



# Asamblea General

Distr. general  
30 de agosto de 2007  
Español  
Original: inglés

---

<sup>91</sup>  
**Sexagésimo segundo período de sesiones**  
Tema 140 del programa provisional\*  
**Administración de justicia en las Naciones Unidas**

## Actividades del Ombudsman

### Informe del Secretario General\*\*

#### *Resumen*

En su resolución 59/283, titulada “Administración de justicia en las Naciones Unidas”, la Asamblea General subrayó la importancia de la Oficina del Ombudsman como medio primordial para la resolución oficiosa de conflictos y pidió al Secretario General que, en el contexto de su informe anual sobre la administración de justicia en la Secretaría, presentase información sobre las actividades del Ombudsman, incluidos datos estadísticos generales e información acerca de las tendencias, y comentarios sobre las políticas, procedimientos y prácticas que hubieran llamado la atención del Ombudsman.

El presente informe abarca las operaciones de la Oficina del Ombudsman desde el 1º de septiembre de 2006 al 31 de julio de 2007 y ofrece un panorama general de los cinco primeros años de funcionamiento de la Oficina.

---

\* A/62/150.

\*\* El informe fue presentado en esta fecha para que coincidiera con el fin del mandato quinquenal de la primera Ombudsman de las Naciones Unidas.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–12	3
II. Principios generales y prestación de servicios .....	13–17	5
A. Mandato .....	13–14	5
B. Cuestiones de presupuesto y de dotación de personal .....	15–17	6
III. Información estadística sobre casos planteados y análisis de los datos .....	18–36	7
A. Información general .....	18–20	7
B. Procedimiento de tramitación de los casos .....	21–35	7
C. Misiones de mantenimiento de la paz .....	36	16
IV. Cuestiones sistémicas: contexto y dificultades .....	37–52	17
V. Actividades de comunicación y divulgación .....	53–63	21
VI. Seguimiento del rendimiento y evaluación de la incidencia .....	64–66	23
VII. Reforma del sistema de administración de justicia y sus repercusiones en la Oficina del Ombudsman .....	67–73	25
VIII. Evolución futura .....	74–78	27
 Anexos		
I. Organigrama de la Oficina del Ombudsman al mes de julio de 2007 .....		29
II. Proceso de tramitación de los casos .....		30

## I. Introducción

1. El presente informe es el tercero que el Secretario General presenta a la Asamblea General sobre las actividades del Ombudsman de las Naciones Unidas (véanse en A/60/376 y A/61/524 los informes anteriores). En el párrafo 22 de su resolución 59/283, la Asamblea pidió al Secretario General que, en el contexto de su informe anual sobre la administración de justicia en la Secretaría, presentase información sobre las actividades del Ombudsman, incluidos datos estadísticos generales e información acerca de las tendencias, y comentarios sobre las políticas, procedimientos y prácticas que hubieran llamado la atención del Ombudsman.

2. En el presente informe, que abarca las operaciones de la Oficina del Ombudsman durante el período comprendido entre el 1º de septiembre de 2006 y el 31 de julio de 2007, se ofrece un panorama general de los cinco primeros años de funcionamiento de la Oficina. El informe coincide con el término del mandato de la primera Ombudsman de las Naciones Unidas (julio de 2002 a julio de 2007).

3. Con la creación de la Oficina en 2002 se ofreció por primera vez a todo el personal de las Naciones Unidas, cualquiera que fuese su lugar de destino, un mecanismo especializado para la resolución oficiosa de controversias relacionadas con el empleo sobre la base de los principios de confidencialidad, imparcialidad, independencia y neutralidad. En el marco de su mandato, la Oficina hace también recomendaciones para cambiar las políticas o las prácticas cuando una determinada controversia o una serie de cuestiones denotan un problema sistémico de mayores proporciones que favorece el conflicto o el descontento en el lugar de trabajo.

4. El Ombudsman presenta con regularidad informes al Secretario General sobre las actividades de la Oficina y plantea las cuestiones pertinentes a la dirección y al personal, cuando lo estima adecuado, para facilitar la solución de una controversia y contribuir a la excelencia en la gestión.

5. Una de las primeras dificultades con que tropezó la Ombudsman fue dar a conocer la existencia de la Oficina y cómo acceder a ella. Por medio de una constante actividad de divulgación y visitas al terreno, el personal repartido por todo el mundo fue informado de la existencia de este nuevo mecanismo y del alcance de sus operaciones. El creciente número de casos sometidos a la Oficina muestra que la labor fue fructífera y que la Oficina ha sido realmente establecida como un mecanismo de acceso sin barreras para todo el personal, con independencia de su categoría o lugar de destino.

6. En mayo de 2007, un grupo independiente de expertos en la solución alternativa de controversias<sup>1</sup> llevó a cabo una evaluación de la experiencia, las actividades y las operaciones de la Oficina a lo largo de sus cinco primeros años de vida. Aunque el grupo independiente descubrió que la Oficina del Ombudsman había sido puesta en marcha con gran eficacia y había dado sobradas muestras de su credibilidad, puso de relieve que los recursos aportados a la Oficina seguían siendo insuficientes para las tareas que debían llevarse a cabo, especialmente a la luz de la posición cada vez más importante que la Oficina ocupará en el nuevo sistema de

---

<sup>1</sup> El grupo de examen estaba integrado por los miembros siguientes: Sarah Christie, magistrada del Tribunal Administrativo del Banco Mundial y mediadora en relaciones laborales en la Universidad de Ciudad del Cabo; David B. Lipsky, profesor de solución de controversias en la Cátedra “Anne Evans Estabrook” y Director del Instituto de Solución de Controversias de la Facultad de Relaciones Industriales y Laborales de la Universidad de Cornell; Jean Quesnel, Director de la Oficina de Evaluación del UNICEF; y Alfonso Sánchez, ex Ombudsman del Banco Mundial.

administración de justicia de las Naciones Unidas. Efectivamente, con unos 60 casos mensuales admitidos a trámite, reviste una urgencia creciente el fortalecimiento de la Oficina del Ombudsman recomendado por el Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas.

