

161.^a SESIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO

Washington, D.C., EUA, 29 de septiembre del 2017

Punto 6.1 del orden del día provisional

CE161/6

5 de septiembre del 2017

Original: inglés

LAS FUNCIONES DE ÉTICA Y DE INVESTIGACIÓN

Introducción

1. En respuesta a las recomendaciones del Comité de Auditoría de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Directora examinó el doble mandato de la Oficina de Ética de la OPS. Después de una extensa consideración, la Directora llegó a la conclusión de que lo mejor para la cultura de ética e integridad de la Organización será crear una oficina de investigaciones independiente y separada, en consonancia con las prácticas de otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y su Secretaría.

2. Este cambio requerirá modificaciones de la misión y el mandato de la Oficina de Ética, así como la adopción de una misión y un mandato para la nueva Oficina de Investigaciones. A fin de ejecutar esta decisión, la Directora *a)* revisará la función de la Oficina de Ética; *b)* establecerá una Oficina de Investigaciones independiente; *c)* aclarará las relaciones jerárquicas de los jefes de ambas oficinas; *d)* preservará la independencia; *e)* establecerá requisitos operativos para la dotación de personal y la asignación de recursos; y *f)* adoptará nuevas descripciones de puestos, incluida la duración de los mandatos, revisará ciertas políticas existentes y establecerá plazos para la transición.

Antecedentes y contexto

3. En el 2004, el Auditor Externo de OPS, la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, presentó su informe al 45.^o Consejo Directivo.¹ Este informe contenía varias recomendaciones para mejorar la gobernanza y la gestión de la Organización en las siguientes áreas:

- a) normas éticas y código de conducta;
- b) contratación de empleados y consultores;
- c) procedimientos para la atención de quejas;
- d) gestión de las relaciones externas; y

¹ Informe financiero del Director e informe del Auditor Externo 2002-2003. Informe del Auditor Externo. Informe especial del Auditor Externo sobre las acusaciones anónimas, documento CD45/29.

e) seguridad en materia de tecnología de la información.

4. La Oficina de Ética de la OPS se creó a fines del 2005 en respuesta a estas recomendaciones. El primer Jefe de la Oficina de Ética asumió el cargo en el 2006. Las funciones asignadas a la Oficina consistían en: *a)* asesoramiento, orientación y guía sobre asuntos éticos; *b)* educación, comunicaciones y adiestramiento al respecto; y *c)* cumplimiento de las normas éticas y la investigación de las infracciones.² El Consejo Directivo destacó la importancia de la independencia y la imparcialidad en el desempeño de las funciones del nuevo encargado de asuntos de ética al considerar la relación jerárquica del Jefe de la Oficina de Ética.

5. En esa oportunidad, la Organización describió varias funciones de la Oficina de Ética, entre ellas *a)* adopción y difusión de un nuevo Código de Principios Éticos y Conducta sobre los valores éticos y su cumplimiento; *b)* confirmación anual por todo el personal de que ha cumplido el Código; *c)* declaraciones regulares de intereses y actividades externas del personal que ocupa puestos delicados (por ejemplo, los puestos del personal directivo superior y en las áreas de compras y de recursos humanos); *d)* uso de procedimientos claros y transparentes para investigar denuncias de incumplimiento del Código o la no declaración de conflictos de intereses; *e)* creación de una línea telefónica de asistencia con carácter confidencial que el personal pueda usar para plantear sus inquietudes, supervisada por un tercero independiente capaz de informar al Consejo Directivo; y *f)* el uso del protocolo para determinar cuales quejas deben investigarse, incluidas la recepción y evaluación de quejas, la averiguación preliminar y la investigación detallada.³

6. Mediante la resolución CD46.R2 (2005) del 46.º Consejo Directivo se solicitó a la Directora que “complete la aplicación de las recomendaciones del Informe Especial del Auditor Externo, centrándose especialmente en aquellos sistemas de gestión de quejas y recursos humanos”.⁴

7. Desde su inicio, la Oficina de Ética tuvo a su cargo dos líneas de trabajo paralelas. Una es de índole reactiva y consiste en examinar las denuncias de faltas de conducta individuales, hacer una investigación y presentar las conclusiones a la administración para que imponga las medidas disciplinarias que correspondan. La otra es de índole preventiva y consiste en intervenir para evitar las faltas de ética mediante servicios de divulgación, capacitación, recomendaciones de política y asesoramiento.

² Documento CD46/28, *Puesta al día sobre la aplicación de las recomendaciones del informe especial del Auditor Externo de septiembre de 2004*, 30 de agosto del 2005, 46.º Consejo Directivo, OPS.

