



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/55
5 de noviembre de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
61º período de sesiones
Tema 11 a) del programa provisional

**LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, EN PARTICULAR
LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA TORTURA
Y LA DETENCIÓN**

**Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas
para las Víctimas de la Tortura**

**Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la
evaluación del Fondo de Contribuciones Voluntarias de
las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura**

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir a los miembros de la Comisión de Derechos Humanos el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSI) sobre la evaluación del Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura, presentado de conformidad con el párrafo 39 de la resolución 2003/32 de la Comisión, que la Oficina del Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna transmitió a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en septiembre de 2004.

Resumen

En el presente informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se examina el funcionamiento del Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura (el Fondo) con miras a incrementar más su eficacia. El Fondo concede subvenciones a determinadas organizaciones que reúnen las condiciones necesarias para recibir las con el fin de que ejecuten proyectos orientados a prestar servicios psicológicos, médicos, sociales, jurídicos y económicos a víctimas de la tortura.

El informe concluye que el Fondo está cumpliendo su mandato y que su efecto sobre las víctimas de la tortura es positivo. La Oficina está gratamente impresionada por la labor de los 16 proyectos examinados en Rwanda, Chile, Bangladesh, Austria, el Canadá y los Estados Unidos, y considera que los proyectos confirman la importancia de sus subvenciones del Fondo. El Fondo también sirve a otros propósitos positivos, como corroborar la validez de la labor de las organizaciones que trabajan con víctimas y promover y proteger esa labor.

Sin embargo, se necesitan aclaraciones y cambios normativos para mejorar la eficacia del Fondo y para que pueda utilizarse mejor a la Junta de Síndicos del Fondo a fin de establecer prioridades estratégicas y adoptar un enfoque dinámico con donantes y otras entidades de las Naciones Unidas. Además, la dotación de personal y los sistemas de administración actuales del Fondo ya no son suficientes para administrarlo dado que provienen de un período en el que el Fondo era más pequeño y tenía menos clientes. En la actualidad se necesita un enfoque de gestión más racionalizado y sistemático. Por último, el Fondo también podría mejorarse si se adoptaran medidas orientadas a fomentar la capacidad de sus beneficiarios y fortalecer sus relaciones con los donantes.

Existen oportunidades para promover y ampliar las actividades y los resultados del Fondo. Actualmente, el Fondo no cuenta con suficiente financiación para atender a las necesidades que pretende cubrir ni a las solicitudes que recibe. Para aumentar su financiación, es esencial que se establezcan sistemas de gestión más eficaces y que se brinde una demostración más clara del efecto positivo del Fondo sobre las víctimas de la tortura.

**Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre
la evaluación del Fondo de Contribuciones Voluntarias de
las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1	4
I. ANTECEDENTES.....	2- 12	4
A. Tortura.....	2 4	
B. Historia del Fondo.....	3- 6	4
C. Administración del Fondo.....	7- 10	5
D. Financiación.....	11- 12	6
II. METODOLOGÍA.....	13- 19	6
III. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN.....	20- 73	7
A. El Fondo está teniendo un efecto positivo en las víctimas de la tortura.....	20- 22	7
B. Se necesitan aclaraciones y cambios normativos para mejorar la eficacia del Fondo.....	23- 36	8
C. El órgano rector del Fondo se ha limitado a fijar las prioridades estratégicas y no ha intervenido directamente con los donantes y otras entidades de las Naciones Unidas.....	37- 42	12
D. La dotación de personal y los sistemas de administración actuales ya no son suficientes para administrar el Fondo.....	43- 66	13
E. El Fondo podría hacer más para desarrollar la capacidad de sus beneficiarios.....	67	18
F. Las relaciones del Fondo con los donantes son reducidas.....	68- 73	19
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	74- 76	21

INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con el párrafo 39 de la resolución 2003/32 de la Comisión de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) encomendó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) la realización de una evaluación independiente del funcionamiento del Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura (el Fondo). La OSSI realizó la evaluación de conformidad con las normas y reglamentos pertinentes de las Naciones Unidas¹. El objetivo de la evaluación era examinar el funcionamiento del Fondo a fin de incrementar más su eficacia.

I. ANTECEDENTES

A. Tortura

2. La tortura, cuya práctica sigue estando muy extendida en la actualidad, ha sido identificada por las Naciones Unidas como una de las principales violaciones de los derechos humanos. La prohibición de la tortura se recoge en el artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Posteriormente, la prohibición se incluyó en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Declaración contra la Tortura) (1975) y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura) (1984).

B. Historia del Fondo

3. El Fondo se estableció en 1981 en virtud de la resolución 36/151 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1981. El mandato del Fondo consiste en recibir "contribuciones voluntarias para distribuir las por los cauces establecidos de asistencia, en forma de ayuda humanitaria, legal y financiera a aquellos individuos cuyos derechos humanos hayan sido gravemente violados como resultado de la tortura y a los parientes de esas víctimas". El Fondo concede subvenciones a determinadas entidades que reúnen las condiciones necesarias para recibir las, generalmente organizaciones no gubernamentales (ONG), para que efectúen proyectos orientados a prestar servicios psicológicos, médicos, sociales, jurídicos y económicos a víctimas de la tortura².

¹ Regulations and Rules Governing Programme Planning, the Programme Aspects of the Budget, and Monitoring of Implementation and the Methods of Evaluation (ST/SGB/2000/8), article VII.

² A note on terminology. The Fund makes grants to projects submitted by eligible entities. In this report, "project" refers to these submissions and "grantee" refers to the entities that have been supported. The term "NGO" is used broadly and refers to all entities to which grants are awarded, including non-profit hospitals and individual practitioners.

4. En la resolución 36/151 se estableció que el Fondo debería ser "administrado, de conformidad con el reglamento financiero de las Naciones Unidas, por el Secretario General con el asesoramiento de una junta de síndicos integrada por un presidente y cuatro miembros que tengan amplia experiencia en la esfera de los derechos humanos, los cuales actuarán a título personal y serán designados por el Secretario General teniendo debidamente en cuenta una distribución geográfica equitativa y previa consulta con sus gobiernos". La Junta de Síndicos del Fondo se reunió por primera vez en marzo de 1983.

5. Desde su establecimiento, el Fondo ha tenido una historia de crecimiento general y estabilidad. Durante los últimos cinco años, su presupuesto se ha incrementado de aproximadamente 5,2 millones de dólares en 1999 a 7,1 millones de dólares en 2003. Ha recibido donaciones de 68 gobiernos diferentes y de un pequeño número de particulares. En 2003, concedió subvenciones para la ejecución de más de 200 proyectos en todas las regiones del mundo.

6. Se han introducido dos cambios importantes en el Fondo desde su constitución. El primero es que ya no se da prioridad a la ayuda a las víctimas procedentes de países que hayan sido objeto de resoluciones de las Naciones Unidas sobre la tortura, como sucedió cuando se estableció por primera vez el Fondo. El segundo tiene que ver con el cambio de la necesidad de confidencialidad. Cuando comenzó el Fondo, algunas de sus organizaciones beneficiarias trabajaban en Estados represivos, por lo que era necesaria la confidencialidad para proteger a su personal y las víctimas que trataban. No obstante, aunque sigue existiendo cierta confidencialidad clínica, a las organizaciones beneficiarias ya no les preocupa que se proteja su identidad. Desde que el Fondo empezó a publicar una lista de proyectos subvencionados en 1998, sólo ha habido una organización beneficiaria que ha pedido que no se publique su identidad.

C. Administración del Fondo

7. El Secretario General administra el Fondo por conducto del ACNUDH. La secretaría del Fondo es parte de la Subdivisión de Tratados y de la Comisión del ACNUDH; esta subdivisión informa directamente a la Alta Comisionada. Actualmente, las actividades cotidianas del Fondo son administradas por el Secretario del Fondo (un cargo de funcionario con dedicación parcial) y una dotación de personal equivalente a aproximadamente dos funcionarios con dedicación exclusiva.