7. Pese a las limitaciones, al 31 de julio de 2007 la Oficina había tramitado un total de 2.664 casos desde 2002 (139 en 2002, 410 en 2003, 420 en 2004, 633 en 2005, 637 en 2006 y 425 de enero a julio de 2007). Eso representa el 8% de la plantilla total a la que presta servicio la Oficina, estimada en 33.000 funcionarios en todo el mundo. Casi el 70% de los casos ha correspondido al personal de las oficinas fuera de la Sede y las misiones de mantenimiento de la paz. El 47% de ellos ha correspondido al personal del cuadro orgánico y categorías superiores y el 40% al personal del Servicio Móvil, el cuadro de servicios generales y cuadros conexos. En el 13% restante se incluye el personal de contratación nacional de las misiones de mantenimiento de la paz, ex funcionarios y jubilados. La mayoría de los casos han guardado relación con cuestiones de promoción de las perspectivas de carrera, ascensos, separación del servicio y rescisión del nombramiento, así como conflicto interpersonal.

8. Cabe señalar que los casos recibidos por la Oficina para su solución oficiosa han adquirido creciente complejidad, implicando a menudo a más de una parte y precisando amplias consultas entre las partes y contactos con el personal a varios niveles de la Organización. A fin de abordar situaciones de tamaño complejidad, se ha recurrido a servicios de mediación y otros instrumentos extrajudiciales de resolución.

9. El seguimiento continuo de disfunciones sistémicas ha sido una importante característica de las operaciones de la Oficina y ha requerido un constante diálogo, tanto con el personal como con la administración. Se han registrado considerables progresos en la aplicación de muchas de las principales propuestas y recomendaciones contenidas en los anteriores informes anuales de la Oficina, entre las cuales cabe citar las recomendaciones sobre la preparación de las misiones; la aplicación de la política de tolerancia cero; un examen de los diversos tipos de arreglos contractuales; una orientación ampliada para los nuevos funcionarios y una mejora de la formación en las dotes de mando y administración. Otras cuestiones y dificultades sistémicas incluyen la necesidad de hacer mejor uso del sistema de evaluación de la actuación profesional, la movilidad y la promoción de las perspectivas de carrera, en particular para el personal contratado en el marco de los concursos nacionales. Se debe prestar asimismo especial atención a mejorar los servicios y mecanismos para poder prestar apoyo a mediano y largo plazo al personal que ha sufrido traumas mientras estaba al servicio de la Organización. La cooperación de todas las partes del sistema con la Oficina del Ombudsman ha sido y seguirá siendo crucial para prevenir un agravamiento de las controversias y contribuir a la creación de un lugar de trabajo mejor y más justo y armonioso.

10. Se prevé que la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Reforma relativas a la Oficina del Ombudsman potenciará la efectividad de la Oficina en la resolución de las controversias, en particular a través de acuerdos de mediación vinculantes. La creación de subdivisiones regionales en otros 10 lugares de destino (Nairobi, Ginebra, Ammán/Beirut, Santiago/Ciudad de Panamá, Bangkok, Addis Abeba, Liberia, el Sudán, la República Democrática del Congo y Dakar) mejorará el acceso del personal sobre el terreno a los servicios de la Oficina y permitirá a ésta dar rápida respuesta a los problemas que se señalen a su atención, especialmente cuando estén en juego cuestiones delicadas. Una presencia en el terreno también permitirá a la Oficina desempeñar una función más eficaz en la detección de los

problemas sistémicos y alertar anticipadamente a la administración local sobre los problemas enconados que haya observado.

11. La unificación de la Oficina del Ombudsman de las Naciones Unidas con la Oficina del Ombudsman conjunto para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y con la Oficina del Mediador de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) centralizará el papel del Ombudsman entre las oficinas de la Secretaría y los fondos y programas y posibilitará una perspectiva general de los problemas sistémicos, permitiendo a la vez a la Oficina analizar las mejores prácticas que pueden ser adoptadas en el conjunto del sistema.

12. La Oficina prosigue la armonización de sus prácticas con las de las oficinas del Ombudsman conjunto (PNUD/UNFPA/UNICEF/UNOPS) y el Mediador del ACNUR, y está preparando una hoja de ruta para garantizar una fluida transición conducente a la integración y la adopción de sus funciones ampliadas.

## II. Principios generales y prestación de servicios

### A. Mandato

13. El mandato del Ombudsman, que fue objeto de consultas en el seno del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración durante su vigésimo quinto período de sesiones celebrado del 4 al 12 de octubre de 2001, fue promulgado en el boletín ST/SGB/2002/12 del Secretario General, de 15 de octubre de 2002.

14. El mandato establece que el Ombudsman estará facultado para conocer de cualquier tipo de conflicto relacionado con el empleo en las Naciones Unidas. El término “conflicto” abarca, entre otras cosas, las cuestiones relativas a las condiciones de empleo, la administración de las prestaciones y las prácticas administrativas, así como las cuestiones profesionales y las relativas a las relaciones con el personal. Más concretamente:

a) *Principios laborales.* El Ombudsman no está subordinado a ningún órgano ni funcionario de las Naciones Unidas. El Ombudsman es nombrado por el Secretario General por un período no renovable de cinco años y, una vez expirado su mandato, no podrá desempeñar ningún otro cargo en las Naciones Unidas. El Ombudsman, en virtud de la neutralidad de su función, tiene la responsabilidad de mantener el carácter estrictamente confidencial de los asuntos que se señalen a su atención. No lleva registros en nombre de las Naciones Unidas ni de ninguna otra parte ni desvela información sobre casos concretos ni sobre visitas de funcionarios. Ningún funcionario de las Naciones Unidas puede obligar al Ombudsman a prestar testimonio sobre los asuntos que se hayan señalado a su atención. El Ombudsman no tiene facultades para adoptar decisiones, pero asesora y formula las sugerencias o recomendaciones que estime apropiadas acerca de las medidas necesarias para resolver una controversia, teniendo en cuenta los derechos y obligaciones existentes entre la Organización y el funcionario, así como los elementos de equidad de la situación;

b) *Vía jerárquica y acceso al Secretario General.* En el desempeño de sus funciones, el Ombudsman dispone, cuando es necesario, de acceso directo al

Secretario General, le informa con regularidad de sus actividades y tiene derecho a hacer observaciones sobre las políticas, procedimientos y prácticas que se hayan señalado a su atención;

c) *Acceso a la documentación.* El Ombudsman tiene acceso a todos los documentos relativos al personal, con excepción de los documentos médicos;

d) *Acceso al Ombudsman.* Todos los funcionarios que lo deseen pueden tener acceso al Ombudsman. Nadie que señale una cuestión a su atención podrá ser sometido a represalias por este hecho. El Ombudsman no conoce de los casos que ya son objeto del procedimiento oficial de reclamación.

