



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1028
21 de julio de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO

57º período de sesiones
Ginebra, 2 a 6 de octubre de 2006
Tema 6 del programa provisional

INFORMES RELATIVOS A EVALUACIÓN E INSPECCIÓN

Informe sobre las actividades de la Oficina del Inspector General

Informe del Inspector General

I. INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se resumen las actividades emprendidas desde agosto de 2005 por la Oficina del Inspector General (OIG) en el marco de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR o la Oficina). La OIG tiene asignadas tres funciones fundamentales:

- Inspecciones de la calidad de la gestión de las operaciones del ACNUR;
- Investigaciones de las denuncias sobre conductas indebidas del personal del ACNUR;
- Investigaciones especiales sobre ataques violentos contra el personal y las operaciones del ACNUR, así como sobre otros incidentes en que se hayan producido graves pérdidas o daños para la integridad, credibilidad o bienes de la Oficina.

2. Partiendo del resultado de las reuniones consultivas oficiosas sobre el aumento de la independencia de la OIG celebradas por el Comité Ejecutivo en la primera mitad de 2005, el Alto Comisionado, el 5 de noviembre de 2005, hizo pública una directiva, en la que promulgaba el mandato revisado de la OIG (memorando interno para las oficinas exteriores (IOM/FOM) N° 054/2005 sobre el papel, las funciones y la manera de actuar de la Oficina del Inspector General). Este memorando constituye de hecho la nueva carta de la OIG y responde a varias preocupaciones expresadas durante las reuniones consultivas oficiosas. Su objetivo es:

- Consolidar las disposiciones que garanticen la independencia de la OIG;
- Instaurar una nueva política de divulgación de los informes de inspección que potencia la transparencia y la rendición de cuentas; y
- Modernizar las políticas y procedimientos operativos para que se ajusten a las importantes instrucciones administrativas recientemente emitidas por el Secretario General y teniendo presente la experiencia adquirida desde que se elaboró el anterior memorando interno IOM/FOM (memorando interno para las oficinas exteriores).

3. Tras la publicación de la mencionada directiva, la OIG ha trabajado activamente en la conclusión de un Memorando de Entendimiento (MOE) con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que tiene específicamente por objeto aumentar la cooperación y la colaboración entre la OIG y la OSSI en la realización de investigaciones e inspecciones. En el momento de redactar el presente informe, la OSSI estaba examinando el proyecto de texto.

II. INSPECCIONES

4. Durante el período examinado, la OIG ha emprendido toda una serie de inspecciones de conformidad con la nueva estrategia de inspección establecida a principios de 2005.

5. La Dependencia de Inspección de la OIG, que anteriormente estaba integrada por un director, un inspector superior y un inspector ayudante, se reforzó con la creación de tres puestos adicionales de inspector superior. De éstos, uno tiene la misión específica de seguir y aplicar las recomendaciones de medidas correctivas resultantes de las inspecciones. Dos de los nuevos puestos se han cubierto; el tercero se ha vuelto a anunciar externamente con miras a ampliar el grupo de solicitantes en el supuesto de que los conocimientos requeridos no puedan encontrarse dentro de la Oficina.

6. Con arreglo al compromiso del Alto Comisionado de aumentar la transparencia y garantizar una información más detallada sobre las actividades de vigilancia del Comité Ejecutivo, se facilitaron al personal resúmenes de las inspecciones realizadas durante el período 2004-2005 en Intranet, así como a los miembros del Comité Ejecutivo a través del sitio exterior en la red del ACNUR "protegido con contraseña".

7. Los textos íntegros de los informes de las inspecciones efectuadas hasta septiembre de 2005 también se van a facilitar de la misma manera. Sin embargo, obsérvese que el proceso de inspección continúa mucho después de que se realicen las misiones de inspección, y comprende un amplio período en el que se verifican los detalles con las oficinas inspeccionadas

y las oficinas regionales interesadas. Por consiguiente, hay un intervalo considerable entre la fase de acopio de información de las inspecciones y la publicación de los informes definitivos de inspección.

8. Con el fin de reforzar su capacidad de inspección, la OIG ha creado un módulo de capacitación para la inspección y posteriormente organizó dos cursillos en marzo de 2006 para capacitar a un total de 35 funcionarios en metodología de la inspección, en particular para que se familiaricen con los instrumentos de inspección. La OIG cuenta ahora con una lista de 30 funcionarios, procedentes principalmente de la División de Servicios de Protección Internacional, la División de Gestión de Recursos Humanos y la División de Apoyo Operacional. Esto le ayuda a comparar equipos de inspección con conocimientos adecuados a las distintas condiciones y problemas que plantean las inspecciones.

9. A fin de aprovechar los conocimientos existentes en las visitas nacionales la Dependencia de Inspección ha iniciado conversaciones con el *United States Inspector General's Institute* (Escuela de auditoría e inspecciones) para organizar la capacitación especializada en métodos de inspección para el personal de la OIG y la lista del personal de inspección.

10. Aunque es demasiado pronto para calibrar los efectos de los cambios introducidos con la nueva estrategia, deben destacarse varios problemas o retos.