8. La labor de la secretaría se desarrolla con arreglo al actual ciclo de las subvenciones del Fondo. Entre septiembre y noviembre, el Fondo recibe las solicitudes de subvención, tanto las que ya se estén tramitando como las nuevas. Estas solicitudes se examinan entre diciembre y mayo, y la Junta, que tradicionalmente se ha reunido en mayo, prepara sus resúmenes y recomendaciones. Tras la reunión de la Junta, la secretaría transmite sus decisiones y dispone el pago de las subvenciones a los beneficiarios. La secretaría se encarga después de hacer un seguimiento de otros aspectos del pago de las subvenciones, y de las misiones de evaluación que, de vez en cuando, realiza el personal sobre el terreno del ACNUDH o, más recientemente, el propio personal de la secretaría.

9. La secretaría también responde a las solicitudes de información de organizaciones beneficiarias, posibles solicitantes, donantes y otras subdivisiones del ACNUDH. Proporciona sinopsis informativas a otras partes interesadas durante los períodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos o de su Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. También prepara informes para el Secretario General y la Comisión.

10. La Junta se reúne una vez al año por un período de dos a tres semanas, en las que examinan los informes de la secretaría sobre cada una de las solicitudes, tanto nuevas como en curso de tramitación, que reúnen los criterios de programación del Fondo. Cada año la Junta ha examinado más de 2.300 páginas de documentos, en virtud de las cuales formula recomendaciones al Secretario General. De vez en cuando, la Junta también puede examinar cuestiones normativas relativas a la administración Fondo. Además, celebra una reunión de consultas con los donantes durante el transcurso de sus deliberaciones anuales.

D. Financiación

11. Se alienta a todos los Estados Miembros a que contribuyan al Fondo, que también puede recibir donaciones de particulares y organizaciones. En 2003, el Fondo recibió contribuciones de 39 gobiernos, 1 ONG y 9 particulares. La mayor parte de los donantes ingresan directamente sus contribuciones voluntarias en el Fondo, sin haberse comprometido anteriormente.

12. De conformidad con las normas de las Naciones Unidas por las que se rigen las contribuciones voluntarias, el Fondo establece una reserva para el año siguiente del 15% de los gastos anuales y una tasa del 13% para apoyo a los programas. Después de deducir la reserva y los gastos de apoyo a los programas, se asignaron subvenciones por valor de 6,9 millones de dólares en 2002 y de 7,1 millones de dólares en 2003.

II. METODOLOGÍA

13. Además de los funcionarios encargados de la evaluación, el equipo de la OSSI también contaba con un médico con conocimientos técnicos en el tratamiento de víctimas de la tortura y un experto en ONG y cuestiones administrativas. En esta evaluación se utilizaron los cinco métodos siguientes: i) un examen de la documentación de 46 proyectos; ii) entrevistas con 19 partes interesadas; iii) un análisis de los datos de los programas del Fondo desde 1999 hasta 2003; iv) visitas a 16 proyectos que reciben subvenciones; v) una encuesta referente a los 200 proyectos en total que recibieron una subvención en 2003. El equipo también examinó las nuevas directrices propuestas para el Fondo y formuló observaciones al respecto.

14. La Oficina también realizó una auditoría independiente del Fondo en 2004, y en la presente evaluación se incorporan las principales conclusiones de esa auditoría. La auditoría examinó en detalle 35 de los 199 proyectos funcionales que recibieron subvenciones durante el período 2001-2003.

15. *Examen de la documentación de los proyectos.* La Oficina seleccionó una muestra de 46 proyectos que recibieron una subvención en 2003: 30 fueron seleccionados aleatoriamente y 16 se seleccionaron porque el equipo de evaluación había visitado esos proyectos. El equipo examinó la documentación actual de cada uno de los proyectos seleccionados utilizando una

metodología de examen estructurada. Cada expediente contenía la solicitud de subvención para 2003 y el examen que la secretaría había hecho de esa solicitud; en casi todos los expedientes había también un informe del proyecto y estudios de casos conexos.

16. *Entrevistas con las partes interesadas.* La Oficina entrevistó a 19 partes interesadas, a saber, 9 representantes de diferentes países donantes, 9 miembros del personal del ACNUDH (en particular, personal que trabaja directamente con el Fondo y personal de las oficinas financiera y de movilización de fondos del ACNUDH) y el Relator Especial sobre la tortura. Se pidió a los donantes que opinaran sobre la manera en que se administraba el Fondo y que formularan sugerencias sobre la manera en que podría mejorarse. Se pidió al personal que relatase la historia del Fondo, los actuales procedimientos administrativos, los futuros planes de mejora y la manera en que el Fondo se adecua al programa más amplio del ACNUDH.

17. *Análisis de los datos de los programas del Fondo.* La Oficina analizó los datos del Fondo relativos a los años comprendidos entre 1999 y 2003. Concretamente, analizó las tendencias de las contribuciones (por donantes y por regiones) y las tendencias de las subvenciones (por regiones) para ese período quinquenal.

18. *Visitas a los proyectos.* La Oficina seleccionó una muestra no aleatoria de 16 proyectos basándose en los siguientes criterios: localización regional, monto de la subvención, duración de la subvención y tipo de servicios que se ofrece. Los proyectos seleccionados constituyen una muestra representativa de cada uno de esos criterios. Se visitó esos proyectos, que se efectuaban en Chile, Bangladesh, Austria, los Estados Unidos de América, el Canadá y Rwanda. Durante esas visitas, los miembros del equipo de la OSSI examinaron oficinas e instalaciones, hicieron entrevistas al personal de los proyectos, examinaron informes y bases de datos (cuando estaban disponibles para su consulta) de los proyectos y se entrevistaron con víctimas de la tortura.

19. *Encuesta relativa a los proyectos.* La Oficina llevó a cabo una encuesta, que gestionó por correo electrónico, relativa a los 200 proyectos en total que recibieron una subvención en 2003. La encuesta se realizó en marzo/abril de 2004. Un total de 134 proyectos respondieron a la encuesta (una tasa de respuesta del 67%). No se hizo ningún intento por comprobar la validez de las respuestas que los proyectos dieron a la encuesta.

III. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

A. El Fondo está teniendo un efecto positivo en las víctimas de la tortura

20. Basándose en las visitas efectuadas a los 16 proyectos y en los resultados de la encuesta relativa a los proyectos, la Oficina opina que el Fondo está teniendo un efecto positivo en las víctimas de la tortura. En general, se consideró que los proyectos estaban bien administrados y ayudaban considerablemente a las víctimas de la tortura. Generalmente, el personal de las organizaciones beneficiarias es gente muy trabajadora y abnegada, que suele ofrecer su tiempo de forma voluntaria o trabajar por una remuneración mínima. La mayoría de los proyectos adoptan un enfoque multidimensional de sus actividades ofreciendo terapias y servicios complementarios. Muchos utilizan tratamientos y terapias innovadores; también hay otros que se dedican a defender activamente los derechos humanos de las víctimas. Las distintas víctimas

recalaron constantemente que los servicios que recibieron les ayudaron a rehabilitarse y a seguir adelante en la vida.

21. Además, los beneficiarios corroboran la importancia de los recursos que recibieron del Fondo. Según la encuesta relativa a los proyectos, el 13% de éstos dice que no podrían sobrevivir sin la financiación de las Naciones Unidas. Otro 56% dice que una reducción de esa financiación tendría un efecto perjudicial para sus operaciones, lo que redundaría en que se atenderían menos clientes y se ofrecerían menos servicios.

22. Por último, no debería pasarse por alto la importancia del aspecto no financiero del Fondo. Repetidas veces a lo largo de la encuesta relativa a los proyectos, así como durante las visitas del equipo a los proyectos, el personal de las organizaciones beneficiarias recaló que una contribución de las Naciones Unidas supone una confirmación de que este organismo aprueba y promueve la labor que realiza con las víctimas de la tortura. Esa financiación también proporciona a los proyectos una mayor credibilidad, lo que puede utilizarse para atraer a otros donantes. En algunos casos, también proporciona protección en países donde no está bien vista esa labor.

