

Septiembre de 2012



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

COMITÉ DE FINANZAS

147.º período de sesiones

Roma, 5-9 de noviembre de 2012

Política de protección de los denunciantes de irregularidades

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Sr. John Fitzsimon

Inspector General, Oficina del Inspector General (OIG)

Tel.: +3906 5705 4884

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

RESUMEN

- Cuando la nueva política de la FAO de protección de los denunciantes de irregularidades se presentó al Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos y al Comité de Finanzas, la Administración se comprometió a facilitar un informe sobre su aplicación durante el primer año. Aunque no hay indicios de que la promulgación de la política a principios de 2011 haya comportado un aumento de las denuncias de irregularidades por el personal, se tiene la sensación de que la política ha logrado alentar a los funcionarios a notificar conductas que podrían considerarse actos de represalia.
- Los procesos establecidos por la política se han observado. A mediados de 2012 la OIG había examinado siete casos, todos ellos presentados por personal de oficinas exteriores. En seis casos, el examen preliminar concluyó que no había indicios *prima facie* de represalia. No obstante, en un caso la FAO adoptó medidas de protección a título de medidas cautelares trasladando al demandante a otro proyecto, de conformidad con el artículo 17 de la política. En el otro caso, la OIG llegó a la conclusión de que la medida administrativa adoptada contra el demandante no constituía represalia.
- La responsabilidad de llevar a cabo el examen preliminar de las denuncias por represalias repercute en las actividades y el volumen de trabajo de la OIG, pues esta categoría de denuncia debe tener prioridad ante otras investigaciones de la Oficina. La mayor parte de los casos tenían que ver con las relaciones entre los administradores y el personal, asunto del que quienes mejor se hubieran encargado habrían sido los directores del servicio con apoyo de otras oficinas de la FAO.
- Dados los limitados recursos de que dispone la OIG, y de acuerdo con las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades existentes en muchos otros organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, el Comité de Auditoría de la FAO ha recomendado que la Organización considere la posibilidad de que el examen inicial de las denuncias presentadas con arreglo a esta política se realice por una parte competente ajena a la OIG. El Comité también observó que el resultado de las investigaciones realizadas recientemente apuntaba a la necesidad de que la Organización aumentase la sensibilización acerca de cuestiones relativas a los conflictos de intereses del personal y las políticas de la Organización en este sentido.
- En el momento actual no se proponen modificaciones de la política. Sin embargo, la Administración de la FAO ha acordado seguir examinando: a) la conveniencia de que el examen inicial de las denuncias presentadas con arreglo a la política sea realizado por una oficina competente ajena a la OIG, y b) el posible papel de la Oficina de Ética al respecto, inclusive una vez que el Comité de Ética esté plenamente en funcionamiento.
- Asimismo, la OIG fomentará la concienciación en el seno de la Organización, especialmente en las oficinas exteriores, respecto a la política adoptada y lo que constituye una represalia para promover el uso de canales alternativos por parte de los denunciantes cuando el asunto en cuestión no cumpla los criterios establecidos en la misma, y para disuadir y evitar los actos de represalia. Cuando sea posible, esto se coordinará con iniciativas de sensibilización y capacitación por parte de la Oficina de Ética.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas a examinar los progresos realizados en la aplicación de la política de la FAO de protección de los denunciantes de irregularidades y a presentar observaciones u orientación al respecto.

Propuesta de asesoramiento

- **El Comité observó los progresos realizados en la aplicación de la política de la FAO de protección de los denunciantes de irregularidades y señaló que en el momento actual no se proponían modificaciones de la política. Acogió con satisfacción la propuesta de la Administración de seguir examinando si la Oficina del Inspector General debería seguir realizando los exámenes preliminares de las denuncias por represalias, así como las correspondientes investigaciones, y estudiando las propuestas de fomentar la concienciación sobre la política, especialmente en las oficinas exteriores.**

Antecedentes

1. El concepto de protección contra las represalias siempre ha estado presente en las normas y reglamentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). No obstante, en el contexto de la estrategia para mejorar la integridad en el seno de la FAO, la Oficina del Inspector General (en adelante, “OIG” o “la Oficina”) dirigió en 2010, en colaboración con la Oficina Jurídica y la División de Gestión de Recursos Humanos (CSH), el proceso de elaboración de una política de protección de los denunciantes de irregularidades en toda la Organización (en lo sucesivo, “la política”). La política fue aprobada por el Director General en diciembre de 2010 y publicada en la circular administrativa n.º 2011/05, con fecha de 9 de febrero de 2011. Aunque en la Carta de la Oficina del Inspector General se prevé la investigación de las alegaciones de represalias contra el personal por la cooperación con las auditorías e investigaciones que lleve a cabo, la política amplió el alcance de la protección de los denunciantes y determinó las responsabilidades de la Oficina para investigar todas las denuncias por represalias presentadas.
2. En su 92.º período de sesiones (celebrado en Roma, del 7 al 9 de marzo de 2011), el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) observó que “... se proponía revisar la circular administrativa a finales de 2011, tras examinar la experiencia del primer año de aplicación de la política, momento en el que sería posible realizar ajustes a la política, en caso necesario”¹.
3. En su 138.º período de sesiones (celebrado en Roma, del 21 al 25 de marzo de 2011), el Comité de Finanzas reconoció la propuesta de la Secretaría relativa al examen de la circular administrativa a finales de 2011.
4. Con el acuerdo de los presidentes de los dos Comités, se presentará un informe sobre el examen en sus períodos de sesiones de otoño de 2012.
5. La OIG realizó en 2012 un examen del primer año de aplicación de la política y presentó los resultados del mismo al Comité de Auditoría y a la Administración de la FAO.
6. El presente documento está estructurado como sigue:
 - Circunstancias pertinentes observadas en los casos abordados por la OIG.
 - Asuntos importantes determinados en la aplicación de la política.
 - Conclusiones.