11. La OIG aún tiene que satisfacer plenamente las necesidades del plan de inspección ampliado, tal como se concibió inicialmente. Dado lo limitado de los recursos en toda la organización, el plan de inspecciones de 2006 se ha reexaminado y ordenado por prioridades. Los recursos presupuestados para los participantes de la OIG también tienen que utilizarse para financiar a participantes de otras unidades funcionales que no pueden cubrir los costos de las misiones. Esto afectará al número total de inspecciones emprendidas en 2006. En particular, se necesitarán fondos adicionales para cubrir los costos de los participantes no pertenecientes a la OIG en los equipos de inspección, a fin de que la OIG pueda llevar a cabo íntegramente su plan ampliado de inspecciones.

12. La nueva política de publicar el texto íntegro de los informes de inspección (que entró en vigor para todas las inspecciones efectuadas después del 1º de diciembre de 2005) aumentó la transparencia pero a expensas de considerables demoras en la finalización y publicación de dichos informes. Anteriormente se aceptaba generalmente la idea de que las inspecciones se centraran principalmente en detectar las deficiencias en la gestión de una operación, con objeto de formular recomendaciones de medidas correctivas cuando fueran necesarias. Sin embargo, con arreglo a la nueva política de publicaciones, las oficinas inspeccionadas y las oficinas regionales interesadas cuestionan este planteamiento, considerando que tiende a dar una imagen negativa de las operaciones. Cada vez más, en la fase de examinar las conclusiones provisionales, que conlleva intercambios detallados con la oficina inspeccionada y su oficina principal, se solicitan cambios no sólo para corregir los errores de hecho o las omisiones sino también para compensar las observaciones críticas mediante un reconocimiento más amplio y específico de sus puntos fuertes y sus logros, o para suprimir totalmente tales observaciones negativas. Esto, junto con la dependencia de la OIG de los grupos de inspección, que están integrados sobre todo por personal que vuelve a sus propias unidades inmediatamente después de las misiones de inspección, ha hecho que el proceso de la misión después de las inspecciones resulte más difícil y lleve más tiempo. Obsérvese, sin embargo, que con arreglo a los

procedimientos seguidos durante este período, los equipos de inspección informaban habitualmente a los administradores superiores de las oficinas inspeccionadas al término de las misiones de inspección, y éstas podían comenzar a responder a las principales conclusiones de la inspección sin tener que esperar al informe definitivo de la inspección, y casi todas lo hicieron.

13. Entre las actividades de la Dependencia de Inspección para abordar estos problemas cabe mencionar los planes para dar capacitación adicional en redacción de informes de inspección, introducir modelos electrónicos de informes, y obtener el acuerdo de las dependencias que proporcionan el personal para las misiones de inspección de que se permita a este personal dedicar tiempo suficiente al volver de las misiones para formular las conclusiones y atender a las réplicas de las oficinas inspeccionadas.

14. Desde el último informe, la OIG ha efectuado inspecciones ordinarias de las operaciones del ACNUR en Mozambique, Serbia y Montenegro (como se llamaba entonces), Tailandia, Camboya, el Iraq, Benin, el Senegal, Gambia, Malí y los Estados Nórdicos y Bálticos. Se llevó a cabo una inspección especial de las operaciones del ACNUR en Colombia. Esto representa un total de 13 misiones de inspección durante el informe examinado. Entre las restantes inspecciones programadas para 2006 figuran las de la República Democrática del Congo, Angola, Australia y el Afganistán. Además, se enviará una misión a Botswana y Malawi para comprobar específicamente el cumplimiento de las recomendaciones de inspecciones anteriores.

15. Durante el período 2004-2005, hubo un total de 402 recomendaciones procedentes de 21 inspecciones de operaciones exteriores. Esas recomendaciones abarcaban una amplia gama de operaciones y cuestiones de gestión de las oficinas. A fin de asegurar de que se adoptaran oportunamente las medidas sobre las recomendaciones de las inspecciones, la Dependencia de Inspección siguió sistemáticamente en el cumplimiento, pidiendo a las oficinas inspeccionadas que proporcionaran informes de aplicación a intervalos de tres a seis meses tras la emisión del informe de inspección. Las respuestas recibidas se introdujeron en la base de datos de las inspecciones y se utilizaron para comprobar las tasas de cumplimiento.

16. La tasa global de cumplimiento correspondiente a 2004 es del 93% al 30 de junio de 2006. La tasa global de cumplimiento correspondiente a 2005 ascendía al 42% en el momento de redactar este informe. Estas cifras se espera que aumenten cuando se reciban los informes de aplicación pendientes, pero aún no ha vencido el plazo de presentación de algunos de ellos.

INSPECCIONES EFECTUADAS EN 2005

Aplicación de las recomendaciones

Oficina/País	Número de recomendaciones	Número de recomendaciones en marcha	Recomendaciones aplicadas	Porcentaje aplicado
Sede				
Sección de Perfeccionamiento del Personal	**	**	**	**
África				
República Unida de Tanzania	**	**	**	**
Botswana	28	8	20	71

Oficina/País	Número de recomendaciones	Número de recomendaciones en marcha	Recomendaciones aplicadas	Porcentaje aplicado
Ghana	15	***	***	***
Malawi	38	1	19	50
Subtotal África	81	10	39	41
Asia y el Pacífico				
Malasia	23	3	20	87
Tailandia	**	**	**	**
Bangladesh	37	16	21	56
Subtotal Asia y el Pacífico	60	36	24	71
Países de América				
Colombia	28	*	*	*
CASWANAME				
Israel	23	7	12	52
Túnez	17	10	2	12
Subtotal CASWANAME	40	17	14	32
Europa				
Serbia y Montenegro	**	**	**	**
Total ACNUR	181	63	77	42

* Aún no ha vencido el plazo de presentación del informe de aplicación.

