Anexo VII

Grados de satisfacción e insatisfacción con la tramitación de las denuncias de faltas de conducta/irregularidades por mecanismos internos, desglosados por grupo demográfico

(En porcentaje)

	Supervisión interna		Supervisor inmediato		Directivo intermedio		Jefe o jefe adjunto de la organización		Oficina de ética		Recursos humanos		Ombudsman		Consejo del personal	
	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Tamaño de la organización	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Grande	48,9	40,3	50,9	37,2	36,8	52,5	41,5	47,2	39,5	45,6	36,7	50,8	37,3	45,7	58,1	22,6
Mediana	44,6	39,6	32,4	52,0	20,5	65,2	25,6	60,8	35,7	50,4	31,8	57,1	32,5	45,8	42,3	28,6
Pequeña	34,9	58,1	34,2	56,1	28,1	61,8	30,4	56,5	34,6	48,1	28,2	59,0	34,3	42,9	46,3	42,3
Ubicación	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Oficinas exteriores	52,3	36,5	51,7	35,6	39,6	48,3	45,6	41,4	44,7	39,5	41,8	44,5	41,7	40,5	50,9	29,8
Sede	41,1	46,6	38,6	49,6	25,7	64,2	25,4	64,8	31,1	55,1	26,8	62,5	30,9	50,4	42,6	39,5
Cuadro/categoría de personal	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Oficinas exteriores	51,3	33,8	52,0	37,3	40,1	47,0	42,9	44,0	42,2	35,6	45,3	41,0	46,1	41,0	51,0	26,5
Servicios Generales	42,0	45,4	41,7	47,2	30,9	56,4	36,4	52,5	35,4	53,6	27,6	60,8	32,3	50,0	41,9	40,1
Cuadro Orgánico (internacional)	36,4	50,0	41,7	44,4	28,4	59,8	30,8	57,7	29,3	54,9	26,5	59,7	31,5	52,7	46,5	35,8
No de plantilla	66,2	27,9	49,5	37,4	39,6	52,5	60,0	30,0	47,2	37,7	36,9	46,1	45,2	29,0	62,1	27,6
Directivo superior	57,3	32,9	56,9	31,1	42,5	50,0	41,7	45,7	49,6	36,3	49,1	43,1	43,3	33,6	51,1	23,4
Contrato	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Continuo o permanente	43,5	43,8	45,8	42,6	30,6	57,8	33,8	55,3	37,5	51,5	34,0	55,2	29,8	52,6	44,2	33,1
Plazo fijo	47,7	40,9	46,9	40,9	38,7	49,4	38,7	49,4	36,8	43,7	34,7	51,7	42,1	40,8	48,0	35,5
Temporal	60,0	30,0	47,5	38,5	50,0	36,9	50,0	36,9	45,6	44,1	37,8	51,2	37,8	35,6	50,0	35,0
Años de servicio	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
5 o más años	46,3	42,3	47,3	40,9	32,7	55,9	38,4	50,3	37,3	49,4	32,8	56,2	35,0	47,7	47,7	33,4
Menos de 5 años	50,0	35,8	44,9	41,4	35,6	54,0	38,4	48,5	41,6	37,2	41,5	42,0	42,0	35,2	43,0	39,5

Género	Supervisión interna		Supervisor inmediato		Directivo intermedio		Jefe o jefe adjunto de la organización		Oficina de ética		Recursos humanos		Ombudsman		Consejo del personal	
	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Mujeres	46,1	43,0	41,3	46,2	32,7	56,4	37,0	51,9	37,8	46,1	31,7	56,3	35,1	45,6	44,6	38,2
Hombres	48,7	38,6	53,1	34,9	35,7	53,3	40,6	47,4	39,9	46,4	39,6	48,5	36,4	45,6	50,5	29,7

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

Nota: S, grado de satisfacción; I, grado de insatisfacción.

Anexo VIII

Grado general de satisfacción con la tramitación de las denuncias de represalias por mecanismos internos o externos

(En porcentaje)

	Supervisor	Directivo intermedio	Jefe o jefe adjunto de la organización	Oficina de ética	Supervisión interna	Recursos humanos	Ombudsman	Consejo del personal	Externo
Muy satisfecho	24,5	13,1	15,6	18,5	16,4	13,7	12,6	20,7	28,6
Más bien satisfecho	21,5	12,7	11,8	11,1	12,7	10,4	23,1	21,3	33,3
Ni satisfecho ni insatisfecho	10,1	7,3	11,3	12,7	13,3	12,4	16,2	14,8	23,8
Más bien insatisfecho	11,0	14,6	15,6	10,6	9,5	15,7	14,4	12,4	0,0
Muy insatisfecho	32,8	52,3	45,7	47,1	48,1	47,8	33,7	30,8	14,3

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

Anexo IX

Grados de satisfacción e insatisfacción con la tramitación de las denuncias de represalias por mecanismos internos, desglosados por grupo demográfico