³ Véase *supra*, anexo I, “Cuadro sinóptico de los progresos logrados”.

⁴ Resolución CD46.R2, *Proceso de fortalecimiento institucional de la Oficina Sanitaria Panamericana*, 46.º Consejo Directivo.

Recomendaciones del Comité de Auditoría y respuesta de la administración

8. En el 2016, el Comité de Auditoría observó que esta combinación de responsabilidades y funciones podía dar lugar a la existencia o apariencia de conflictos de intereses, y recomendó que la función de investigación se asignara a otro órgano, declarando lo siguiente (documento CE158/9 [2016]):

19. Durante algún tiempo, el Comité ha estado preocupado porque la función dual de la Oficina de Ética —por una parte, proporcionar asesoramiento sobre políticas, capacitación y orientación sobre aspectos éticos y proteger a los denunciantes de irregularidades y, por otra, realizar investigaciones imparciales sobre presuntas faltas de conducta— pudiera generar un conflicto de intereses o ser percibida como tal. El Comité había esperado que, en general, habría una mayor conciencia acerca de los requisitos de imparcialidad y de los riesgos de conflictos de intereses en los procesos de investigación y de integridad. Había esperado que, después de varias deliberaciones, estos problemas ya se habrían evitado principalmente mediante la adopción plena del modelo de la Secretaría de las Naciones Unidas, donde las investigaciones no son parte de la Oficina de Ética (son la responsabilidad de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna), ya que esta era la mejor práctica que se podía adoptar. Además, el Comité nuevamente aconsejó que se realizara un examen por expertos de las disposiciones sobre la ética, el sistema de gestión de los asuntos de integridad y los conflictos y la investigación, y que se completara ese examen antes de la próxima reunión del Comité en octubre del 2016.

20. El Comité manifestó su preocupación acerca del relativamente poco tiempo que se dedicaba a las áreas relacionadas con la ética y esperaba que, una vez que se separaran la ética y las investigaciones, esto mejoraría.

Recomendación 6: El Comité de Auditoría recomienda que se efectúe un examen por expertos de la ética y el sistema de gestión de los asuntos de integridad y los conflictos con el fin de formular recomendaciones para mejorar el sistema y procurar que no haya ningún conflicto de intereses ni funciones en conflicto dentro del sistema

Recomendación 7: El Comité de Auditoría recomienda que se separen las funciones relativas a la ética y a la investigación, y que dependan de distintas oficinas de la Organización, siguiendo plenamente el modelo de la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas.

9. En consecuencia, la Directora encargó un estudio independiente del doble mandato de la Oficina de Ética de la OPS.⁵ En este estudio se señaló que en la actualidad la Oficina de Ética de la OPS se centraba en el comportamiento individual que surge del contrato social entre empleador y empleado, en vez del comportamiento institucional que crea riesgos. La Oficina de Ética de la OPS se centra predominantemente en la resolución

⁵ *Independent Review of the Roles and Mandates of the Ethics Office of the Pan American Health Organization*, 5 de diciembre de 2016, realizado por Joan Elise Dubinsky, QED Consulting (Nueva York).

de reclamos laborales e interpersonales entre empleados de la OPS. Al concentrarse en la investigación de faltas de conducta y asignarles prioridad, la Oficina de Ética posibilita el funcionamiento de los mecanismos de la administración para hacer cumplir las normas y políticas de la Organización.

10. En el estudio independiente se llegó a la conclusión de que esta doble función da lugar a conflictos entre funciones que pueden crear obstáculos para que el personal acuda en busca de asesoramiento de carácter confidencial sobre asuntos de ética. Este efecto inhibitorio no intencional se puede manifestar en la naturaleza y la frecuencia de las interacciones del personal con la Oficina de Ética, así como en la atención desproporcionada que se asigna a las investigaciones. La combinación de estas dos funciones en una misma oficina podría permitir que se prejuzguen situaciones, afectando la objetividad de las investigaciones.

11. Esta doble naturaleza de la Oficina de Ética de la OPS incorpora tanto el cumplimiento como la aplicación de la normativa, como se desprende de su papel prominente en las investigaciones internas de quejas de faltas de conducta de los empleados, y los valores institucionales y el comportamiento individual, como queda demostrado por su función de asesoramiento y orientación confidenciales sobre ética, divulgación y capacitación.