** El informe de inspección está pendiente.

*** No se ha recibido el informe de aplicación.

17. Las inspecciones realizadas durante el período examinado señalaron la persistencia de deficiencias en algunas esferas de gestión que habían sido objeto de observaciones en inspecciones anteriores. Algunas de las principales conclusiones recurrentes se resumen a continuación.

A. Consulta de donantes

18. En la mayoría de los lugares inspeccionados durante el período examinado, había disposiciones estructuradas para el enlace con las misiones de donantes. Aunque algunas operaciones en los países, particularmente las dedicadas a recaudar fondos locales, organizaban regularmente sesiones informativas para los donantes, otras mantenían contactos mediante el suministro de carpetas de información o documentos. La calidad de la información facilitada por medio de estos mecanismos en general se consideraba buena y satisfactoria para las misiones de donantes interesadas. Sin embargo, algunas operaciones aún no hacían participar las misiones de donantes de forma efectiva en debates de fondo sobre cómo abordar los retos que encuentra la Oficina. A los representantes de las embajadas de donantes no se les informaba de las decisiones principales de una forma oportuna y fiable, y en algunos casos se enteraban de ellas por casualidad o tras largas demoras y repetidas solicitudes. En aquellas operaciones en las que se detectaron tales deficiencias, el ACNUR claramente no aprovechaba las oportunidades de apoyo para sus actividades de defensa de los refugiados y en algunos casos en algunas cuestiones claves de protección.

B. Relaciones con las organizaciones no gubernamentales (ONG)

19. En las misiones de inspección realizadas durante este período se observaron mejoras en relaciones entre las oficinas exteriores con las ONG y la sociedad civil. No obstante, aunque varias oficinas están haciendo esfuerzos concertados para tratar a las ONG de una manera más constructiva, las evaluaciones externas más críticas del ACNUR siguen procediendo de la comunidad de ONG. La calidad del diálogo y de la interacción con el ACNUR en algunas operaciones se relacionó con el nivel de financiación proporcionado por el ACNUR. Aunque algunas ONG que operaban con independencia de la financiación del ACNUR a menudo caracterizaban de buena, su relación con la Oficina, en esas situaciones había también la tendencia a que las Oficinas del ACNUR se inhibieran de vigilar de cerca esas organizaciones para evitar tensiones en una relación que podría afectar negativamente a las actividades de aplicación para las que no se disponía de fondos del ACNUR.

C. Gestión y supervisión en los países

20. La calidad general de las operaciones del ACNUR se vio afectada en varios casos por la forma en que el ACNUR actuaba en sus relaciones con las comunidades de refugiados. Aunque se descubrieron variaciones entre las distintas Oficinas exteriores, en la mayoría de ellas las tareas cotidianas de trato de las poblaciones de refugiados tendían en gran parte a realizarlas el personal joven, vigilado por personal profesional con más experiencia, y dependiente de éste, ubicado en algunos casos en suboficinas distantes y en otros casos a nivel de oficina sectorial.

21. En una pauta generalizada, observada en muchas operaciones exteriores en los últimos años, varias oficinas inspeccionadas dependían de personal no adscrito a la plantilla, incluso para funciones esenciales del ACNUR. En una operación, de un total de 269 personas que trabajaban de forma efectiva en una operación del ACNUR, el 38% resultaron ser Voluntarios de las Naciones Unidas o personal asignado a puestos de asistencia temporal, sin contar los consultores, las personas cedidas o las personas que trabajaban con contratos de servicio.

22. En lo que respecta concretamente al uso de los Voluntarios de las Naciones Unidas, en las inspecciones se observó que, en varias situaciones, se habían asignado a dicho personal funciones cruciales de primera línea, cómo la gestión de campamentos de refugiados o la dirección de oficinas exteriores o satélites. Además, se observó que con frecuencia los voluntarios no habían recibido capacitación o tenían una capacitación, información u orientación insuficientes, antes de su despliegue. Pese a que existen políticas y procedimientos bien definidos para el uso de Voluntarios de las Naciones Unidas en operaciones del ACNUR, se observó que a dichos voluntarios se les confinan, entre otras cosas, funciones de control de proyectos y/o fueron asignados a la supervisión del personal local o al mantenimiento de una presencia del ACNUR en determinados lugares de destino. En el período 2004-2005, el ACNUR tenía más de 700 Voluntarios de las Naciones Unidas que trabajaban en sus operaciones en todo el mundo.