## **B. Cuestiones de presupuesto y de dotación de personal**

15. La Oficina se estableció con un puesto de Ombudsman a nivel de Subsecretario General, con un mandato de cinco años no renovable, y otro de oficial jurídico (P-4). El UNICEF prestó a la Oficina un puesto de categoría D-1, con carácter no reembolsable, y se redistribuyeron dos puestos de servicios generales y otros dos del cuadro orgánico, con carácter temporal, para que la Oficina pudiera iniciar sus actividades. La Asamblea General aprobó un puesto D-1 para el bienio 2004-2005. Para el ejercicio 2004-2005 se aprobó un puesto de oficial de casos (P-4) y un puesto del cuadro de servicios generales con cargo a la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz, que fueron renovados en años sucesivos.

16. Con objeto de contribuir a la ejecución del mandato de la Oficina y facilitar el acceso del personal que no trabaja en la Sede de las Naciones Unidas, de junio de 2003 a marzo de 2005 se estableció una subdivisión de la Oficina del Ombudsman en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena. De resultados de este proyecto experimental, en 2005 la Oficina propuso establecer tres subdivisiones regionales en Ginebra, Nairobi y Viena<sup>2</sup>. Esa propuesta coincide con las recomendaciones de la Asamblea General que figuran en su resolución 59/283, en la que subrayó la importancia de la Oficina del Ombudsman como medio primordial para la resolución oficiosa de conflictos y pidió que la Oficina continuase y ampliase sus actividades de promoción.

17. En el presupuesto para el bienio 2006-2007, la Asamblea General aprobó el mantenimiento de los tres puestos existentes en la Oficina del Ombudsman (1 Subsecretario General, 1 D-1, 1 P-4) y la creación de cuatro nuevos puestos (1 P-5, 1 P-3, 2 de servicios generales) (véase en el anexo I el organigrama). La creación de tres puestos de jefe de subdivisión en Ginebra, Nairobi y Viena, de categoría D-1, también se aprobó con cargo a los recursos existentes (véase la resolución 60/247A). En su informe (A/61/936, párr. 16), la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto observó que los intentos del Secretario General de determinar tres puestos para los Ombudsman regionales todavía no habían sido fructíferos y recomendó que se establecieran puestos temporales financiados con cargo a los recursos de personal temporario general para el período comprendido entre el 1º de julio y el 31 de diciembre de 2007. Posteriormente, la Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto (Quinta Comisión) aplazó el examen de la cuestión hasta el sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, en el contexto del presupuesto por programas para el bienio 2008-2009.

---

<sup>2</sup> Véase (A/60/376, párr. 11).

### III. Información estadística sobre casos planteados y análisis de los datos

#### A. Información general

18. Desde que inició su andadura en octubre de 2002, la Oficina ha admitido a trámite un total de 2.664 casos y ha cerrado 2.316 de ellos. El número total de casos representa aproximadamente el 8% del total aproximado de 33.000 funcionarios en todo el mundo. Según cálculos de la Oficina, en más de dos terceras partes de los casos susceptibles de resolución oficiosa se llega a una solución satisfactoria para todas las partes implicadas. La resolución no significa necesariamente que se haya logrado el objetivo deseado inicialmente por el funcionario, sino que la cuestión ha quedado zanjada de común acuerdo.

19. Durante el actual período de presentación de informes, del 1º de septiembre de 2006 al 31 de julio de 2007, se han admitido a trámite 667 nuevos casos, lo que supone casi 61 cada mes o un incremento del 50% con respecto al número de casos del período comprendido entre 2002 y 2004, cuando la Oficina iniciaba menos de 40 nuevos casos al mes. Las cifras que se exponen a continuación ilustran la constante tendencia al alza del número de casos a lo largo de los cinco últimos años. Ese aumento puede obedecer a la creciente aceptación general por los funcionarios del concepto de solución oficiosa de controversias y de la función de la Oficina del Ombudsman.

20. En el período sobre el cual se informa, las mujeres (49%) superaron a los hombres (48%), en el número de casos interpuestos, correspondiendo a grupos el 3% restante. A lo largo del período quinquenal, los hombres coparon el 51% de los casos, mientras que las mujeres se repartieron el 47% y los grupos el 2%.

#### B. Procedimiento de tramitación de los casos

21. En la resolución de la controversia, el Ombudsman no actúa como defensor de ninguna de las partes sino que se rige por la Carta y el Estatuto y Reglamento del Personal, así como por los principios de justicia y ecuanimidad. De conformidad con el mandato, todas las relaciones que se entablan con el Ombudsman son voluntarias. Generalmente, los funcionarios entablan un primer contacto por teléfono o haciendo uso del formulario seguro de contacto. Tras ese primer contacto, el Ombudsman esclarecerá los hechos del caso y la manera de encararlo. En función de las necesidades específicas de cada caso, el Ombudsman puede tratar de facilitar la resolución de conflictos recurriendo a cualquiera de los enfoques siguientes:

a) *Mediación*. La mediación permite a las partes delimitar sus reivindicaciones, estructurar las negociaciones y reconocer sus propios intereses y los intereses de otras partes, y la ayuda en esas iniciativas. Escuchando los diferentes puntos de vista, la mediación está encaminada a superar las divergencias y los conflictos y encontrar soluciones aceptables para todos. Funcionarios del cuadro orgánico de la Oficina han sido acreditados como mediadores por fuentes externas. En el marco de la mediación, la Oficina también puede recurrir a sus buenos oficios o a la diplomacia itinerante cuando haya temores de represalia o confrontación y la Oficina está llamada a actuar de enlace entre las partes para intercambiar información y llegar a un entendimiento. Hasta la fecha, la mediación ha sido un proceso de carácter voluntario.

b) *Adopción de medidas dentro del sistema.* Las cuestiones se abordarán con los interesados pertinentes y los responsables de la adopción de decisiones en la Organización con objeto de determinar cuáles son las soluciones aceptables para todas las partes y evitar un agravamiento de las controversias. Los buenos oficios se interponen a unos niveles suficientemente elevados para garantizar un examen justo y neutral de los intereses de todas las partes implicadas en una controversia. La categoría del Ombudsman y la subordinación directa al Secretario General garantizan la receptividad a las recomendaciones de la Oficina, incluso de las partes más reticentes en una controversia.