B. Se necesitan aclaraciones y cambios normativos para mejorar la eficacia del Fondo

Aplicación de la definición de la tortura

23. El personal del Fondo no guarda una coherencia en la manera en que aplica la definición de tortura en los diferentes proyectos. En las directrices del Fondo se remiten a la definición de tortura enunciada en el artículo 1 de la Declaración contra la Tortura. En otros documentos, como el informe del Secretario General sobre el Fondo (A/57/268, párr. 6), se indica que también podría aceptarse una definición diferente "en el [sentido] de interpretaciones más favorables que pudieran hacer la Comisión de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño, [o] cualquier otro órgano competente de las Naciones Unidas", si ésta fuera más favorable a las víctimas. El personal del Fondo dice que utilizan la definición que favorece más a los beneficiarios. Aunque la OSSI no está en desacuerdo con este planteamiento, el Fondo debería ser más coherente y aclarar a qué tipos de clientes prestará su apoyo, de manera que cualquier decisión que se adopte para un proyecto guarde conformidad con las decisiones que se adoptan en situaciones análogas en otros proyectos.

24. El personal de varios de los proyectos visitados dijo que no entendía la manera en que el Fondo aplicaba la definición de tortura. Además, los estudios de casos de clientes evaluados como parte del examen de la documentación de los proyectos parecen indicar que el Fondo aplica la definición de víctimas de la tortura de manera desigual. En consecuencia, algunos solicitantes pueden, por inadvertencia, definirse a sí mismos como centros para el tratamiento de víctimas de la tortura, cuando en realidad se dedican en su mayor parte a ayudar a víctimas de la guerra o de la violencia social.

Tratamiento de familiares

25. La OSSI señaló que el tratamiento de los familiares era otra cuestión que necesitaba aclararse. Cuando se estableció el Fondo, su mandato no sólo cubría a las víctimas de la tortura, sino también a sus familiares. No obstante, la referencia a los familiares se aplica actualmente en un contexto amplio. Por ejemplo, en un expediente examinado se hacía referencia a un cliente que era una hermana, mayor de edad, de una víctima de la tortura, pero que no había mantenido una relación íntima con él en el momento de la tortura y no había relación alguna entre el problema de salud por el que estaba siendo tratada y la tortura de su hermano³. Aunque la existencia de esa relación no es un requisito normativo, si su objetivo es ayudar a los supervivientes de casos de tortura con un presupuesto limitado, el Fondo tiene que aclarar a qué familiares está dispuesto a ayudar.

Subvenciones para otras actividades

26. Aunque las directrices permiten que pueda impartirse actualmente capacitación al personal interno de los proyectos, se ha dado menos prioridad a esta opción que al trato directo a las víctimas. No obstante, la capacitación es necesaria para que cualquier proyecto funcione correctamente, y una capacitación periódica y sistemática hará que el personal del proyecto sea más eficaz y, por tanto, utilice los recursos del Fondo de manera más eficiente. El personal de los proyectos visitados dijo que era muy importante que recibieran una muy buena formación para poder tratar a víctimas de la tortura.

27. Las nuevas directrices del Fondo propuestas prohíben que sus recursos se utilicen en estudios, investigaciones y boletines informativos. La prohibición de las directrices del Fondo relativa a la investigación es comprensible por las limitaciones financieras y porque los resultados de esos proyectos sólo podrán evaluarse a largo plazo y (lógicamente) no está claro desde el principio qué beneficios deparará a los supervivientes de casos de tortura. No obstante, la OSSI considera que podría ser conveniente que el Fondo apoyara otras actividades, por ejemplo la preparación de boletines informativos para que sirvan como material educativo a otros proveedores de asistencia a víctimas de la tortura.

Asignaciones de las subvenciones

28. Existe un desequilibrio geográfico en las subvenciones del Fondo⁴. Como se muestra en el cuadro 1, en 2003, más de la mitad de las subvenciones del Fondo (59%) fue a parar a proyectos ubicados en la región del Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados. Las visitas a los proyectos en esta región reveló que los servicios a las víctimas, todas ellas inmigrantes, se centraron no sólo en tratar las consecuencias directas de sus torturas, sino también en ayudarlas a integrarse en una nueva sociedad. Entre 1999 y 2003, el número de proyectos financiados en la región del Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados, y en África y Europa oriental aumentó, mientras que se mantuvo constante en América Latina y Asia.

³ General Assembly resolution 36/151 provides for assistance to relatives of torture victims without requiring a link to be drawn between the torture and the assistance they seek.

⁴ The Fund groups projects into one of five broad geographical regions: Africa, Asia, Eastern Europe, Latin America and the Group of Western European and other States (WEOG).

Cuadro 1
Subvenciones pagadas en 2003, por regiones

(En dólares de los EE.UU.)

Región	Subvenciones totales	Porcentaje del total
África	761.000	10,7
Asia	696.000	9,8
Europa oriental	558.800	7,8
América Latina	915.000	12,8
Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados	4.207.000	58,9
Total	7.137.800	100

29. Algunos donantes expresan preocupación por el actual desequilibrio geográfico de las subvenciones; dos donantes, en particular, proponen que el Fondo dedique mayor atención a proyectos ubicados en países en los que ocurra con elevada frecuencia casos de tortura. El personal de la secretaría también reconoce que el desequilibrio geográfico de los proyectos es motivo de preocupación. No obstante, consideran que una promoción más amplia de las subvenciones del Fondo podría dar lugar a un mayor número de expectativas sin cumplir.

30. Históricamente, el Fondo ha ejercido siempre más una labor de respuesta que por iniciativa propia, ya que la subvención sólo se concede a las ONG que la solicitan. De hecho, la mayoría de los beneficiarios (58%) dice que supo por primera vez de la existencia del Fondo por otra ONG. Pocas iniciativas se han emprendido para promover el Fondo en las regiones o países que puedan tener una necesidad insatisfecha. Algunos países con necesidades indudables reciben poca o ninguna financiación. No obstante, el Fondo necesitará el apoyo de otros donantes si quiere seguir apoyando a los proyectos existentes y, al mismo tiempo, también financiar proyectos en nuevos países.

Admisibilidad

31. Los procedimientos actuales utilizados para corroborar la validez de las credenciales de los solicitantes son limitados. Desde 2003 se han estado comprobando las referencias, y actualmente existe un programa de visitas del personal a todos los nuevos solicitantes de subvenciones y a las ONG que hayan recibido alguna subvención. La OSSI aprueba estas iniciativas. Ahora bien, todavía existe el riesgo de que haya solicitantes sin escrúpulos que soliciten el apoyo del Fondo, aunque no hay pruebas que indiquen que esos solicitantes recurran más al Fondo que a otros donantes para obtener recursos. Una de las visitas que el equipo de la OSSI hizo a un nuevo solicitante reveló que el proyecto consistía en poco más que una habitación cubierta de polvo con un catre y una silla, aunque debe aclararse que esa solicitud en particular aún seguía siendo objeto de examen. Se debe contar con mecanismos sólidos para determinar si los solicitantes actúan de buena fe y para velar por que las cantidades que el Fondo conceda se utilicen realmente para ayudar a supervivientes de casos de tortura.

32. El examen de la documentación de los proyectos reveló otras cuestiones relativas a la admisibilidad de las ONG. Como se indicó anteriormente en el párrafo 24, puede que algunas organizaciones se hayan descrito a sí mismas como organizaciones que trabajan con supervivientes de casos de tortura, cuando en realidad estaban tratando a otros tipos de víctimas. Además, hay pocas pruebas en los archivos de la secretaría que confirmen que los anticipos de los fondos correspondientes se hayan realmente pagado, aunque desde principios de este año el Fondo está pidiendo pruebas de los pagos realizados, lo que es elogiabile.