D. Planificación y vigilancia de programas

23. El ACNUR ha comenzado a modificar la planificación de sus programas, pasando de un planteamiento basado en los recursos a un planteamiento basado en los resultados. Cada vez más espera que las oficinas exteriores proyecten sus programas en términos de los resultados que

esperan alcanzar y que fijen objetivos, así como indicadores significativos para medir sus logros. Una observación general que repiten las misiones de inspección era que, independientemente de los parámetros de la planificación y de las directrices dadas a las operaciones exteriores, la disponibilidad de recursos seguía siendo el principal factor determinante de la planificación y su aplicación.

24. En todas las operaciones se observó un uso cada vez mayor de normas e indicadores. Sin embargo, los asociados en la ejecución, a quienes se pidió que utilizaran normas e indicadores para planificar las actividades de asistencia, señalaron frecuentemente la falta de congruencia entre la orientación oficial del ACNUR y sus prácticas efectivas de gestión de programas. Pocas oficinas habían respondido al reto planteado por la aplicación práctica de las normas e indicadores cuando había escasez crónica de recursos de una manera transparente y consensuada con los asociados en la ejecución.

25. Al mismo tiempo, en muchas operaciones la vigilancia de los asociados en la ejecución seguía siendo insuficiente. En varios casos, la falta de vigilancia producía divergencias considerables con respecto a las normas exigidas y aplicables de los programas del ACNUR o derroche o desviación de los recursos, en particular el pago de servicios y materiales que de hecho no se entregaron o no se entregaron totalmente a los refugiados.

E. Gestión de la protección

26. Una esfera que ha registrado notables mejoras en los últimos años es la formulación de estrategias de protección. En muchas oficinas durante el proceso anual de planificación se formularon estrategias de protección que contribuyeron considerablemente a racionalizar y operacionalizar respuestas a problemas cruciales de protección. La inclusión de las necesidades de reasentamiento en el Plan de Operaciones por País también dio mayor amplitud a la planificación de la protección. En dos lugares, a la misión de inspección le presentaron estrategias multianuales y en una operación una estrategia quinquenal. Estas estrategias servían de hojas de ruta sumamente útiles para las actividades de protección, y para encontrar la manera de responder a las limitaciones existentes. Sin embargo, al elaborar las estrategias de protección, pocas oficinas lograron un amplio proceso participatorio en el que intervinieran de forma suficiente el personal exterior y todos los interesados, incluido el Gobierno anfitrión, los asociados en la ejecución y los refugiados. En una operación en la que se había formulado una estrategia bien calculada a nivel de la oficina local, los colegas de la oficina exterior habían sido excluidos del proceso y, en consecuencia, no se identificaron con el producto final. En otro lugar, el hecho de no consultar efectivamente las orientaciones estratégicas para un grupo particular de casos produjo el rechazo consiguiente de aspectos esenciales de la estrategia por parte del personal que trabajaba en la operación.

27. En varias operaciones, la compartimentalización excesiva menoscabó de forma considerable la respuesta a los problemas de protección. En particular, no había mecanismos eficaces para lograr un planteamiento global y medidas concertadas por el personal encargado del programa, la protección y el desarrollo de la comunidad. Algunas operaciones habían formado Grupos de Trabajo para la Protección con el fin de facilitar más la comunicación y la cooperación, pero en otras operaciones las cuestiones transversales siguieron tratándose de una manera fragmentada. En la sede, la reestructuración del DIP y del DOS, que había conllevado la reubicación de la Sección de Desarrollo de la Comunidad, la Igualdad de Género y la Infancia,

en el DIPS recientemente creado, fue un paso importante encaminado a lograr un planteamiento integrado para abordar los problemas de protección. No obstante, este planteamiento aún no se aplica de forma habitual en las oficinas exteriores.

F. Evaluación del rendimiento y desarrollo del personal

28. Las tasas de cumplimiento del Informe de Evaluación de la actuación profesional en los países inspeccionados se observó que era alta (superior al 80%). En algunos casos, sin embargo, los administradores se interesaban más en aumentar las tasas de cumplimiento que en los fines a los que el informe de evaluación estaba destinado, tales como fijar objetivos claros y alcanzables y lograr un diálogo sustantivo y oportuno sobre el rendimiento entre los miembros del personal y sus supervisores.

29. La aplicación de los componentes del desarrollo de las posibilidades de carrera del sistema de gestión de la carrera del ACNUR era motivo de preocupación general para muchos funcionarios, tanto nacionales como internacionales. En las operaciones en las que los administradores y el personal de las oficinas exteriores parecían dispuestos a dedicar tiempo y atención suficiente al perfeccionamiento del personal, las cantidades asignadas a la capacitación en las oficinas exteriores eran tan escasas que no podían utilizarse de forma eficaz o equitativa. En consecuencia, algunas oficinas habían decidido utilizar las cantidades disponibles exclusivamente para la capacitación lingüística del personal internacional. Evidentemente hay que dar más prioridad a las necesidades de capacitación de las oficinas exteriores.