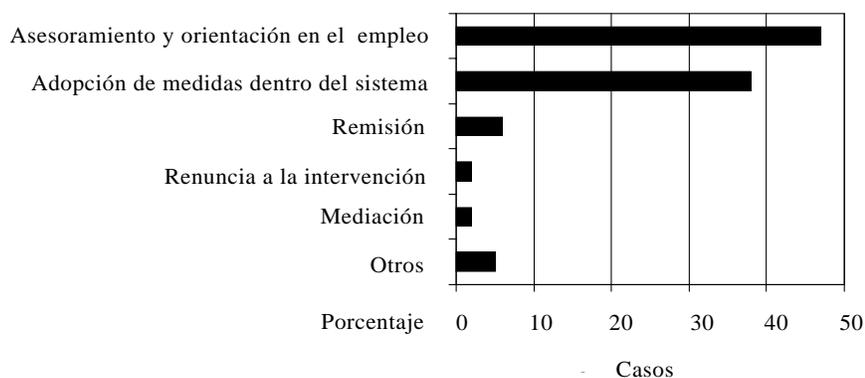
c) *Remisión.* La Oficina actúa de centro coordinador de la información relativa al Estatuto y Reglamento del Personal, dirigiendo a los funcionarios directamente a la oficina que mejor pueda resarcir sus agravios.

d) *Adiestramiento, asesoramiento y orientación en materia de empleo.* El adiestramiento puede contribuir a potenciar las competencias y capacidades de una persona para resolver una controversia determinada, prevenir o minimizar conflictos en ciernes y, generalmente, aplacar conflictos en su entorno. El adiestramiento es un proceso de base práctica y la relación entre el adiestrador y su cliente tiene una visión de futuro, concentrándose en la situación actual del cliente y los planes prospectivos. Mediante el asesoramiento y la orientación, los funcionarios se sienten capacitados para considerar las opciones y ayudarse a sí mismos en el proceso de sopesar sus metas y objetivos con los objetivos e intereses de la Organización.

Gráfico I

**Tipo de servicio proporcionado**

(1° de octubre de 2002 a 31 de julio de 2007)



La categoría "Otros" incluye los casos que ya son examinados en el sistema oficial de reclamaciones, los casos señalados a la atención de la Oficina del Ombudsman con fines exclusivamente informativos y los casos que el funcionario decidió no llevar adelante.

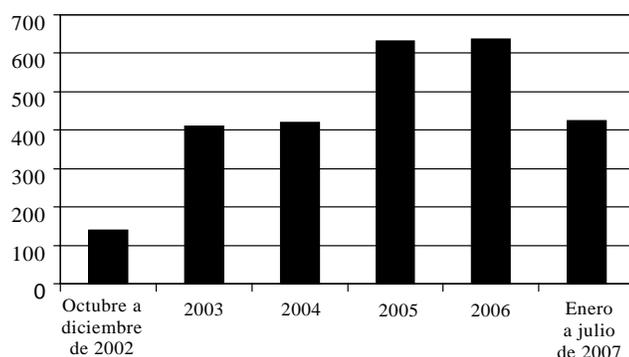
Fuente: Oficina del Ombudsman, julio de 2007.

22. El gráfico I describe el tipo de servicios proporcionados por la Oficina del Ombudsman. El asesoramiento y la orientación en el empleo (suministrados en casi la mitad de los casos) incluyen adiestrar y ayudar al personal a considerar sus opciones y las soluciones a los problemas relacionados con el trabajo. La Oficina también ayuda al personal a determinar cuál es la oficina adecuada para interponer una denuncia o hacer efectivo un derecho.

23. La adopción directa de medidas por la Oficina del Ombudsman dentro del sistema a fin de resolver un problema que se le haya planteado es el camino seguido en el 38% de los casos. Los contactos con terceros se llevan a cabo únicamente con la autorización explícita del funcionario interesado. Después de un análisis de la situación y de establecer contactos con todas las partes interesadas, la Oficina hace recomendaciones para solucionar los problemas. En el 6% de los casos, la Oficina remite la cuestión a otras dependencias, mientras que la mediación directa se utiliza aproximadamente en el 2% de los casos. En la categoría "Otros" se incluyen los casos que estaban ya pendientes de resolución en el sistema oficial de reclamaciones cuando se contactó a la Oficina o los casos en que el personal ha decidido no seguir adelante con la cuestión.

**Gráfico II**  
**Número total de casos anuales desde el inicio de las actividades de la Oficina**

(1° de octubre de 2002 a 31 de julio de 2007)

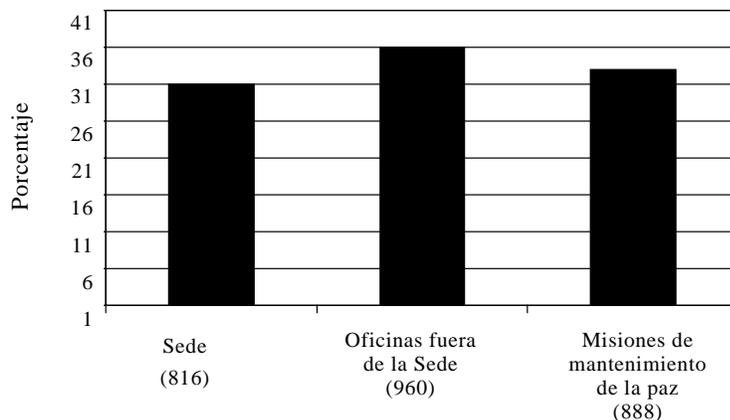


*Fuente:* Oficina del Ombudsman, julio de 2007.

24. En el gráfico II se muestra el número de casos anuales desde la apertura de la Oficina. El número de nuevos casos se mantuvo estable durante los dos primeros años completos de actividad, con 410 y 420 nuevos casos en 2003 y 2004. Ese número aumentó acusadamente en 2005 y 2006, con 632 y 637 nuevos casos, respectivamente. Con un total de 425 nuevos casos admitidos a trámite entre enero y julio de 2007, se prevé para 2007 un incremento considerable de mantenerse esta tendencia. Entre octubre de 2002 y finales de julio de 2007, se admitieron a trámite 2.664 casos en total, 2.316 de los cuales han sido cerrados.