Fórmula de financiación

33. La actual fórmula de financiación, consistente en conceder una subvención cuya cuantía no supere la tercera parte del presupuesto de un proyecto, puede que ya no sea viable porque las solicitudes que se presentan al Fondo siguen aumentando. Como el Fondo tiene que responder de la manera en que concede el dinero a los proyectos, las cantidades suministradas guardan relación únicamente con la cantidad solicitada. No hay ninguna evaluación de la necesidad clínica ni de la necesidad de ayuda humanitaria, jurídica y financiera, por lo que no existe ninguna evaluación de la manera más eficaz de emplear el limitado dinero disponible. En determinados años, todos los proyectos, incluidos los más pequeños, recibieron menos de lo que solicitaron. De hecho, el personal de varios de los proyectos visitados dijo que no comprendía la razón por la que fluctuaba el monto de las subvenciones que les otorgaban, aunque ello no quiere decir que estuvieran disconformes con la subvención concedida.

34. Hay una amplia diversidad de cantidades reflejadas en las subvenciones otorgadas. En 2003, la mayor subvención fue de 300.000 dólares y la menor, de 5.000 dólares. La subvención media otorgada para proyectos en África fue aproximadamente de 27.000 dólares, mientras que en la región del Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados fue aproximadamente de 49.000 dólares. En 2003, el coste administrativo medio para el Fondo por solicitud fue aproximadamente de 4.000 dólares⁵. Dado que en la resolución 2003/32 de la Comisión se pidió apoyo para proyectos pequeños, pese a que había otros pocos donantes que concedían pequeñas subvenciones para proyectos que ofrecían servicios de ayuda a víctimas de la tortura, y dado que el coste administrativo medio es relativamente elevado, el Fondo tal vez quiera considerar la posibilidad de restringir las solicitudes de subvenciones de menor cuantía.

35. Como ya se indicó, el Fondo ha proporcionado subvenciones que cubren hasta una tercera parte de los gastos de cada proyecto que aprueba. Sin embargo, su política sobre la manera en que ha de equilibrar su balance ha variado. Por lo general, se han permitido los gastos "en especie", tales como las contribuciones del personal voluntario. Si bien las contribuciones en especie son dignas de elogio y deberían promoverse, su valor monetario puede diferir de un país a otro, lo que pone a los solicitantes de países de bajos ingresos en una grave situación de desventaja con respecto a los solicitantes de países desarrollados. En este último caso, por ejemplo, la contribución en especie de un psicólogo voluntario tendría un alto "valor", y podría utilizarse para solicitar al Fondo una subvención en efectivo mucho mayor de la que se solicitaría en cualquier otro país de bajos ingresos.

⁵ This figure was reached by dividing the Fund's administrative budget (13 per cent of the total budget) by the number of grants made in the year.

36. Por último, ello beneficiaría tanto la secretaría como a los beneficiarios, ya que se podrían reducir los gastos administrativos que conlleva la administración del Fondo. Una solución sería el apoyo a proyectos multianuales para solicitantes conocidos, por ejemplo los que hayan recibido financiación durante diez años o más (casi una tercera parte de los beneficiarios en 2003). Ello reduciría el tiempo empleado por ambas partes en las tareas administrativas, dado que sólo habría una solicitud cada tres años. Los beneficiarios tendrían que reconocer que ese dinero tiene que corresponderse con recursos suficientes que los donantes aporten al Fondo cada año.

C. El órgano rector del Fondo se ha limitado a fijar las prioridades estratégicas y no ha intervenido directamente con los donantes y otras entidades de las Naciones Unidas⁶

Función

37. Tradicionalmente, la función de la Junta de Síndicos del Fondo se ha limitado principalmente a la aprobación de determinados proyectos. La Junta se ha dedicado a la aprobación de proyectos, examinando y aprobando cada uno de los diferentes proyectos apoyados por el Fondo. No obstante, tanto los donantes como el personal han propuesto que la Junta participe más en las deliberaciones sobre cuestiones normativas y en la recaudación de fondos. Una posibilidad sería que la Junta diera orientaciones sobre la manera de clasificar la prioridad de las subvenciones a fin de resolver el problema del desequilibrio geográfico examinado anteriormente en el párrafo 28.

38. Es habitual que las juntas de síndicos de otros fondos de las Naciones Unidas dediquen su atención a cuestiones normativas y dejen al personal las decisiones sobre las cuestiones administrativas. Por ejemplo, el Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para la Cooperación Técnica en materia de Derechos Humanos del ACNUDH modificó la función principal de su Junta en 1998, pasando de una función de aprobación de proyectos a otra de deliberación sobre cuestiones normativas. Un Comité de Examen de Proyectos, integrado por personal del ACNUDH, se reúne para examinar y aprobar determinados proyectos de cooperación técnica, mientras que la Junta se reúne dos veces al año durante tres o cuatro días para examinar estrategias de financiación regionales y otras cuestiones temáticas.

Composición

39. Tanto el número de miembros de la Junta del Fondo como su composición han permanecido constantes. La Junta sólo tiene cinco miembros, lo que es insuficiente, ya que ha habido veces en el pasado que sólo se han presentado en las reuniones de la Junta tres de los cinco miembros. Ello quizá sea comprensible en una junta integrada por profesionales muy ocupados, pero eso no sirve de mucha ayuda al Fondo. Además, no se han establecido límites a

⁶ The Fund's Board of Trustees is in a period of transition. It will not meet until October 2004, and substantial changes are being considered for its membership and work programme. This finding is therefore based on past activities, and the recommended changes could be considered as a new Board is appointed for 2005.

los mandatos, por lo que hasta hace muy poco apenas ha habido movimientos entre los miembros de la Junta, y algunos de ellos han prestado servicio durante más de 20 años.

Calendario de las reuniones

40. Tradicionalmente, la Junta se ha reunido una vez al año en mayo. Esta fecha se estableció originalmente para que coincidiera con el calendario del Comité contra la Tortura, de manera que pudieran celebrarse las dos reuniones al mismo tiempo. Sin embargo, esa fecha tiene un importante efecto en el ciclo de proyectos del Fondo, como ya se examinará más adelante en el presente informe (párrs. 45 a 48). La Junta ha permitido el acceso a sus reuniones a los visitantes que lo deseen de las organizaciones que ha financiado. Aunque esta medida puede ser útil, está limitada a las organizaciones con fondos suficientes para visitar Ginebra cuando se celebra la reunión de la Junta. Muchas organizaciones con programas que merecen la pena nunca pudieron acceder a las reuniones y exponer directamente sus opiniones.

Relación con donantes y otras entidades de las Naciones Unidas

41. Pese a que la Junta ha asumido algunas funciones relacionadas con los donantes, como celebrar una breve reunión con representantes de donantes en la reunión de la Junta que se celebra en mayo, esta relación con los donantes sigue siendo muy específica. La Junta podría asumir una función más dinámica con los donantes, concertar reuniones con grupos de representantes regionales en Ginebra, visitar a funcionarios en las capitales de los países donantes para recaudar fondos o utilizar la videoconferencia. La Junta también podría considerar la posibilidad de invitar a dos o tres organizaciones a que hicieran exposiciones en cada reunión, cuyos gastos estarían sufragados por el Fondo. Ello ofrecería una mejor comunicación de primera mano y podría combinarse con la reunión de donantes para ilustrar el efecto del Fondo.

42. Tanto el personal como los donantes han propuesto que se aumente la conexión entre el Fondo, el Comité contra el Terrorismo y el Relator Especial sobre la tortura. En la actualidad, las relaciones de la Junta con estas entidades son reducidas. Lo mismo podría decirse en lo que respecta a la creación de mayores sinergias y el fortalecimiento de la cooperación entre el Fondo y los organismos operacionales de las Naciones Unidas sobre el terreno, por ejemplo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyas oficinas locales podrían ser utilizadas para prestar asistencia a los proyectos del Fondo y para evaluarlos (véase el párrafo 55).

D. La dotación de personal y los sistemas de administración actuales ya no son suficientes para administrar el Fondo

Dotación de personal

43. Las respuestas obtenidas en la encuesta relativa a los proyectos sobre la asistencia que han recibido los proyectos del personal actual son favorables. La mayor parte de los que respondieron a la encuesta (82%) clasifica la respuesta del personal de "excelente" o "buena". Además, el 85% de los que respondieron a la encuesta están satisfechos con la asistencia que recibieron del personal en la tramitación de la solicitud, y el 91% se considera satisfecho con la asistencia que recibieron en la presentación de sus informes.