Situación y estructura: comparaciones con otras organizaciones internacionales

12. Aunque todas las oficinas de ética de las organizaciones internacionales proporcionan asesoramiento de carácter confidencial sobre ética, es cada vez menos común que estas oficinas también realicen investigaciones. Entre los casi 30 organismos del sistema de las Naciones Unidas, solo las oficinas de ética de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y de la OPS realizan investigaciones internas de imputaciones de faltas de conducta de los empleados. La gran mayoría de las oficinas de ética del sistema de las Naciones Unidas no se ocupan actualmente, o nunca se han ocupado, de la investigación de faltas de conducta. Se concentran en la divulgación en materia de ética, la concientización, los servicios de asesoramiento de carácter confidencial, la prevención de riesgos, la cultura institucional y la adopción de decisiones éticas.⁶

13. En el sistema de las Naciones Unidas, las oficinas de ética siguen en general el modelo de la Secretaría de las Naciones Unidas y prestan cinco servicios básicos: *a)* asesoramiento confidencial sobre ética; *b)* divulgación, capacitación y comunicación sobre ética; *c)* detección y manejo de conflictos de intereses personales, normalmente mediante declaraciones anuales de la situación financiera o sobre otros temas; *d)* protección de los denunciantes contra represalias; y *e)* consultas sobre políticas.

⁶ Varias oficinas de ética de instituciones financieras internacionales realizan investigaciones internas como parte de sus funciones relacionadas con el cumplimiento de las normas financieras. Sin embargo, en los últimos 18 meses, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Africano de Desarrollo han eliminado la función de investigación interna de sus oficinas de ética.

14. La mayor parte de los jefes de las oficinas de ética de las organizaciones internacionales rinden cuentas al director ejecutivo de sus organismos respectivos. De esta forma tienen acceso a la administración y forman parte del personal directivo. En cambio, el Jefe de la Oficina de Ética de la OPS rinde cuentas a la función de gobernanza de la OPS por medio del Comité Ejecutivo y en el plano administrativo depende del Director Adjunto.⁷ El Jefe de la Oficina de Ética presenta informes anuales al Comité Ejecutivo de la OPS y se reúne con el Comité de Auditoría por invitación. Aunque se invoca la promoción de la independencia para respaldar esta relación jerárquica, en la práctica el efecto ha consistido en limitar las contribuciones de la Oficina de Ética a la misión de salud pública y las metas estratégicas de la OPS.

15. La mayoría de los oficiales de ética tienen mandatos de duración limitada que van de cuatro a siete años. Algunos organismos exigen que los oficiales de ética salientes se vayan de la institución; otros permiten que ocupen puestos en otras áreas funcionales cuando concluye el mandato. Los límites para la duración del mandato apoyan la independencia de la función de ética al proteger al titular de influencias indebidas y evitar los riesgos inherentes a un mandato de larga duración.⁸ En el caso del Jefe de la Oficina de Ética de la OPS, no hay límites para la duración de su mandato.

Separación de los servicios de asesoramiento sobre ética y las investigaciones internas

16. La transferencia de la responsabilidad de todas las investigaciones, quejas y denuncias de presuntas faltas de conducta de la Oficina de Ética a una nueva Oficina de Investigaciones separará eficazmente las funciones de cumplimiento y aplicación de la normativa y las funciones de concientización sobre cuestiones éticas y asesoramiento confidencial sobre asuntos de ética.

17. La Oficina de Ética seguirá participando en el Sistema de Gestión de los Asuntos de Integridad y los Conflictos en cumplimiento de su función de evaluación de los riesgos de ética y los riesgos para la reputación, así como en la gestión de riesgos, pero sin encargarse de la investigación de las denuncias de faltas de conducta concretas. Para eso será necesario trasladar el servicio de asistencia para denunciar presuntas faltas de conducta a la nueva Oficina de Investigaciones y crear un servicio de ayuda sobre ética para facilitar las solicitudes de asesoramiento confidencial sobre cuestiones éticas.

⁷ En el documento CD46/28 se describe de la siguiente manera: “Este funcionario tendrá solo una relación administrativa con la Directora de la Oficina y presentará un informe anual al Comité Ejecutivo de la OPS”.

⁸ Véase el informe JIU/REP/2010/3 de la Dependencia Común de Inspección sobre “La ética en el sistema de las Naciones Unidas”, en donde, en la recomendación 6, se indica: “Los órganos legislativos deberían dar instrucciones a sus respectivos jefes ejecutivos de que establezcan límites a la duración del mandato del jefe de la oficina de ética, que debe ser nombrado por un período no renovable de siete años o no más de dos períodos consecutivos de cuatro o cinco años, sin posibilidad de reemplazo en la misma organización”.

Creación de una oficina de investigaciones independiente

18. La misión de la nueva Oficina de Investigaciones sería realizar investigaciones internas de denuncias de conducta impropia que pueda tener efectos negativos en la integridad institucional de la OPS o sus interesados directos. La Oficina de Investigaciones de la OPS será la única oficina designada para investigar denuncias de presuntos actos indebidos.