G. Ejercicio de la autoridad delegada

30. En las inspecciones se ha puesto de manifiesto repetidas veces que los representantes o los jefes de oficinas auxiliares y locales asumen responsabilidades en lo que respecta a la gestión de los recursos humanos financieros sin haber recibido la formación adecuada o careciendo de los recursos necesarios para desempeñarlas. Las sucesivas delegaciones de autoridad por parte del representante en los jefes de las oficinas auxiliares y locales, y la delegación que hacen esos funcionarios a su vez a otros miembros del personal frecuentemente no se llevan a cabo de manera tal que garantice que los miembros del personal sobre quienes recae esa autoridad estén bien informados o enterados de sus responsabilidades. En las inspecciones se encontraron situaciones en las que los representantes desconocían todo el alcance de la autoridad que les había sido conferida o ejercían la autoridad sin la formación adecuada o de una manera circunstancial. Muy pocos representantes habían facilitado a sus subordinados instrumentos en los que constara por escrito la delegación.

H. Código de conducta

31. El Código de Conducta se había introducido en todas las oficinas por medio de sesiones de iniciación y la mayoría de las oficinas habían conseguido además celebrar sesiones de repaso. A los nuevos contratados se les pedía que firmaran el Código, aunque muchas oficinas no podían dotarles, poco después de la contratación, de medios y oportunidades para conocer a fondo sus disposiciones. En las inspecciones se observó que no todas las oficinas habían puesto en un tablón de anuncios el Código de Conducta para que lo vieran el personal y los refugiados. Las inspecciones revelaron también un desconocimiento general de la política del ACNUR sobre el conflicto de intereses en el lugar de trabajo, que figuraba en el Código de Conducta.

32. En las inspecciones se observó también que un pequeño porcentaje del personal (del 15 al 20%) expresaron dudas de que la introducción del Código hubiera cambiado significativamente las cosas; algunos dieron ejemplos de violaciones del Código o de conducta antiética (real o estimada) que no habían sido atendidas por el representante o incluso no le habían sido comunicadas a éste. Además, un mayor porcentaje del personal (el 30% aproximadamente) declaró que no sabía cómo informar de la conducta impropia.

I. Relaciones del personal y mecanismos consultivos

33. Menos de la mitad de las oficinas inspeccionadas habían establecido los debidos órganos de representación del personal. Considerando el hecho que más del 70% de todo el personal del ACNUR trabaja en oficinas exteriores, un gran número de miembros del personal pueden quedar excluidos de la participación efectiva en las consultas personal-administración o en cuestiones que afectan al bienestar del personal.

J. Prácticas óptimas

34. En las inspecciones es una tarea habitual buscar las prácticas óptimas y los planteamientos innovadores con miras a sacar lecciones y facilitar su difusión. Durante el período examinado se encontraron varias prácticas que se destacaron en los informes concretos de inspección. Estas prácticas no sólo han contribuido a mejorar las competencias y el rendimiento del personal en varias esferas, sino que también ha mejorado la prestación de los servicios a los beneficiarios del ACNUR. Se están realizando esfuerzos para compilar sistemáticamente esas prácticas. A continuación se dan algunos ejemplos.

35. En Benin, los directores de las dependencias funcionales organizan sesiones semanales de capacitación (en materia de programas y protección) para todo el personal. Estas reuniones tienen por objeto aumentar la conciencia general de las políticas, estrategias, directrices y normas de la oficina y ofrecer al personal oportunidades oficiosas de aprender, reforzando al mismo tiempo el espíritu de equipo y el planteamiento integrado en el seno de la Oficina. Se llevó a cabo una "encuesta sobre satisfacción del cliente" para atender las quejas de los asociados y de las personas interesadas acerca de los servicios de recepción y asesoramiento de la Oficina Regional. Ese estudio, realizado por medio de cuestionarios confidenciales, distribuidos en la recepción a los solicitantes de asilo y a los refugiados, solicitaba sus observaciones sobre la calidad de los servicios prestados por el ACNUR en Benin, así como sus recomendaciones para mejorarlos. Varios socios y refugiados confirmaron al equipo de inspección que los servicios de recepción y asesoramiento habían mejorado considerablemente.

36. En Colombia, el ACNUR elaboró una base de datos para orientar y promover la uniformidad con la que el personal exterior llevaba a cabo sus intervenciones de protección. La base de datos garantiza la memoria institucional al tiempo que proporciona orientación al personal y sirve también de base para formular la información del país de origen, en particular mediante la publicación regular de datos actualizados sobre los desplazados internos y otras novedades en materia de derechos humanos, que han resultado muy útiles para las oficinas de países que reciben solicitantes de asilo colombianos.

37. En Gambia, el ACNUR elaboró un folleto informativo destinado específicamente al personal de seguridad situado fuera de la Oficina. Ese folleto explica el papel y las funciones de

protección del ACNUR y enuncia las normas de conducta de una manera fácil de entender. Esto ha contribuido a conseguir que los guardias de seguridad comprendan y actúen de conformidad con el mandato de la Oficina y que, por tanto, traten adecuadamente a las personas interesadas que se acerquen a la Oficina y para las que ellos son el primer punto de contacto.