44. Pese a estas respuestas positivas, la dotación actual de la plantilla es insuficiente para administrar el Fondo. El Fondo está administrado por un Secretario con dedicación parcial, dos funcionarios con dedicación exclusiva, un funcionario subalterno del cuadro orgánico o experto asociado y un pasante, y en ocasiones por otros funcionarios que hacen algunas aportaciones. Si bien la plantilla actual se las arregla para administrar 200 proyectos, la Junta de Síndicos y la comunidad de donantes, en un asunto tan complejo como la tortura, tienen que absorber cargas de trabajo casi imposibles de realizar, trabajando un número considerable de horas extraordinarias, como se dice en los párrafos 47 y 49. Una desventaja importante de esta insuficiente dotación de personal es que hace que sea imposible la elaboración de nuevos instrumentos que mejoren los sistemas de administración y la planificación estratégica. Se prevé que en el futuro, los dos funcionarios de proyectos con dedicación exclusiva dedicarán algo de tiempo en otras actividades del ACNUDH (al tiempo que mantienen su responsabilidad principal por las actividades del Fondo), y podrá asignarse a parte del personal de otras secciones para el examen y la supervisión de algunos proyectos. Se trata de una idea que vale la pena abordar, ya que permite el enriquecimiento mutuo de los esfuerzos y vela por que haya una mejor memoria institucional y una mayor comprensión del Fondo. No obstante, incluso con la racionalización y los cambios administrativos propuestos en el presente informe (que en algunos casos se han equilibrado con propuestas de nuevas actividades), este empleo de personal adicional del ACNUDH puede que no sea suficiente. Además, dado que el personal se encarga de la administración y supervisión de las subvenciones, convendría que se impartiera capacitación en análisis financiero.

Ciclo de financiación

45. El actual ciclo de financiación plantea un problema para los beneficiarios y crea varios problemas graves. Las solicitudes de subvención para el año siguiente deben presentarse al Fondo a más tardar en noviembre. Las decisiones sobre la financiación son adoptadas por la Junta en su reunión de mayo correspondiente al año civil de que se trate⁷. Las decisiones se comunican después a los beneficiarios en junio o julio, y los fondos se transfieren en agosto o, en ocasiones, en fecha posterior si surgen preguntas. Ello significa que gran parte de la financiación tiene carácter retroactivo. Un beneficiario debe utilizar "otros" fondos hasta que le llegue el dinero del Fondo o gastar todo el dinero del Fondo en un período breve de tiempo de tres o cuatro meses.

46. El actual ciclo de financiación fue una de las principales preocupaciones que mencionaron los que respondieron a la encuesta relativa a los proyectos; a lo largo de la encuesta, los beneficiarios mencionaron repetidas veces las dificultades que les causaba. Entre ellas se incluía el problema de operar sin fondos o tener que pedir prestado fondos para todo el año, las dificultades que tenían en los procesos de presupuestación y planificación, y el problema del desfase temporal entre la fecha de notificación de la aprobación de la subvención y la fecha en que recibían realmente los fondos. El personal de todos los proyectos visitados por el equipo de la OSSI planteó las mismas cuestiones.

⁷ The Fund will also, upon request, award a grant to be used 12 months from reception of funds. However, OIOS found no evidence that many projects were aware of this option.

47. Además, un único ciclo de financiación anual crea momentos extremos de mayor volumen de trabajo en torno a un único período de adopción de decisiones. El personal del Fondo reconoce que ese volumen de trabajo le supone una carga, y que ello también se traduce en que si una ONG apta para recibir la subvención no cumple el plazo para presentar su solicitud, debe esperar un año entero para que ésta se examine.

48. La OSSI concluye que tiene poco sentido financiar sólo siete u ocho meses de la vida de un proyecto. Las actuales dificultades que experimentan las ONG y el personal del Fondo surgen principalmente porque el ciclo de financiación del Fondo se basa enteramente en las reuniones de la Junta que se celebran en mayo y en la práctica de la Junta de aprobar todos y cada uno de los proyectos.

Procedimientos de solicitud y de presentación de informes

49. Los actuales procedimientos de solicitud de subvenciones y presentación de informes siguen el ciclo de financiación del Fondo. Como se dijo en el párrafo 45, las solicitudes y los informes provisionales han de presentarse en noviembre, y el informe descriptivo y el informe financiero deben presentarse antes del 1º de febrero. Este procedimiento lleva mucho tiempo al personal del Fondo, pues le exige trabajar bastantes horas extraordinarias para completar los documentos a tiempo para las reuniones de la Junta. El seguimiento de la documentación perdida también resulta engorroso, en particular dada la falta de un sistema informatizado de rastreo.

50. Aunque tres cuartas partes de las personas que respondieron a la encuesta sobre los proyectos dicen que los procedimientos de solicitud y presentación de informes son claros, expresan inquietud acerca de los plazos requeridos para presentar los informes. En particular, algunos proyectos dicen que tienen dificultades para cerrar sus libros, y someterlos a auditoría y enviarlos a Ginebra dentro de las primeras cuatro semanas de enero.

Sistemas de información sobre la gestión

51. La mayoría de sistemas de información sobre la gestión actualmente utilizados por el Fondo para seguir el proceso de aprobación, financiación y presentación de informes son manuales y específicos. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) pudo efectuar un análisis de las tendencias tradicionales de la financiación, las contribuciones de los donantes y datos similares sólo mediante su propio examen de la ingente masa de datos no organizados proporcionada por el Fondo. Además, la información descriptiva sobre los proyectos no está relacionada en modo alguno con la base de datos de la contabilidad financiera mantenida por el ACNUDH, y los datos registrados sobre los distintos proyectos se mantienen solamente en archivos de documentación en papel.

52. Además, los procedimientos administrativos para la gestión del Fondo no están bien documentados. El personal del Fondo no tiene directrices escritas para tramitar las solicitudes y los informes, y recurre principalmente a la memoria. Esto crea una grave vulnerabilidad, ya que el Fondo tiene solamente dos funcionarios ordinarios. El problema es evidente también en los expedientes examinados. El equipo de la OSSI señaló que la documentación contenida en los archivos era incongruente. Señaló también una falta de coordinación y de claridad en los criterios utilizados para la concesión de subvenciones. Por ejemplo, en un proyecto se había

solicitado un aumento considerable de la subvención, que se había otorgado, pero sin que hubiera documentación que justificara ese gran aumento.

53. Los donantes han preguntado si el Fondo puede facilitar un análisis de las tendencias del uso de la tortura. Sin embargo, los datos registrados por el Fondo son limitados. Como el Fondo en gran medida funciona en función de las solicitudes, y como se relaciona solamente con una pequeña serie de organizaciones que trabajan con víctimas de la tortura (a nivel mundial y en muchos países distintos), sus beneficiarios no constituyen una selección mundial representativa de las víctimas. Por tanto, no sería posible utilizar los datos del Fondo para preparar un informe exhaustivo sobre las tendencias y el número de las víctimas de torturas.

Sistemas de supervisión y evaluación

54. Los sistemas de supervisión y evaluación, tanto en el Fondo como a nivel de proyectos, son insuficientes. La primera razón de esto es que tiene muy poco personal, y la segunda es que la prioridad más urgente ha sido la de tramitar las solicitudes de subvención. Ahora bien, la supervisión y la evaluación son importantes por dos razones. La primera es verificar que los gastos se hayan efectuado según el plan y que se hayan alcanzado los objetivos. La segunda se refiere al aprendizaje. Para introducir mejoras es importante compartir los conocimientos entre las organizaciones, así como entre el Fondo y sus donantes. Durante las entrevistas con los donantes, varios destacaron a la OSSI la importancia de reforzar la supervisión y la evaluación.