**Gráfico III**  
**Distribución geográfica de los casos desde el inicio de las actividades de la oficina**

(1° de octubre de 2002 a 31 de julio de 2007)



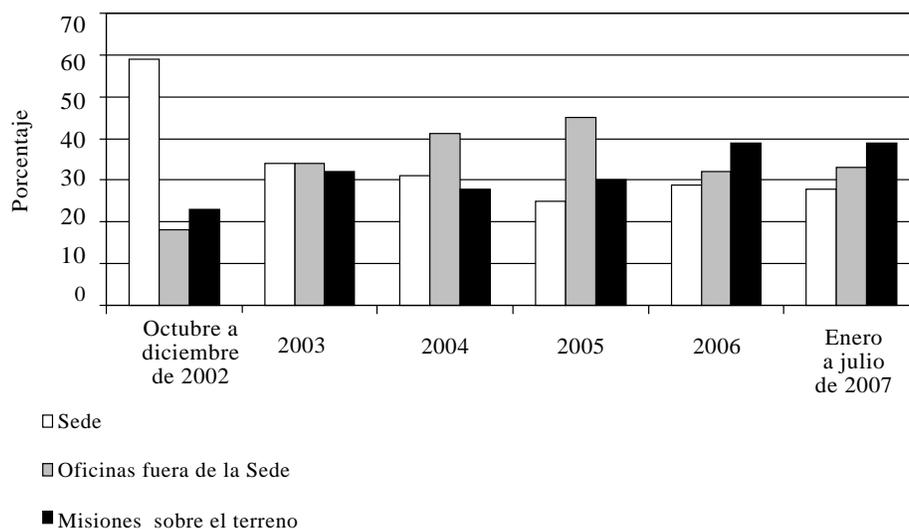
Fuente: Oficina del Ombudsman, julio de 2007.

25. En el gráfico III se muestra la distribución geográfica de los casos desde el comienzo de las actividades de la Oficina. También se indica el número total de casos que proceden de cada una de las tres ubicaciones principales (Sede de las Naciones Unidas, oficinas fuera de la Sede<sup>3</sup> y misiones de mantenimiento de la paz). Las cifras son muy similares y los casos se reparten casi uniformemente entre esas ubicaciones. Sin embargo, si se compara el número de casos con la población estimada de esas ubicaciones se ponen de manifiesto algunas diferencias. En la Sede, 815 casos representan aproximadamente el 12% de una población total de 6.700 funcionarios. En las oficinas fuera de la Sede, 958 casos constituyen en torno al 9% de unos 10.500 funcionarios, mientras que en las misiones de mantenimiento de la paz 886 casos suponen menos del 6% del total estimado de 15.800 empleados. Esta correlación evidente entre la ubicación actual de la Oficina (Sede de las Naciones Unidas) y el porcentaje de personal que trata de resolver oficiosamente una controversia constituye un firme argumento a favor de la creación de subdivisiones regionales.

<sup>3</sup> Incluyen las Oficinas de las Naciones Unidas en Ginebra, Nairobi y Viena, las comisiones económicas regionales, los Tribunales para Rwanda y la ex Yugoslavia y otros.

**Gráfico IV**  
**Tendencias en la distribución geográfica de los casos**

(1° de octubre de 2002 a 31 de julio de 2007)

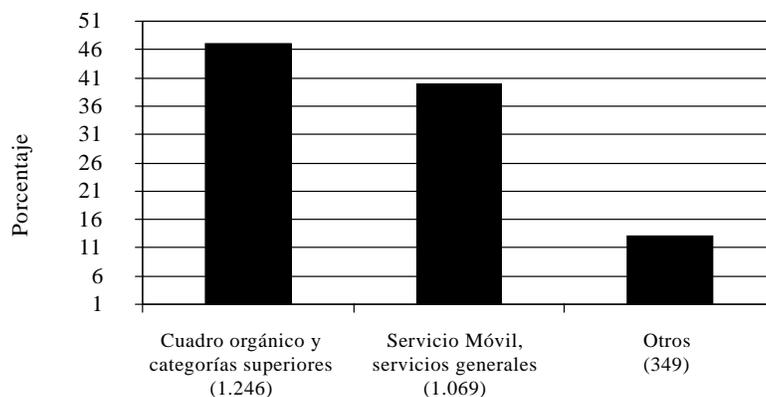


*Fuente:* Oficina del Ombudsman, julio de 2007

26. Como se aprecia en el gráfico IV, la distribución geográfica de los casos ha fluctuado a lo largo de los cinco últimos años. Los funcionarios de la Sede tenían una elevada representación en los primeros meses de funcionamiento de la Oficina. Después, debido a una intensa tarea de divulgación, la proporción de personal de otros lugares de destino aumentó. Si bien la distribución geográfica de los casos era casi uniforme entre los tres tipos de ubicación en 2003, 2004 y 2005 los casos procedentes de las oficinas fuera de la Sede representaban el mayor porcentaje de los casos. En 2006 y hasta el 31 de julio de 2007, el personal de las misiones de mantenimiento de la paz constituía el grupo más abultado. Esa tendencia obedece a que los funcionarios de las misiones de mantenimiento de la paz representan casi la mitad del total de la plantilla. Una gran mayoría de contactos con esas personas se entablan mediante conferencias telefónicas programadas a conveniencia del personal.

**Gráfico V**  
**Desglose de casos por categoría ocupacional**

(1° de octubre de 2002 a 31 de julio de 2007)



*Fuente:* Oficina del Ombudsman, julio de 2007.

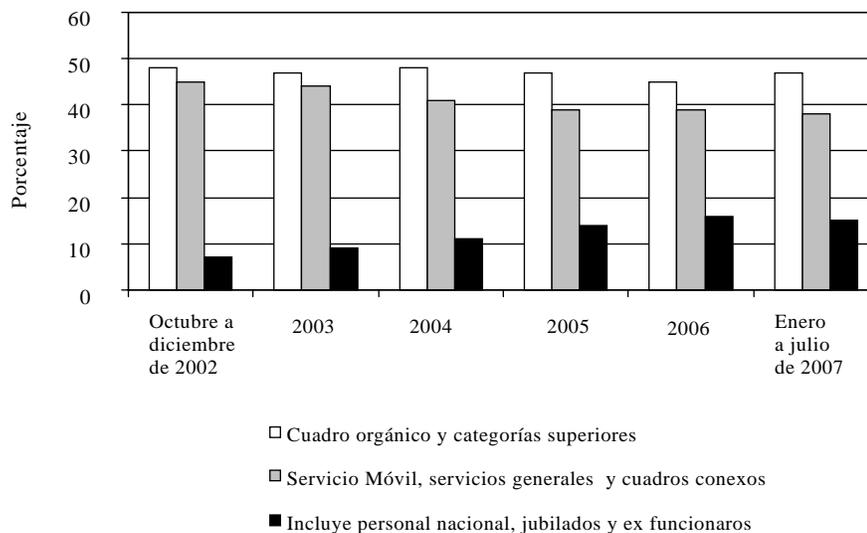
27. El desglose de los casos entre 2002 y 2007 que se expone en el gráfico V muestra que aproximadamente el 47% de los casos fueron interpuestos por funcionarios del “cuadro orgánico y categorías superiores”<sup>4</sup>, que representa el 30% del total de la plantilla (unos 10.000 de los 33.000 funcionarios de las Naciones Unidas, aproximadamente, a los que presta servicio la Oficina). El segundo mayor grupo, que comprende el Servicio Móvil, el cuadro de servicios generales y cuadros conexos, se repartía el 40% de los casos. Eso se corresponde más o menos con su porcentaje de la plantilla total (aproximadamente 11.600 funcionarios o el 35%). La tercera categoría: “Otros”<sup>5</sup> constituía el 13% de los casos. Esa categoría incluye al personal nacional, que planteó aproximadamente el 6% de los casos señalados a la atención de la Oficina del Ombudsman, si bien forman un grupo de unas 11.400 personas que representan casi el 35% de la población total. La cobertura de esa categoría por la Oficina del Ombudsman requiere una labor constante de divulgación debido al establecimiento de nuevas misiones y la contratación consiguiente de nuevo personal nacional, la mayoría del cual carece de experiencia previa en el sistema de las Naciones Unidas.