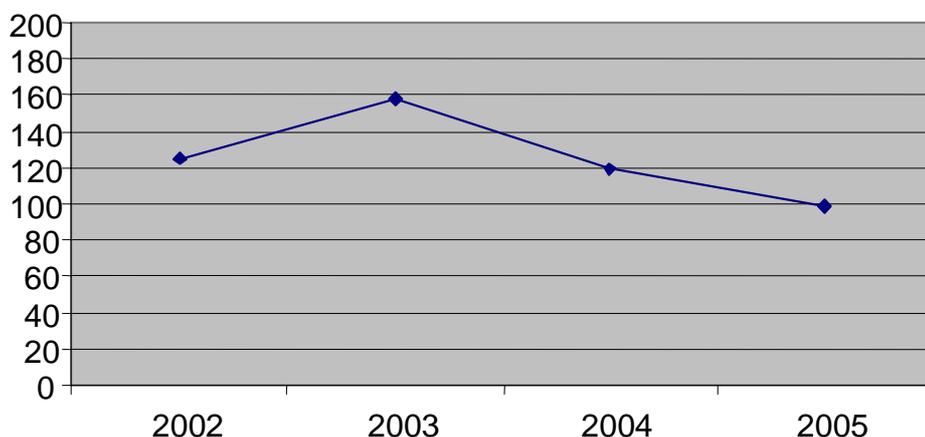
III. INVESTIGACIONES

38. Investigar la posible conducta indebida del personal del ACNUR sigue siendo una función vital de la Oficina del Inspector General. Desde sus comienzos en 1997 y la posterior creación de una unidad de investigación en 2002, la capacidad de investigación de la OIG se ha aumentado considerablemente. Al ocupar una posición más sólida en la organización, tener mayor experiencia de casos complejos y mejorar continuamente sus normas de procedimiento en consonancia con las prácticas óptimas internacionalmente aceptadas, la función investigadora es cada vez más eficaz.

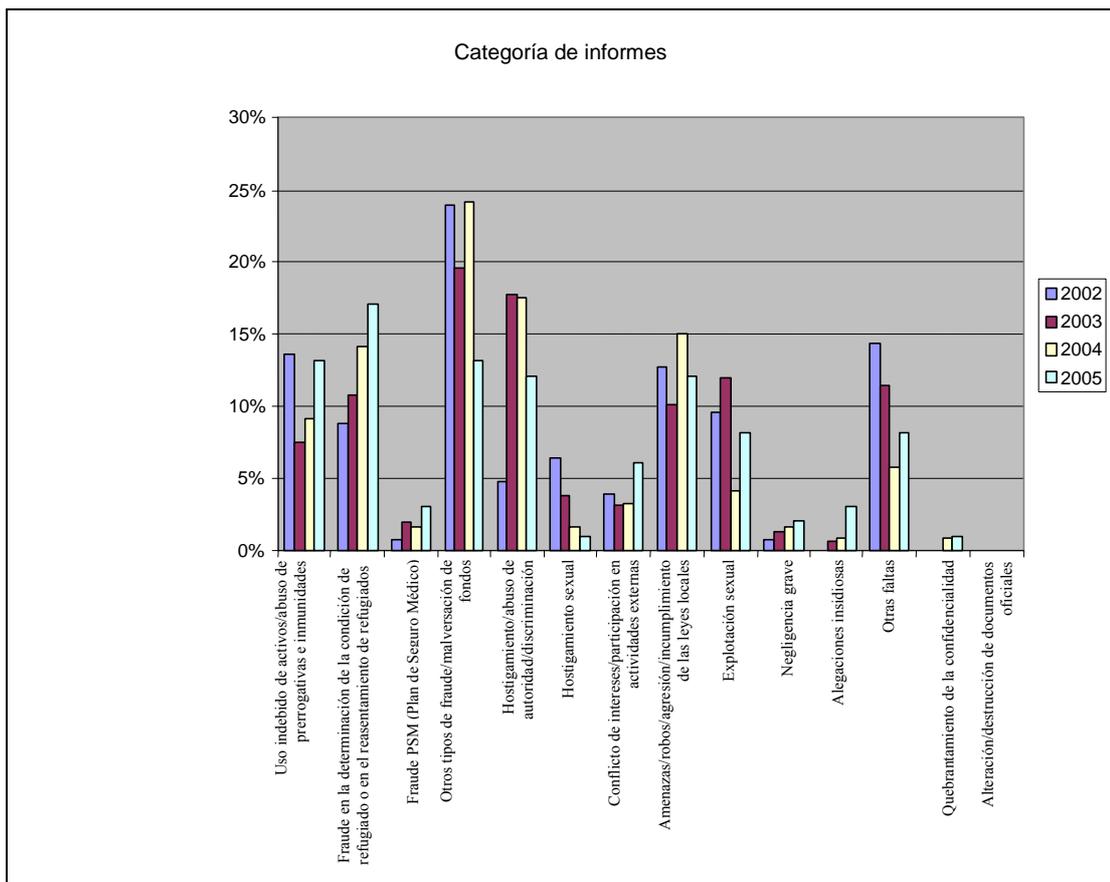
39. La Dependencia de Investigación de la OIG está constituida por un jefe, cuatro oficiales superiores de investigación (uno de estos puestos se creó en 2005), un oficial subalterno del cuadro orgánico, un asistente de investigación y un auxiliar de investigación.

40. El número anual de casos de investigación, en función de las denuncias de posibles conductas indebidas, disminuyó aproximadamente el 17% con respecto al año anterior. Durante el mismo período, los esfuerzos para hacer no disminuir el número de casos atrasados redujeron el número total de casos pendientes de años anteriores a un caso de 2003 y cinco casos de 2004.