55. La secretaría ha iniciado un procedimiento mediante el cual se visitan los proyectos para evaluar la manera en que se utilizan los fondos y para que el Fondo obtenga información sobre la manera en que su funcionamiento afecta a las personas para cuyo servicio fue creado. Más concretamente, el Fondo ha tratado de abordar las funciones de supervisión y evaluación como sigue:

- Organizando visitas de la Secretaría o del personal exterior de las Naciones Unidas a proyectos concretos seleccionados (se prevé que todos los proyectos se hayan visitado por lo menos una vez para 2005); y
- Solicitando que funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas visiten proyectos en materias pertinentes.

Aunque estas mejoras son elogiadas, las visitas ocasionales sobre el terreno no pueden sustituir a la evaluación sistemática basada en los resultados y la estimación de los efectos de los proyectos. La OSSI reconoce que esto exigiría recursos adicionales y que no hay un procedimiento de evaluación uniforme para medir la eficacia de los tratamientos a las víctimas de torturas. No obstante, algunas organizaciones están comenzando a elaborar tales métodos y el Fondo podría ser un centro de coordinación de los mismos.

56. Las visitas de los proyectos revelaron considerable interés en la labor del Fondo por parte de otras entidades de las Naciones Unidas interesadas en la materia, pero falta de conocimiento al respecto. Las visitas sobre el terreno del personal del Fondo podrían utilizarse no sólo para conocer a los beneficiarios, sino para informar y quizás capacitar a posibles evaluadores de los fines, objetivos y procedimientos del Fondo, y para usar un marco común de evaluación.

57. Además, los beneficiarios hacen poca evaluación por su cuenta, aunque algunos han acogido favorablemente la asistencia para elaborar instrumentos con este fin. En los expedientes constaban pocas referencias a los resultados; y en estos pocos casos se utilizaban términos simplísticos y generales. Además, pocos de los proyectos visitados tenían un sistema global de autoevaluación; en algunos casos, consistía en la supervisión básica o en reuniones para examinar las actividades pasadas y las lecciones aprendidas.

Comunicaciones

58. La comunicación entre el Fondo y las entidades con las que se relaciona es desigual. El Fondo tiene una amplia gama de obligaciones en materia de comunicación, en particular con:

- Los solicitantes y beneficiarios;
- La Junta de Síndicos;
- Los donantes;
- Otros funcionarios del ACNUDH y otros organismos de las Naciones Unidas; y
- El público.

59. Aunque la mayoría de los beneficiarios parecen satisfechos en general con la actitud receptiva del personal del Fondo, algunos plantean otras inquietudes. Casi una cuarta parte dice que, en particular, la rapidez de su comunicación con la secretaría es "deficiente" o "muy deficiente". Respecto de otra cuestión, el personal de muchos de los proyectos visitados dijo que no recibían una explicación relativa al monto de la subvención. Es importante que el Fondo se comunique con los beneficiarios de una forma clara y rápida, y que explique la base sobre la que se determinó el monto.

60. En el seno de las Naciones Unidas muchos no tienen ideas claras sobre el funcionamiento del Fondo. Algunos donantes expresan la opinión de que la comunicación entre el Fondo y la comunidad de donantes puede mejorarse. Estos donantes dicen que adoptarían probablemente una actitud favorable si se explicaran de forma convincente las necesidades y tendencias de las actividades del Fondo, y si la labor del Fondo se documentara en evaluaciones hechas por terceros y en informes internos que atiendan a las inquietudes de los donantes. Tanto la Junta como el ACNUDH en conjunto tienen que explicar el funcionamiento del Fondo a representantes de los donantes en Ginebra y a los gobiernos donantes.

61. La secretaría del Fondo elabora informes anuales del Secretario General sobre el Fondo. Aunque estos informes abarcan todos los hechos y cifras pertinentes respecto del año de que se trate, no dan una idea de los efectos del Fondo (aunque los informes correspondientes a los aniversarios 10º y 20º del Fondo contenían información adicional). El personal ha examinado la posibilidad de elaborar un libro para el 25º aniversario del Fondo en 2006. La OSSI cree que ese documento, si se elaborara, debería consistir en una reseña sistemática en la que se destaque los efectos del Fondo en las víctimas de la tortura.

Conocimientos técnicos

62. El Fondo apoya a organizaciones que en muchos casos se ocupan de temas sumamente técnicos. Ninguno de los funcionarios de la secretaría ni de los miembros de la Junta tiene conocimientos técnicos sobre el tratamiento y rehabilitación de las víctimas de la tortura, que es uno de los principales servicios prestados por los proyectos. El personal carece también de conocimientos en materia de auditoría financiera y contabilidad, lo que se alivia en parte mediante el acceso al personal del ACNUDH experto en estas materias. Una lista de asesores técnicos podría ayudar también al personal del Fondo.

Gestión financiera

63. La inspección de la OSSI comprobó que en 13 de los 35 proyectos examinados, los beneficiarios no presentaron un informe financiero como estaban obligados. A juicio de la OSSI, no deberían darse subvenciones cuando los informes financieros respecto de subvenciones anteriores no hayan sido presentados.

64. Las directrices del Fondo requieren que los beneficiarios presenten un informe financiero sobre el uso de la subvención, un estado de cuentas verificado, expedido por una autoridad de auditoría independiente, o un certificado expedido por una autoridad de auditoría independiente. La OSSI cree que estas directrices carecen de claridad respecto de la diferencia entre los tres documentos. Tampoco está claro si el estado de cuentas verificado, expedido por una auditoría, debería abarcar la totalidad del proyecto o sólo la subvención concedida por el Fondo. Por tanto, los beneficiarios tienen cierta confusión respecto de la forma y el contenido de los estados de cuentas. En consecuencia, la OSSI observó que en algunos casos los estados de cuentas no habían sido inspeccionados por auditores profesionales sino por "examinadores independientes", los estados de cuentas presentados no estaban en consonancia con los principios de contabilidad generalmente aceptados y no proporcionaban información suficiente sobre si la ONG había cumplido las condiciones de la subvención.

65. En 22 casos, las subvenciones aprobadas se mantenían "pendientes" por razones tales como la necesidad de información o evaluación adicionales. Las directrices del Fondo no fijan un plazo razonable durante el cual la subvención aprobada pueda mantenerse "pendiente". A juicio de la OSSI, ninguna subvención aprobada debería mantenerse pendiente más allá de un año después de su aprobación, a fin de utilizar los fondos para otros proyectos.

66. Es preciso reforzar la supervisión financiera y el seguimiento del Fondo. No hay una base de datos amplia que contenga toda la información relativa a los proyectos aprobados, en particular el monto de las subvenciones aprobadas. Además, el desembolso de las subvenciones se trata como "gastos" en vez de como "anticipos". Por tanto, no se efectúa una armonización y la secretaría no puede verificar si las subvenciones se han gastado íntegramente.

E. El Fondo podría hacer más para desarrollar la capacidad de sus beneficiarios

67. La actuación del Fondo en cuanto a desarrollo de la capacidad de sus beneficiarios es muy limitada. Actualmente, la función primordial del Fondo es la financiación que proporciona a las víctimas de torturas por conducto de las ONG. En el estudio del proyecto, muchos beneficiarios indicaron que el Fondo podría hacer más a través de una fuente no reconocida, a saber: su propia

clientela. La propuesta de que el Fondo facilite las tareas de compartir y difundir las prácticas óptimas y los conocimientos también fue planteada por los beneficiarios visitados. Todas las organizaciones apoyadas por el Fondo disponen de experiencia que puede ser pertinente para otros. Muchos son órganos profesionales de larga tradición y de reputación internacional. Además, muchos publican circulares, declaraciones de política, material de evaluación, información técnica y manuales de instrucciones. Este material está disponible en una amplia gama de idiomas. El Fondo está en una situación ideal para enlazar las organizaciones y conectar sus conocimientos por vía electrónica, desarrollando así las capacidades de las organizaciones con las que trabaja. Esto podría aumentar considerablemente el valor de su trabajo sin un gran costo adicional por los medios siguientes, entre otros:

- Compilando las normas, instrumentos y técnicas existentes para supervisar y evaluar, algo que evidentemente falta en muchos proyectos examinados y/o visitados en el curso de la presente evaluación;
- Alentando y facilitando las conexiones de las organizaciones que tienen intereses similares sobre cuestiones de interés común (por ejemplo, terapias, desarrollo de políticas, capacitación, abogacía);
- Creando un centro de coordinación de las prácticas óptimas;
- Facilitando información, contactos y métodos para recaudar fondos del público y de otras fuentes institucionales; y
- Creando un sitio en la Web sobre información actual sobre estos y otros temas pertinentes, con enlaces con organizaciones y material de interés para su clientela.