<sup>4</sup> Incluye puestos del cuadro orgánico y personal de proyectos, puestos de Director y categorías superiores.

<sup>5</sup> Incluye personal nacional, jubilados, ex funcionarios, pasantes, consultores y contratistas.

**Gráfico VI**  
**Desglose de casos por categoría ocupacional**

(1° de octubre de 2002 a 31 de julio de 2007)

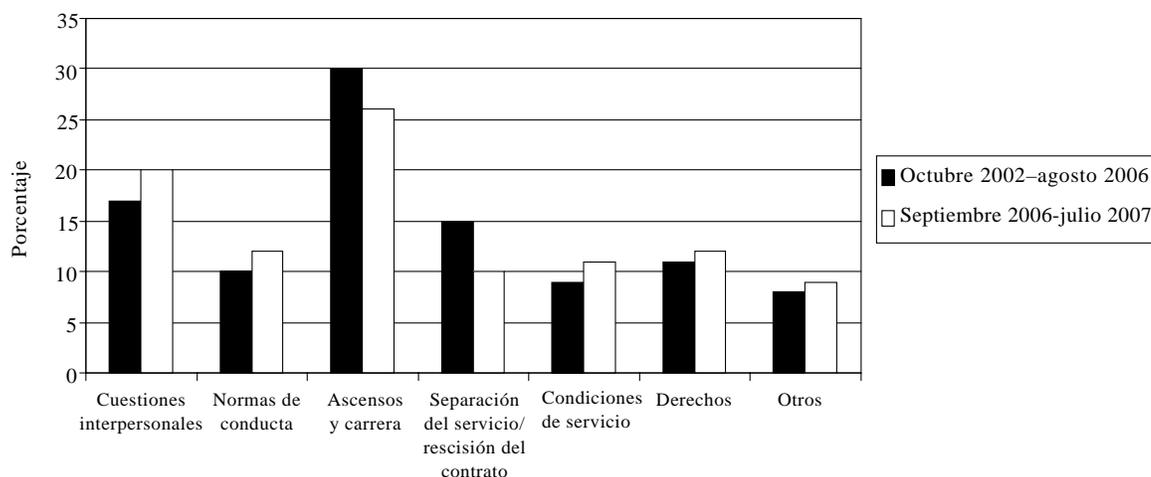


*Fuente:* Oficina del Ombudsman, julio de 2007.

28. El gráfico VI muestra el desglose anual de los casos por categoría ocupacional. Como se señala en el informe del año precedente (A/61/524), la proporción de funcionarios de cada categoría principal se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los años. El grupo constituido por el “cuadro orgánico y categorías superiores” mantenía un promedio que oscilaba entre el 48% y el 45% a lo largo del período quinquenal. El segundo grupo principal, constituido por el Servicio Móvil, el cuadro de servicios generales y cuadros conexos, pasó del 45% en 2002 al 38% en 2007. La tercera categoría, en la que se incluyen todos los demás grupos (personal nacional, jubilados y ex funcionarios) ha aumentado regularmente a lo largo de los años, pasando del 9% en 2003 al 16% al 31 de diciembre de 2006.

## Gráfico VII Desglose de casos por cuestión a que se refieren

(1° de octubre de 2002 a 31 de julio de 2007)



Fuente: Oficina del Ombudsman, julio de 2007.

29. El gráfico VII muestra la distribución de los casos planteados por los funcionarios que solicitaron asistencia a la Oficina. Incluye una comparación entre los promedios correspondientes al período comprendido entre octubre de 2002 y agosto de 2007 y el actual período de presentación de informes: septiembre de 2006 a julio de 2007. Cabe destacar el grado de coherencia entre ambos períodos. En términos generales, las personas que se pusieron en contacto con la Oficina del Ombudsman han solido denunciar a lo largo de los años los diversos tipos de problemas citados en proporciones constantes.

### Cuestiones relativas a los ascensos o la carrera

30. El tipo de cuestión más importante planteada por el personal se refiere a los ascensos o la carrera. En los cinco últimos años, esta categoría se ha mantenido siempre como la más importante, representando aproximadamente el 29% del número total de casos. Esta categoría incluye las cuestiones relacionadas con la evaluación de la actuación profesional y su repercusión en la carrera de los funcionarios. Muchos funcionarios creen que la formulación de observaciones negativas en relación con ellos dañará permanentemente sus carreras y, efectivamente, a menudo es difícil que un funcionario pueda superar las observaciones negativas hechas en una evaluación, incluso cuando dicho funcionario entabla con éxito un procedimiento de impugnación, ya que no existe disposición alguna que obligue a que se supriman esas observaciones, ni siquiera aunque se lleve a cabo una modificación del contenido de la evaluación.

#### *Movilidad y perspectivas de carrera*

31. Esta categoría incluye también la movilidad y las perspectivas de carrera. Tales casos son planteados a menudo por personas que consideran que sus carreras se encuentran paralizadas y que tienen escasas perspectivas de promoción. Algunas veces ni siquiera reivindican un ascenso, sino que desean cambiar de puesto a fin de

poder realizar un trabajo que les sea más satisfactorio. Al solicitar otros puestos, a menudo sienten que no tienen control alguno sobre sus perspectivas de carrera. La movilidad sigue siendo una fuente muy importante de ansiedad entre el personal, con la aplicación de los programas de reasignación dirigida (ST/AI/2006/3 y ST/AI/2007/2) y a pesar del enfoque en función de cada caso y categoría adoptado por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de la Secretaría.