Número de quejas



41. La OIG sigue investigando una amplia y variada gama de posibles conductas indebidas. De éstas casi el 50% de los casos investigados está constituido por uso indebido de activos, fraude en la determinación de la condición de refugiado o el reasentamiento de refugiados, malversación de fondos y abuso de autoridad. Los casos recibidos por la OIG que caen fuera de su competencia se remiten inmediatamente a la ISSO. Durante el período examinado se remitieron tres casos de esa naturaleza.



42. Las denuncias de posibles conductas indebidas que afectan a beneficiarios o a comunidades de beneficiarios siguen investigándose con carácter prioritario. Entre éstas figuran el fraude relativo a la determinación de la condición de refugiado o al reasentamiento de refugiados y los casos de explotación sexual. En el momento de redactar el presente informe se están investigando dos casos posibles de fraude en el reasentamiento, uno en África y otro en la región asiática, que dan una idea de los problemas de investigación que encuentra la OIG. Estos casos se caracterizan por algunos factores comunes, en particular la presencia de un mediador externo, una organización delictiva local, personal del ACNUR no identificado que actúa dentro de la organización, y el gran volumen de casos complejos de reasentamiento.

43. Identificar a los colaboradores que actúan dentro del ACNUR ha presentado difíciles problemas. El intento de identificar a los autores contactando a los mediadores y a la comunidad explotada por el fraude sólo han tenido un éxito parcial debido a factores entre los que cabe mencionar la seguridad del personal, el carácter evasivo de los mediadores y la delincuencia general relacionada con este tipo de fraude.

44. La presente complejidad de las investigaciones en esta esfera indica que los esfuerzos han conseguido reducir la frecuencia de los planes más sencillos de fraude en el reasentamiento, mediante la sanción de los responsables o la disuasión de otros. Las investigaciones se centran cada vez más en los casos más difíciles en los que participan autores empedernidos.

45. Una significativa investigación en marcha sobre el fraude en el reasentamiento ha producido el despido de un titular de contrato de servicios (perteneciente al personal no adscrito a la plantilla y facilitado por otro organismo de las Naciones Unidas) durante el período examinado. Merece también señalarse que las pistas descubiertas durante esta investigación revelaron otros incidentes separados de fraude en el reasentamiento.

46. La OIG ha observado que una vez una organización delictiva está en marcha, para erradicar el fraude en el reasentamiento se requiere la colaboración activa del DIPS y de la Oficina Regional correspondiente. En varios casos, la OIG ha recabado también esa colaboración para garantizar que las conclusiones de la investigación vayan también seguidas de medidas rigurosas de prevención.

47. En cuanto a la explotación sexual, durante el período examinado sólo se investigaron dos casos. El primer caso se refería a un miembro del personal que admitió tener relaciones con una persona retornada cuya edad exacta estaba en duda. El segundo caso investigado consistía en la tentativa de abusos deshonestos de un niño y dio lugar al despido inmediato del funcionario. Dado que durante este período se efectuaron sólo dos investigaciones de explotación sexual, hay indicios que la frecuencia de este tipo de conductas indebidas está disminuyendo. Esto se debe en parte al Código de Conducta y, en particular, a las sesiones periódicas de repaso que se celebran en toda la organización.

48. El fraude en el Plan de Seguro Médico (PSM) para el personal local persiste, pese a los cambios de procedimiento introducidos después de un informe sobre las consecuencias para la dirección de la OIG. Aunque parece que la tasa de fraude se ha disminuido, la naturaleza del fraude no ha cambiado. Aunque la eliminación total del fraude seguirá siendo siempre un problema, la OIG ha observado que el fraude crónico y recurrente respecto del Plan de Seguro Médico puede reducirse considerablemente.

49. En general, parece disminuir la reincidencia en conductas indebidas, aunque el mismo tipo de infracción lo cometan diversas personas en el mismo lugar. Esto se debe al efecto disuasorio de las investigaciones y de las medidas disciplinarias, así como a la mejora de los procedimientos. Dado que el número total de investigaciones no ha disminuido considerablemente, esta tendencia refleja también una evolución hacia casos que se producen en circunstancias únicas.

50. La integración de la función investigadora ha conducido también a un aumento de la participación de la OIG en el desarrollo de las políticas, así como del asesoramiento de otras funciones como la mediación. La OIG, por ejemplo, ha contribuido considerablemente al desarrollo y la aplicación de políticas y procedimientos para hacer frente a los casos de hostigamiento sexual. Pocos casos de esta naturaleza se tramitan por el procedimiento oficioso o se comunican a la OIG, lo que suscita la preocupación de que las características de las políticas y procedimientos vigentes puedan frenar esas denuncias. La participación de la OIG en esta esfera ha despertado la conciencia de que la línea actual de ofrecer alternativas a la denuncia de conductas indebidas, tales como la mediación oficiosa en los casos de hostigamiento sexual, puede inducir a confusiones o incluso desalentar las denuncias.