F. Las relaciones del Fondo con los donantes son reducidas

68. Aunque el Fondo tiene muchos donantes, la escala de contribuciones varía considerablemente. Tradicionalmente entre 32 y 38 países han contribuido regularmente al Fondo. Los cuatro principales donantes han sido tradicionalmente los Estados Unidos, Suecia (que ya no es contribuyente), Dinamarca y los Países Bajos. En 2003 los principales contribuyentes fueron los Estados Unidos (5 millones de dólares) y los Países Bajos (500.000 dólares). Los siete siguientes principales donantes contribuyeron más de 100.000 dólares cada uno, y 30 países contribuyeron cantidades que oscilaban entre 109 y 90.000 dólares. También hay un desequilibrio regional en las contribuciones, y en algunas regiones el desequilibrio entre las contribuciones y las subvenciones es grande. Por ejemplo, en 2003 América Latina contribuyó 10.109 dólares, en tanto que los proyectos de la región recibieron subvenciones que ascendían a 915.000 dólares.

69. Los datos del Fondo indican que no hay relación entre las donaciones hechas por un Gobierno y la cantidad recibida por las ONG de ese país, como se muestra en el cuadro 2, que contrasta las contribuciones con las subvenciones respecto de diversos países del Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados.

Cuadro 2

Contribuciones recibidas y subvenciones proporcionadas a ONG de diversos Estados de Europa occidental y otros Estados, 2003

(En dólares de los EE.UU.)

País	Contribuciones	Subvenciones
Australia	0	100.000
Dinamarca	283.668	40.000
Estados Unidos	5.000.000	1.745.000
Italia	0	193.000
Países Bajos	500.000	0
Reino Unido	237.043	480.000
Suecia	0	171.000
Suiza	58.823	211.000

70. En contraste con años anteriores, las contribuciones al Fondo no han aumentado sustancialmente, pasando de 6,9 millones de dólares en 2001 a 7,1 millones de dólares en 2003. Aunque las contribuciones de algunas regiones (como por ejemplo Europa oriental) han aumentado, las contribuciones de otras regiones (América Latina y África) han disminuido. Como las solicitudes de subvenciones presentadas al Fondo siguen aumentando, la falta de un aumento proporcional de las contribuciones presenta problemas.

71. Varios donantes dicen que habría más probabilidad de que contribuyeran al Fondo si tuvieran más confianza en la forma en que se gestiona y si recibieran más información sobre sus efectos. Como se ha dicho en otras secciones de este informe, es necesario que el Fondo evalúe a fondo y de forma convincente su eficacia y eficiencia, y que sea más transparente e informativo sobre su labor. En el momento actual se celebra una reunión anual para los donantes, y en general son representantes de países donantes ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra los que asisten a esas reuniones.

72. Se han hecho varias sugerencias para aumentar las contribuciones al Fondo. Una de ellas es que el Fondo se ponga en contacto con los principales donantes privados. Otra es que el Fondo estudie la posibilidad de recaudar fondos públicos en algunos países, como hace el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Ahora bien, esto sería difícil por múltiples razones.

73. Casi todos los donantes asignan sus contribuciones al Fondo de manera específica. En el ACNUDH se debate si esto representa una ventaja positiva neta tanto para el Fondo como para el ACNUDH. Los gestores del Fondo han argumentado en favor de asignar específicamente los fondos, suponiendo que el ACNUDH recibiría menos si los donantes no dispusieran de esta opción, y que sin ella el Fondo recibiría menos financiación de lo que sucede actualmente. Se trata de una cuestión que merece mayor atención por parte del Fondo y del ACNUDH.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

74. El Fondo está desempeñando su mandato primordial de recibir "contribuciones voluntarias para distribuir las, por los cauces establecidos de asistencia, en forma de ayuda humanitaria, legal y financiera a aquellos individuos cuyos derechos humanos hayan sido gravemente violados como resultado de la tortura y a los parientes de esas víctimas". El Fondo atiende también a otros fines positivos, tales como respaldar, realzar y proteger la labor de las ONG que trabajan con las víctimas de la tortura. Ese apoyo de carácter no financiero es una de los principales beneficios del apoyo del Fondo.

75. El funcionamiento de los proyectos examinados impresionó favorablemente a la OSSI. La dedicación de su personal, que frecuentemente trabaja en circunstancias difíciles con bajo nivel de apoyo financiero, es ejemplar. Es evidente para la OSSI que el Fondo atiende a una necesidad verdaderamente real, que la labor de sus beneficiarios está teniendo un efecto positivo demostrable en las víctimas de la tortura, y que existe la oportunidad de mejorar y ampliar la labor del Fondo y sus logros.

76. Ahora bien, actualmente la financiación del Fondo es insuficiente para hacer frente a las necesidades y solicitudes que recibe. Muchos de sus sistemas actuales de gestión ya no son adecuados. Los efectos del Fondo no se comunican bien a los interesados en su funcionamiento, en particular los donantes. Por consiguiente, si recibiera financiación adicional, el Fondo tendría grandes posibilidades de ampliar sus efectos haciendo más y haciéndolo mejor. La llave para aumentar la financiación serán sistemas de gestión más eficaces, y una clara demostración de los efectos positivos del Fondo sobre las víctimas de la tortura.

Recomendación 1

Aplicar de manera más congruente la definición de tortura

El Fondo debería explicar y aplicar de manera clara y congruente la definición de tortura en los proyectos, a fin de que todos los proyectos sean considerados por igual. Esta recomendación se refiere exclusivamente a la congruencia en el procedimiento y no significa que la definición de tortura requiera revisión.

Recomendación 2

Aclarar el tratamiento de los miembros de la familia

El Fondo debería definir claramente a los miembros de la familia a quien está dispuesto a apoyar. Debería haber una clara relación entre la tortura de la víctima y la razón por la que se apoya a su familiar.

Recomendación 3

Conceder subvenciones para capacitación

Cada año debería reservarse cierta cantidad de dinero para destinarla específicamente a la capacitación de personal en las organizaciones subvencionadas.

Recomendación 4

Aumentar el equilibrio geográfico en la asignación de subvenciones

El Fondo debería identificar de manera activa y estratégica las necesidades de servicios a víctimas de la tortura y atender al desequilibrio geográfico de las subvenciones. En particular, debería fomentar las comunicaciones con otras entidades dentro y fuera de las Naciones Unidas y trabajar con el personal exterior de las Naciones Unidas para identificar y ponerse en contacto con las ONG.

Recomendación 5

Reforzar los requisitos de admisibilidad

El Fondo debería reforzar los requisitos de admisibilidad para las ONG. A fin de tener derecho a apoyo, las ONG normalmente deberían haber existido durante un año por lo menos, a fin de que puedan demostrar su capacidad. Deberían explicar cómo evaluarán la eficacia de su trabajo. Deberían tener por lo menos otro donante institucional que ayude en la selección y deberían probar que han cumplido todos los requisitos legales locales en materia de inscripción registral. Todos los nuevos solicitantes deberían ser visitados antes de que se pague la primera subvención como comenzó a hacerse en 2003. Para que esto suceda, habrá que elaborar procedimientos formalizados de evaluación.