(En porcentaje)

	Supervisor inmediato		Directivo intermedio		Jefe o jefe adjunto de la organización		Oficina de ética		Supervisión interna		Recursos humanos		Ombudsman		Consejo del personal	
	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Tamaño de la organización																
Grande	49,2	41,2	27,7	66,3	31,5	59,3	34,7	55,1	32,0	56,6	31,0	58,0	37,7	46,1	47,0	41,0
Mediana	34,0	51,1	20,6	70,6	13,9	66,7	18,5	63,0	23,3	60,0	10,2	73,5	28,6	57,1	41,2	41,2
Pequeña	30,0	60,0	16,7	66,7	14,3	71,4	0,0	73,3	0,0	66,7	3,8	80,8	22,2	55,6	11,1	61,1
Ubicación																
Oficinas exteriores	55,1	35,0	29,0	64,2	38,9	50,8	41,1	47,8	42,2	48,2	38,9	47,6	49,4	34,2	54,0	34,5
Sede	29,7	59,5	21,4	70,5	10,5	76,7	19,2	66,7	14,7	68,0	8,9	79,7	22,2	61,7	29,3	52,4
Cuadro/categoría de personal																
Oficinas exteriores	60,9	34,8	38,9	58,3	48,1	48,1	33,3	66,7	68,7	25,0	6,4	41,9	50,0	37,5	44,4	50,0
Servicios Generales	47,7	38,3	31,4	59,3	31,6	57,9	42,2	44,4	37,2	46,5	14,6	23,6	37,9	41,4	39,7	43,8
Cuadro Orgánico (internacional)	29,0	61,0	11,9	83,2	14,5	74,7	21,0	67,1	18,0	73,8	11,6	13,9	30,8	55,4	39,7	41,4
No de plantilla	56,9	31,4	31,6	57,9	43,7	37,5	50,0	27,8	33,3	22,2	18,7	56,2	50,0	25,0	57,1	42,9
Directivo superior	54,8	41,9	44,4	38,9	27,6	55,2	18,7	65,6	17,2	69,0	11,1	18,5	33,3	57,1	53,8	38,5
Contrato																
Continuo o permanente	37,1	48,3	17,8	75,3	21,9	65,6	25,6	64,6	28,6	57,1	18,5	68,5	31,3	52,2	37,3	40,3
Plazo fijo	49,4	42,3	29,3	62,4	30,3	59,8	27,7	55,4	27,8	60,8	24,6	63,1	39,0	45,4	43,2	46,6
Temporal	48,4	42,2	26,7	70,0	26,9	57,7	50,0	41,7	37,5	43,7	40,7	48,1	37,5	43,7	57,1	35,7
Años de servicio																
5 o más años	45,4	43,8	25,6	67,8	26,2	62,8	27,1	58,9	26,4	59,7	21,5	66,0	34,8	50,4	41,1	42,5
Menos de 5 años	47,7	44,2	26,2	63,9	31,2	56,2	39,5	52,6	41,4	48,3	34,7	53,1	40,0	36,0	47,8	47,8

Género	Supervisor inmediato		Directivo intermedio		Jefe o jefe adjunto de la organización		Oficina de ética		Supervisión interna		Recursos humanos		Ombudsman		Consejo del personal	
	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I	S	I
Mujeres	36,4	51,2	22,7	68,7	25,5	65,1	25,5	59,6	20,9	61,2	23,7	62,6	33,7	52,2	39,8	47,3
Hombres	56,6	36,1	29,9	63,8	30,4	55,9	33,7	55,4	35,2	54,5	26,0	63,5	39,4	42,4	46,5	36,6

Fuente: Encuesta mundial del personal sobre las políticas de denuncia de irregularidades realizada por la DCI en 2017.

Nota: S, grado de satisfacción; I, grado de insatisfacción.

Anexo X

Síntesis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes por recomendación de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2018/4

Informe	Efecto previsto	Naciones Unidas, sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA														
		JJE	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Informe	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"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	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"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	a		L	L		L		L		L		L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 2	a			E						E					E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 3	f		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 4	a		L	L		L				L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 5	i		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	f		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 7	f			E		E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 8	f		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 9	a			E						E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 10	f		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 11	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

Leyenda: L: Recomendación dirigida a un órgano legislativo; E: Recomendación dirigida a un jefe ejecutivo.

: La organización no debe adoptar ninguna medida acerca de esta recomendación.

Efecto previsto: a: mejora de la transparencia y la rendición de cuentas; b: difusión de buenas prácticas/mejores prácticas; c: mejora de la coordinación y la cooperación; d: fortalecimiento de la coherencia y la armonización; e: mejora del control y el cumplimiento; f: mejora de la eficacia; g: ahorro económico significativo; h: mejora de la eficiencia; i: otros.

* Según el documento ST/SGB/2015/3.