51. El sistema de justicia interna está aumentando la complejidad de las investigaciones e impone mayores exigencias a la función investigadora. El Comité Mixto de Disciplina espera

cada vez más que los investigadores presten testimonio como peritos, que luego son interrogados durante el procedimiento de examen. Además, las recientes decisiones del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas han fijado condiciones adicionales para la realización de las investigaciones, en particular elementos tales como el derecho de confrontación y el derecho a asistencia letrada que anteriormente sólo se ejercían después de que la División de Gestión de Recursos Humanos hubiera formulado una acusación de conducta indebida. Estas demandas han requerido una mayor elaboración de los métodos y procedimientos de investigación.

52. La OIG colabora también con la persecución fiscal de casos penales o le presta apoyo. La OIG tuvo cinco casos separados que requerían la coordinación con las autoridades locales encargadas de hacer cumplir la ley durante el período examinado. En los casos en los que la conducta investigada es de carácter criminal, se necesita la colaboración con las autoridades locales para aprovechar su capacidad para obtener ciertas pruebas y para conseguir que las autoridades locales procedan contra los autores de manera efectiva. Aunque al parecer no hay un aumento de los casos de conducta penal, se han desarrollado métodos de investigación para facilitar la coordinación con las autoridades locales. Esto incluye la organización de los documentos internos teniendo debidamente en cuenta la inviolabilidad de la documentación del ACNUR, la preparación del personal por si tiene que prestar testimonio como testigo, y el enlace con las autoridades locales.

53. Con miras a utilizar de forma eficiente los recursos disponibles, la OIG prosiguió sus esfuerzos para aumentar la capacidad de investigación mediante la capacitación de 80 miembros del personal del ACNUR en el Programa de Aprendizaje de la Investigación en 2005. La OIG cuenta ahora con una lista de personal capacitado en procedimientos de investigación; estos funcionarios apoyan activamente las investigaciones de diversas formas, en particular averiguando localmente los hechos, tomando declaraciones y realizando entrevistas. A la OIG le complace la positiva colaboración prestada por las oficinas del ACNUR para facilitar la participación de sus funcionarios en las investigaciones. Se espera que los miembros que figuran en la lista del Programa de Aprendizaje de la Investigación apoyen cada vez más a la Dependencia de Investigación. El considerable ahorro de costos realizado por este procedimiento contribuirá también a las medidas de autoridad que la Oficina se ha visto obligada a adoptar en este período.

54. Obsérvese que la mayor complejidad de las investigaciones tienden a imponer una carga inesperada al personal de las oficinas exteriores. En el caso de fraude en el reasentamiento, por ejemplo, el aumento de la vigilancia para detectarlo incumbe a la Oficina afectada. Esto puede hacer borrosa la línea entre las investigaciones y las funciones normales de la Oficina, sobre todo en la esfera de protección en lo que concierne al fraude en el reasentamiento. No obstante, toda la organización, y en particular los representantes en las oficinas exteriores, prestan apoyo a la función de investigación.

55. El avance de la función de investigación ha colocado al ACNUR en una situación de vanguardia en esta esfera y frecuentemente otras organizaciones internacionales piden asesoramiento y/o asistencia para hacer frente a investigaciones difíciles u otras cuestiones relacionadas con sus investigaciones. Además, la OIG ha desarrollado la colaboración con organismos tales como la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude para responder a los fraudes posibles perpetrados por los asociados en la ejecución.

V. INVESTIGACIONES

56. Un tercio de las tareas de vigilancia de la OIG está formado por las investigaciones especiales. Éstas se efectúan cuando un ataque contra personal, operaciones o locales del ACNUR causa muertes, lesiones graves o daños en gran escala a la Oficina. Dentro de este capítulo está previsto que el Alto Comisionado pida a la OIG que efectúe una investigación, o un examen de otros tipos de incidentes, si constituyen un riesgo para las funciones, intereses u operaciones que tiene confiadas la Oficina.

57. En el marco de esta disposición, durante el período examinado la OIG efectuó un examen de cómo el ACNUR respondió a la situación que condujo a los trágicos acontecimientos que se produjeron en la oficina del ACNUR en El Cairo el 29 de diciembre de 2005. Ese examen, efectuado a petición del Alto Comisionado, se centró en describir y evaluar la gestión por la Oficina de esta situación concreta.

58. La OIG emprendió también una investigación especial del ataque contra el complejo del ACNUR en Yei (Sudán), el 15 de marzo de 2006, que causó la muerte de un funcionario y de un guardia local, y en el que otro guardia recibió heridas de balas no mortales. La investigación esclareció la serie de acontecimientos que condujo a las muertes y el contexto en el que se produjeron esos acontecimientos. Tras analizar las medidas y decisiones adoptadas dentro del ACNUR antes, durante y después de los acontecimientos, la OIG estaba en condiciones de formular una serie de recomendaciones para mejorar las prácticas actuales.

59. Durante el período que se examina se llevó a cabo una tercera investigación especial para esclarecer las circunstancias en las que se negoció, formuló y concluyó el Memorando de Entendimiento entre el ACNUR y la Comisión Sudanesa para los Refugiados. La investigación evaluó también la eficacia y adecuación de los controles de supervisión y formuló recomendaciones en consecuencia.

60. Las conclusiones de las investigaciones especiales figuran en informes confidenciales que se presentan al Alto Comisionado quien a continuación encarga a los administradores interesados del debido seguimiento.