Recomendación 6

Elaborar una fórmula de financiación más estratégica

a) El Fondo debería pensar en ordenar por prioridades las subvenciones en función de los posibles resultados de la intervención, utilizando una serie uniforme de criterios que se establezcan. Debería fijar las cantidades máximas y mínimas que proporcionará. El Fondo no debería proporcionar más de un tercio del presupuesto en efectivo de un proyecto que apoye (las contribuciones en especie no deberían contarse al hacer este cálculo, y la fórmula actual debería eliminarse gradualmente en un plazo de dos años). Aunque la OSSI reconoce que esto puede eliminar algunos proyectos valiosos del Fondo, cree que no es prudente que los proyectos dependan exclusivamente del Fondo para su flujo de efectivo. En los países en desarrollo en particular, el Fondo quizá desee identificar ONG mejor establecidas y alentar a éstas a solicitar una subvención, a ayudar a proyectos que diversifiquen sus fuentes de financiación y a fomentar la asociación entre las ONG. En los casos en que el Fondo ayuda de forma activa a nuevas ONG, debería estudiar la posibilidad de proporcionar hasta dos tercios del efectivo necesario en el primer año, reduciéndolo a no menos de un tercio en el curso de los dos años siguientes.

b) Debería estudiarse la posibilidad de aprobar proyectos multianuales para períodos trienales, pero esto no debería hacerse automáticamente. Este procedimiento debería sólo estar disponible para proyectos que tengan una buena trayectoria en el Fondo. A fin de difundir con el tiempo la administración de

este nuevo procedimiento que se sugiere, aquellos proyectos que hayan recibido apoyo durante el período más largo de tiempo deberían ser los primeros a los que se ofreciera la oportunidad de prorrogar las subvenciones.

Recomendación 7

Utilizar mejora la Junta de Síndicos

La aplicación práctica del mandato legislativo de la Junta debería ser más focalizado y efectivo en lo que respecta a su función, composición, calendario de reuniones y entrevistas, a fin de crear una mejor división del trabajo entre la secretaría y la Junta, y desarrollar mayores sinergias con otras entidades de las Naciones Unidas.

a) Funciones

La Junta debería poner las cuestiones de política en la cabeza de su programa, en particular las políticas a la fijación de prioridades y evaluación de resultados. La Junta debería limitar su función de aprobación de los proyectos a las nuevas aplicaciones, las propuestas de financiación multianual elaboradas por el personal, los proyectos mayores, y los proyectos que el personal considere que requieren atención especial de la Junta.

b) Composición

Al considerar a los nuevos miembros para la Junta, debería insistirse en que estén disponibles para los períodos de sesiones, en la rotación por regiones, en el equilibrio de géneros y en la diversidad de experiencia y conocimientos profesionales (por ejemplo, una persona que tenga experiencia en recaudación de fondos y una persona que tenga conocimientos en derechos humanos). Debería estudiarse la posibilidad de limitar los nombramientos a un máximo de dos mandatos de cinco años cada uno. Los nombramientos deberían escalonarse a fin de que en un año determinado no se produzcan grandes cambios.

c) Calendario de reuniones

El calendario de la Junta debería girar fundamentalmente en torno a las necesidades del Fondo. Una manera de satisfacer las distintas recomendaciones de esta evaluación sería celebrar dos reuniones más breves de la Junta. La primera podría celebrarse en mayo, coincidiendo con las reuniones del Comité contra la Tortura, y podría centrarse principalmente en cuestiones relacionadas con las políticas. La segunda reunión podría celebrarse a finales de otoño y se ocuparía principalmente de las aprobaciones de proyectos respecto de actividades que comiencen en el nuevo año (véase la recomendación 10).

d) Interacción con los donantes y otras entidades de las Naciones Unidas

La Junta debería reforzar su interacción con los donantes (véase la recomendación 16). En el contexto de una estrategia mundial de recaudación de fondos del ACNUDH en lo que respecta al Fondo, éste debería participar más activamente en la recaudación de fondos poniéndose en contacto con las personas que adoptan las decisiones en los países donantes y promoviendo más el Fondo ante los donantes actuales y potenciales, en particular del sector privado. La Junta y el personal de la secretaría debería abordar la cuestión de aumentar la sinergia con otras entidades de las Naciones Unidas y elaborar un plan para dar a conocer más el Fondo y su labor a esas entidades.

Recomendación 8

Aumentar el personal

Debería dotarse al Fondo de recursos humanos que estén en proporción con la complejidad de la cuestión y la cartera de proyectos. Debería examinarse el volumen de la carga de trabajo después de que se hayan aplicado sistemas más eficientes de gestión. El personal debería recibir la capacitación pertinente requerida para administrar el Fondo con eficacia.

Recomendación 9

Reforzar los sistemas de gestión

El Fondo debería establecer un sistema de seguimiento de los proyectos financieros y de los proyectos descriptivos, de carácter central e informatizado, que permita al personal seguir y documentar la trayectoria y la marcha de su documentación con los beneficiarios y los donantes. Los actuales sistemas de información son insuficientes y, por tanto, deberían revisarse. Se recomienda también que los procedimientos administrativos del Fondo se registren en manual de programas para mantener la memoria institucional y orientar al nuevo personal.

Recomendación 10

Mejorar el ciclo de financiación

El apoyo del Fondo debería estar concebido para un período futuro, en vez de para un período que en gran parte ha pasado, y en consecuencia debería cambiarse el ciclo de financiación. Esta es una de las recomendaciones más importantes de esta evaluación por su impacto en las ONG apoyadas por el Fondo y porque, si se acepta, afectará a varios otros aspectos de la labor del Fondo.

El Fondo debería también estudiar la posibilidad de crear dos ciclos de financiación. Se entiende que las reuniones de la Junta tendrían que cambiarse para dar cabida a esos cambios. La ISSO sugiere, sin embargo, que la Junta intervenga menos en las aportaciones de los proyectos (véase la recomendación 7), lo que también reduciría la carga de trabajo del personal y permitiría mayor celeridad en la toma de decisiones.

Recomendación 11

Establecer un sistema de supervisión y evaluación de carácter sistemático y continuo

El Fondo debería elaborar un planteamiento sistemático de la supervisión y evaluación. A fin de aumentar el rendimiento de los costos, el Fondo debería considerar diversas técnicas. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

- **Que los propios beneficiarios de los proyectos desarrollen un procedimiento de su previsión y evaluación interno más eficaz; y**
- **Que se prepare una lista del personal externo de organismos de las Naciones Unidas que puedan llevar a cabo las evaluaciones en nombre del Fondo.**

Recomendación 12

Mejorar la presentación de informes sobre las actividades y efectos del Fondo

El Fondo debería elaborar un informe anual resumido de amplia distribución, destinado a un círculo amplio de lectores y a audiencias múltiples, en el que consten los problemas y logros, se documenten las actividades del Fondo y las actividades de sus beneficiarios. Este informe podría publicarse en la página web del Fondo, a la que podría acceder el público, y enviarse por correo electrónico a los posibles donantes. La publicación proyectada para celebrar el 25° aniversario del Fondo podría utilizarse de manera eficaz para informar sobre los efectos del Fondo.

Recomendación 13

Reforzar la supervisión financiera

El Fondo debería establecer un procedimiento uniformado para la presentación de informes financieros respecto del uso de la subvención con arreglo a los Principios de Contabilidad generalmente aceptados. Debería fijar también un límite por debajo del cual no se requeriría la auditoría del informe financiero.

Recomendación 14

Crear una lista de asesores técnicos

El Fondo debería crear una lista de asesores técnicos a los que el personal y la Junta podrían llamar en caso necesario para que dieran asesoramiento sobre cuestiones técnicas.

Recomendación 15

Comenzar a desarrollar la capacidad institucional de los beneficiarios

El Fondo debería dedicarse activamente a desarrollar la capacidad institucional de las ONG con las que trabaja. El Fondo quizá desee estudiar las opciones para desarrollar la capacidad de tales organizaciones como se indica en el párrafo 67 del informe.

Recomendación 16

Reforzar las relaciones con los donantes

La secretaría y la Junta deberían mejorar las comunicaciones con los donantes (véase la recomendación 7 d)). Deberían elaborar materiales destinados específicamente a los donantes en los que se muestren los efectos de la labor del Fondo y se invite a los beneficiarios a las reuniones de los donantes para examinar su trabajo.