19. Los mandatos operativos de la Oficina de Investigaciones serán examinar y determinar la veracidad de las imputaciones de: *a)* comportamiento contrario a la ética de funcionarios de la Organización, *b)* faltas de conducta de sus funcionarios y *c)* corrupción o fraude con respecto a proyectos financiados por la OPS, aunque sin limitarse a ellos. La Oficina de Investigaciones mantendrá la objetividad, la imparcialidad, el profesionalismo y el trato justo en todo el proceso de investigación y realizará sus actividades con el nivel más alto de integridad. La Oficina de Investigaciones adoptará procedimientos transparentes para: *a)* la recepción y evaluación de quejas y denuncias; *b)* la realización de averiguaciones preliminares; *c)* la realización de investigaciones detalladas; y *d)* la presentación de los resultados y las conclusiones a la administración. En particular, la Oficina de Investigaciones desempeñará sus funciones independientemente de los responsables o participantes en actividades operativas y de los funcionarios que puedan ser objeto de investigación. La Oficina de Investigaciones y su personal estarán exentos de toda influencia indebida y del temor de represalias.

Actualización de la misión y el mandato de la Oficina de Ética de la OPS

20. La misión reformulada de la Oficina de Ética de la OPS será defender los valores éticos centrales de la Organización, evaluar los riesgos en materia de ética, y crear y mantener una cultura institucional que priorice la adopción de decisiones éticas. La Oficina de Ética se centrará en la prevención y mitigación de los riesgos de ética al responder a las solicitudes individuales e institucionales de asesoramiento confidencial sobre ética, al examinar aspectos éticos sistémicos y brindar asesoramiento al respecto, y al participar en una labor integral de divulgación, comunicación, educación y capacitación en cuestiones de ética. La Oficina de Ética de la OPS destacará la importancia de fomentar una cultura de ética e integridad, asegurando que todos los funcionarios y el personal desempeñen sus funciones sistemáticamente de acuerdo con las normas más estrictas aplicables a los funcionarios públicos internacionales. La Oficina de Ética ayudará a asegurar que la OPS, como organización, se ciña a los principios de ética más estrictos en su gobernanza, en sus operaciones y en las iniciativas que financia. Al fomentar una cultura positiva y ética, la OPS y su personal deben ceñirse a las normas de conducta más estrictas.

21. Los mandatos operativos asignados a la Oficina de Ética de la OPS consistirán en: *a)* el asesoramiento de carácter confidencial sobre cuestiones éticas; *b)* la realización de evaluaciones de riesgos en materia de ética y de riesgos para la reputación; *c)* la promoción de la toma de decisiones de manera ética y del liderazgo centrado en valores; *d)* la impartición de sesiones anuales de capacitación, educación, divulgación y

comunicación sobre ética que respondan al perfil de riesgos en materia de ética de la Organización; *e*) la administración de un sistema de declaración anual de la situación financiera y los conflictos de intereses personales; *f*) la promoción de la denuncia de irregularidades y la protección del personal contra represalias; *g*) el mantenimiento de una cultura de ética institucional; y *h*) consultas sobre políticas. La Oficina de Ética y su personal estarán exentos de toda influencia indebida y del temor de represalias.

Protección de la independencia

22. Para mantener la independencia estructural de las oficinas de ética y de investigaciones, ambas presentarán informes anuales integrales al Comité Ejecutivo, que podrán contener recomendaciones para la consideración de la administración y la respuesta de la administración a dichas recomendaciones. A fin de proporcionar supervisión y promover la rendición de cuentas, los jefes de ambas oficinas rendirán cuentas directamente al Director de la OPS. Cada jefe de oficina tendrá un mandato no renovable de siete años, que comenzará a más tardar el 1 de enero del 2019. Al concluir el mandato no renovable, el titular no podrá seguir empleado en la OPS. Los jefes de ambas oficinas tendrán la posibilidad de reunirse con el Comité de Auditoría y el Comité Ejecutivo a puerta cerrada de ser necesario para mantener conversaciones confidenciales acerca del comportamiento de la administración. Si el Director llegase a la conclusión de que es necesario rescindir un nombramiento antes de la terminación de un contrato, consultará con el Comité Ejecutivo antes de tomar tal decisión.

Decisión propuesta por la Directora

23. Observando la importancia fundamental de crear y mantener una cultura institucional basada en la ética y la integridad, la Directora llegó a la conclusión de que la función de investigación interna de faltas de conducta debe ser transferida a una oficina independiente.

Intervención del Comité Ejecutivo

24. Se solicita al Comité Ejecutivo que tome nota de este informe y de las decisiones de la Directora y que efectúe las observaciones que considere necesarias.

- - -