### **Cuestiones interpersonales**

32. La categoría de relaciones interpersonales incluye las cuestiones planteadas por conflictos interpersonales entre colegas, así como conflictos con los supervisores. La proporción de casos que plantea este tipo de cuestiones ha aumentado entre septiembre de 2006 y julio de 2007, pasando del 17% al 22%, y representa el 18% de todos los problemas planteados a lo largo del período quinquenal. Tales problemas incluyen denuncias por falta de respeto, amenaza o intimidación, falta de comunicación o consulta con el personal y un entorno laboral percibido como adverso o que menoscaba la productividad. Los funcionarios que plantean esas cuestiones a menudo temen incluso que la Oficina del Ombudsman contacte directamente con sus supervisores. El miedo a las represalias sigue siendo real, pese a la aplicación de la política de protección contra las represalias en el marco de las denuncias por faltas de conducta y la cooperación con las auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (ST/SGB/2005/21). En numerosos casos, una intervención (mediación facilitada o adiestramiento de una o todas las partes) de la Oficina del Ombudsman ha tenido efectos inmediatos sobre la situación.

### **Cuestiones de separación del servicio y rescisión del contrato**

33. La categoría de cuestiones de separación del servicio o rescisión del contrato incluye los casos de los funcionarios que se ven afectados por la reducción del personal de las misiones o cuyos contratos no son renovados. También afecta al personal cuyos puestos han sido suprimidos o llevan prolongados períodos de tiempo con contratos temporales. Durante el período comprendido entre octubre de 2002 y julio de 2007, esa categoría representó aproximadamente el 14% de los casos. Se alienta a los funcionarios a recabar la asistencia de la Oficina del Ombudsman a la mayor brevedad posible. En esos casos, la Oficina colaborará estrechamente con las dependencias pertinentes a fin de encontrar posibles soluciones u otros puestos de trabajo, conforme proceda.

### **Derechos**

34. La categoría de casos relativos a los derechos abarca por lo general situaciones en que se han producido errores o descuidos en la administración de las prestaciones de los funcionarios. El porcentaje de los casos inscritos en esta categoría ha disminuido ligeramente con los años, pero sigue suponiendo el 11% del número total de casos. En algunos casos que se han señalado a la atención de la Oficina del Ombudsman, se espera que el funcionario que se ha visto afectado por la decisión asuma el costo que la negligencia ha entrañado. Esas situaciones crean un profundo sentimiento de injusticia entre los funcionarios. Los departamentos y oficinas afectados han cooperado de buena gana para hallar soluciones a muchos de esos casos.

### **Normas de conducta**

35. Los casos relacionados con la violación de las normas de conducta siguen constituyendo una categoría importante y en la actualidad representan el 10% de todos los casos. Esa categoría abarca la denuncia por funcionarios de situaciones de discriminación y hostigamiento, incluido el acoso sexual, por parte de un colega o supervisor y que desean obtener orientación sobre las disposiciones aplicables del Estatuto y Reglamento del Personal. Esa categoría también incluye un porcentaje importante de funcionarios sometidos a investigaciones o procedimientos disciplinarios oficiales que solicitan orientación sobre cómo encarar una situación que a menudo no comprenden, o funcionarios que tienen que enfrentarse a un entorno de trabajo hostil, y a menudo al ostracismo, durante los prolongados períodos necesarios para que se lleve a término el procedimiento oficial. La Oficina del Ombudsman no aborda el contenido de tales casos.

### **C. Misiones de mantenimiento de la paz**

36. Los casos interpuestos por el personal empleado en misiones de mantenimiento de la paz se suelen inscribir en cinco grandes categorías:

a) Casos en que una norma relativa a un derecho o prestación parece haberse interpretado erróneamente. En esta categoría de casos, la Oficina alentará al responsable de la decisión a que vuelva a examinar el caso. La Oficina ha solido tener éxito a la hora de obtener un resultado favorable para el funcionario;

b) Casos en que se han acatado los términos de las normas pero hay pruebas de manipulación a fin de lograr un resultado determinado o se han tomado en consideración factores ajenos. En esta categoría, la Oficina tratará de facilitar una solución que sea justa y equitativa, proponiendo opciones que coadyuven a un resultado ecuánime;

c) Casos de descuido administrativo que se han traducido en pérdidas financieras para el funcionario, como un retraso en el pago del sueldo que acarrea consecuencias económicas para el funcionario o la recuperación de un sobrepago, entre otros. En esta categoría de casos, generalmente el funcionario afectado ha corrido en buena medida con los costos del error y la Oficina del Ombudsman procura subsanar la situación;

d) Casos que entrañan reclamaciones acerca de las repercusiones adversas o discriminatorias de una política, norma o práctica institucional que, sin embargo, ha sido interpretada correctamente. En esta categoría de casos, la Oficina tiene una limitada capacidad de modificar el resultado de un caso específico, aunque puede dictaminar que la cuestión es un problema sistémico que requiere un examen más detenido;

e) Casos en que el funcionario no puede defender su causa con argumentos empíricos. En esta categoría de casos, se trata de dejar claro al funcionario que se han aplicado las debidas garantías de procedimiento y que la Oficina no dispone de argumentos razonables para defender el caso.

#### IV. Cuestiones sistémicas: contexto y dificultades

37. Determinar las fuentes de la controversia y tratar de enmendar sus causas profundas es fundamental para eliminar el conflicto en el lugar de trabajo y promover un entorno laboral más armonioso. Las controversias surgen cuando las expectativas difieren entre las partes. Minimizar las divergencias de opinión entre el personal y la administración mediante la promoción de un conjunto común de normas y criterios aceptables en todos los ámbitos de la práctica de las Naciones Unidas es, por consiguiente, un instrumento clave para prevenir el agravamiento del conflicto y promover un eficaz funcionamiento unificado de la Organización.