Política de protección de los denunciantes de irregularidades

Circunstancias pertinentes observadas en los casos abordados por la OIG

7. En este apartado se presentan de forma sucinta los aspectos más pertinentes relacionados con las alegaciones de represalias recibidas por la OIG a lo largo de 2011 y el primer semestre de 2012. Cabe destacar los siguientes aspectos:
 - i) en el período transcurrido desde la adopción de la política hasta finales de junio de 2012, la OIG recibió en total siete denuncias por represalias, lo cual supone un aumento considerable al año con respecto a las recibidas anteriormente;
 - ii) las siete denuncias cumplían los criterios establecidos en el artículo 5 de la política:
 - i) denunciar el incumplimiento por parte de uno o más miembros del personal de la FAO de sus obligaciones, establecidas en las normas de la Organización; ii) facilitar información de buena fe sobre irregularidades cometidas por uno o más miembros del personal de la FAO; y iii) cooperar de buena fe con una auditoría o investigación debidamente autorizadas;
 - iii) en tres de ellas se denunciaron actos de represalia, que se habían producido presuntamente contra personas debido a su cooperación con la OIG;

¹ CL 141/7.

- iv) entre las denuncias presentadas cabe citar amenazas de no renovación de los contratos, malos tratos del personal por parte del supervisor, evaluación del desempeño no satisfactoria sin seguir los procedimientos establecidos, acoso e intimidación;
- v) las denuncias correspondientes por conducta irregular se hicieron de buena fe y los denunciantes mostraron una convicción razonable de que el hecho hubiese ocurrido;
- vi) las alegaciones de represalias se presentaron a más tardar un año después de que se produjeran los supuestos actos de represalia, tal como se estipula en la política;
- vii) todas las presuntas represalias se produjeron en oficinas exteriores;
- viii) en la mayoría de los casos, las presuntas represalias tuvieron lugar en oficinas con un ambiente de trabajo difícil debido a las relaciones tensas entre las partes involucradas;
- ix) el período establecido por la política para completar el examen preliminar se amplió en dos casos, debido a la necesidad de realizar misiones sobre el terreno con el fin de entrevistar a más testigos;
- x) en seis casos, el examen preliminar concluyó que no había indicios *prima facie* de represalia. Las conclusiones se basaban principalmente en la falta de pruebas para demostrar el nexo entre la medida de represalia hipotética y la supuesta conducta notificada; el demandante no pudo proporcionar información o documentación coherente, o retiró la denuncia;
- xi) en un caso, la OIG concluyó que, aunque había indicios *prima facie* de represalia, la Administración de la FAO pudo demostrar que habría adoptado la misma medida aunque la persona en cuestión no hubiera realizado la actividad protegida; y
- xii) la FAO adoptó medidas cautelares en un caso para mitigar el riesgo de represalias trasladando al demandante a otro proyecto ubicado en la misma región, de conformidad con el artículo 17 de la política.

Asuntos importantes determinados en la aplicación de la política

8. El aspecto más pertinente que se ha determinado guarda relación con las facultades conferidas a la OIG con arreglo a la política:

- i) El artículo 12 de la política establece que “las funciones del Inspector General con respecto a la protección contra las represalias por denuncias de conductas irregulares son las siguientes: i. recibir las denuncias por represalias; ii. llevar un registro confidencial de todas las denuncias; iii. realizar un examen preliminar de la denuncia para determinar si: a) el denunciante ha llevado a cabo una actividad protegida; b) existen indicios *prima facie* de que la actividad protegida ha contribuido a provocar la presunta represalia o amenaza de represalia; iv. investigar las denuncias cuando se determinen indicios *prima facie* de represalias y comunicar los resultados al Director General”. Este artículo confiere autoridad a la OIG durante todo el proceso, que incluye recibir denuncias por represalias, analizar informes del personal, realizar entrevistas a testigos, llevar a cabo exámenes preliminares y determinar si existen indicios *prima facie* de represalias y, en tales casos, investigar la denuncia.
- ii) La mayoría de las denuncias recibidas (véase el párrafo 7, apartados viii) y x) *supra*) comportaban, en última instancia, cuestiones relacionadas con el ambiente interno de las unidades en cuestión. Como se ha señalado anteriormente en el párrafo 7, apartado viii) *supra*, la OIG concluyó que las denuncias recibidas no implicaban represalias, aunque sí se debían a conflictos entre las partes que podrían haber sido resueltos por los directores del servicio, en caso necesario con apoyo de otras oficinas de la Organización. En consecuencia, las facultades conferidas con arreglo a la política a la OIG de recibir las denuncias en cuestión y llevar a cabo el examen inicial de las mismas comportaban analizar los conflictos entre el personal y los administradores, ampliando de hecho su mandato a esferas en que otros departamentos de la Organización podrían estar en mejores condiciones para ayudar a los administradores a hacer frente a los problemas planteados.

- iii) El hecho de abordar cuestiones que podrían ser tratadas por otras oficinas específicas dentro de la Organización tiene consecuencias en las actividades y la carga de trabajo de la OIG ya que, con arreglo a la política, la Oficina tiene la obligación de dar prioridad a examinar las denuncias por represalias frente a otras investigaciones.
- iv) En otras organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, la Oficina de Ética tiene el mandato de recibir y llevar a cabo un examen preliminar de las denuncias por represalias, o amenazas de represalias, y remitir el asunto a la oficina responsable con vistas a su investigación cuando se considere que se trata de un caso plausible de represalias. En cuanto a la Secretaría de las Naciones Unidas, el personal puede recurrir ante el Comité de Ética la decisión del Oficial de Ética de no remitir su denuncia para investigación².

9. En su Informe anual correspondiente a 2011, el Comité de Auditoría tomó también nota de la nueva política de protección de los denunciantes de irregularidades de la FAO y su repercusión en la función de investigación. El Comité observó que “la mayoría de los casos abordados por la OIG en el marco de esta política se trataban principalmente de problemas relativos al lugar de trabajo y la actuación de la administración. Por tanto, el Comité recomienda a la Organización que, dados los limitados recursos de que dispone la OIG, y de acuerdo con las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades existentes en muchos otros organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, considere la posibilidad de que el examen inicial de las denuncias presentadas con arreglo a esta política pueda ser realizado por una parte competente ajena a la OIG. El Comité también observó que el resultado de las investigaciones realizadas recientemente apuntaba a la necesidad de que la Organización aumentase la sensibilización acerca de cuestiones relativas a los conflictos de intereses del personal y las políticas de la Organización en este sentido”.

Conclusiones

10. Si bien el número total de denuncias recibidas por la OIG ha aumentado progresivamente durante los últimos años, no hay ningún indicio de que la adopción de la política a principios de 2011 haya fomentado esta tendencia. Sin embargo, esta política ha logrado alentar a los funcionarios a denunciar conductas que podrían considerarse represalias, como refleja el aumento significativo del número de denuncias por represalias recibidas por la OIG desde su adopción.

11. A la luz de la experiencia adquirida hasta la fecha, la Administración de la FAO no presenta ninguna propuesta en este momento para revisar la política, aunque está de acuerdo en que es necesario seguir evaluando: a) la conveniencia de que el examen inicial de las denuncias presentadas con arreglo a la política sea realizado por una oficina competente ajena a la OIG; y b) el posible papel de la Oficina de Ética al respecto, inclusive una vez que el Comité de Ética esté en funcionamiento³, en consonancia con otras políticas de las Naciones Unidas de protección de los denunciantes de irregularidades.

² En 2005, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, dio a conocer una política de protección de los denunciantes de irregularidades (Boletín ST/SGB/2005/21, sobre la protección contra las represalias por denunciar una conducta indebida y cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas, disponible en el siguiente enlace: http://www.un.org/depts/oios/wb_policy.pdf). Dicha política creó una Oficina de Ética independiente, responsable de proteger a los denunciantes contra las represalias. Se señala asimismo que se formuló de conformidad con el párrafo 161, inciso d) de la resolución 60/1 de la Asamblea General. En esa disposición se insta al Secretario General a “[elaborar] un código ético que se aplique en todo el sistema y a todo el personal de las Naciones Unidas. A ese respecto, pedimos al Secretario General que presente a la Asamblea General información detallada sobre la oficina de ética, de carácter independiente, que tiene intención de establecer ...”.

³ El CCLM señaló que “asimismo, dicha política se revisará cuando la Oficina y el Comité de Ética sean plenamente operativos”. Véase el documento CCLM 92/7.

12. Asimismo, la OIG fomentará la concienciación en el seno de la Organización, especialmente en las oficinas exteriores, respecto a la política adoptada y lo que constituye una represalia para promover el uso de canales alternativos por parte de los denunciantes cuando el asunto en cuestión no cumpla los criterios establecidos en la misma, y para disuadir y evitar los actos de represalia. Cuando sea posible, esto se coordinará con iniciativas de sensibilización y capacitación por parte de la Oficina de Ética.