38. Fiel a su función catalizadora del cambio, la Oficina ha asignado desde su creación gran importancia a la responsabilidad de definir las fallas sistémicas y formular recomendaciones para introducir cambios en las políticas y prácticas que subsanen esas fallas sistémicas, de conformidad con el párrafo 3.11 de su mandato. En sus dos informes precedentes (A/60/376 y A/61/524), la Oficina subrayó algunas de las causas profundas más comunes del conflicto y la insatisfacción entre el personal. Entre otras cosas, puso de relieve la necesidad de proteger de las represalias, a las personas que desvelan pruebas de irregularidades, la necesidad de aplicar con rigor la política de tolerancia cero contra la discriminación; la necesidad de aclarar las funciones respectivas de las oficinas en el sistema de solución de controversias y la necesidad de mejorar la capacitación de los directivos. También hizo un llamamiento a la Organización para que siguiera difundiendo entre el personal información sobre la conducta que se espera de ellos en calidad de funcionarios internacionales, creando también mayor conciencia al respecto, e impusiera sistemáticamente multas por su incumplimiento. Instó a los directivos a participar plenamente en el sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional a fin de mejorar su uso como instrumento efectivo para supervisar y mejorar el desempeño del personal. La Oficina también ha puesto de relieve la necesidad de armonizar las distintas modalidades contractuales utilizadas por la Organización.

39. La respuesta institucional a la recomendación de la Oficina ha sido positiva. Se ha ampliado el ámbito de los cursos de formación dirigidos al personal y los directivos. Se ha introducido una política que protege de las represalias por denunciar faltas de conducta y cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (ST/SGB/2005/21). Se ha producido un drástico replanteamiento del sistema interno de justicia encaminado a instaurar un nuevo mecanismo modificado para mejorar el acceso a la justicia y su administración, así como para extender el uso de la resolución oficiosa de controversias. La mayoría de las misiones ha adoptado el sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional para evaluar el desempeño del personal y los directivos están utilizando cada vez más el sistema de conformidad con sus fines previstos. La cuestión de la armonización de los contratos ha sido abordada en el marco de las iniciativas de reforma del Secretario General (véase A/60/692 y Corr.1 titulado “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo”).

40. Se han adoptado importantes medidas para poner en práctica muchas de las recomendaciones formuladas por la Oficina del Ombudsman en el pasado, aunque otras siguen sin abordarse. En los párrafos *infra* se vuelven a examinar algunas de esas cuestiones en el contexto de las causas principales de las quejas del personal durante los cinco primeros años de la Oficina.

### **Sistema de selección del personal**

41. Como se ha observado en secciones precedentes del presente informe, en los cinco últimos años las cuestiones relativas a los ascensos y la carrera han constituido la proporción más elevada de las quejas elevadas por los funcionarios a la Oficina. Con la supresión de los ascensos per se y siendo el proceso de selección por concurso el único medio de acceder a una categoría superior, el eficaz funcionamiento del sistema de selección y los procedimientos de contratación de la Organización ha cobrado una importancia fundamental, dado que es determinante para la satisfacción de la mano de obra institucional. Un sistema que no sea percibido por la dirección y el personal como transparente o basado en el mérito puede favorecer el descontento generalizado.

42. El actual sistema de selección de personal (véase ST/A/I/2006/3) denota un drástico desplazamiento de las funciones y atribuciones hacia los directores de programas, en detrimento de los oficiales de recursos humanos y los órganos centrales de examen. Esas funciones de contratación constituyen otro estrato de responsabilidad para los directores de programas y su personal, compitiendo con sus funciones sustantivas. El hecho de esperar que el personal desempeñe las funciones asociadas al proceso de contratación entraña riesgos inherentes si no se aportan los correspondientes recursos necesarios para atender las responsabilidades adicionales. Asimismo, el traspaso de responsabilidades, conforme se ha ido delegando en las misiones una parte sustancial de los procedimientos de selección de los candidatos, se ha solidado plasmar en un cambio de signo, dejando atrás una evaluación objetiva de las cualificaciones y experiencia de un candidato en favor de una evaluación más subjetiva basada en el conocimiento previo de la persona como factor clave de la selección.

43. Además, las demoras inherentes al sistema de selección de los candidatos, debido a la limitada dotación de personal de las oficinas que desempeñan esas funciones, suelen significar que las solicitudes de muchos candidatos externos no son examinadas, lo que limita la capacidad de la Organización para captar candidatos externos competentes y debidamente cualificados. Asimismo, ante la falta de una aportación sustantiva del personal de recursos humanos en gran parte del proceso, hay una inadecuada supervisión del tipo que garantizaría el cumplimiento de las políticas institucionales clave relativas a la contratación, incluidas las destinadas a garantizar el equilibrio entre los géneros, mantener un equilibrio geográfico en todo el sistema y asignar la prioridad pertinente a los candidatos surgidos de los concursos nacionales. En dicha situación, los candidatos suelen percibir en la contratación un sesgo a favor de candidatos preseleccionados y favorecidos. Varias reclamaciones recibidas por la Oficina, son de funcionarios, que consideran haber sido injustamente excluidos de la lista eliminatoria lo que atribuyen a factores ajenos a sus cualificaciones para el empleo.

### **Movilidad**

44. La política de movilidad trata de forjar un personal versátil y polivalente, promover un enfoque más integrado en relación con las numerosas facetas de la labor de la Organización y ofrecer al personal mayor variedad en sus oportunidades de carrera. Aunque se concibió como parte integrante del sistema de selección del personal, la falta de suficiente integración entre ambos está planteando obstáculos que podrían condicionar seriamente su satisfactoria aplicación. Se debe afrontar el conflicto de interés intrínseco entre los directores de operaciones que están centrados

en tareas inmediatas, y la Organización, que tiene la mira puesta en los intereses a largo plazo. Para facilitar la movilidad es imperativo que, conforme los funcionarios alcanzan su umbral de rotación, haya un número suficientemente amplio de puestos que puedan solicitar. Si los funcionarios no pueden sino intercambiar puestos con personas de su propio campo especializado, no será posible lograr el objetivo previsto en el programa de movilidad de garantizar al personal una genuina promoción profesional. Al mismo tiempo, los anuncios de vacantes requieren cada vez más años de experiencia especializada, lo que promueve la creación de una mano de obra sumamente especializada con limitadas aptitudes transferibles y contraria al objetivo de forjar una mano de obra polivalente.

45. También se deben examinar más detenidamente algunas otras dificultades inherentes al programa de movilidad. El planteamiento inicial adoptado de introducir gradualmente la movilidad según un plan establecido por categorías abre la posibilidad de que los directores argumenten a favor de excepciones, y el hecho de que ciertos funcionarios en grandes oficinas pueden intercambiarse los puestos sin cambiar de lugar de destino ni tan siquiera de departamento está afectando a la percepción que tiene el personal de la transparencia y la ecuanimidad de todo el planteamiento. El éxito de la iniciativa requiere que se aborden y aclaren esos problemas y una mayor comunicación sobre el particular.

#### **Personal de contratación local**

46. Los diferentes conjuntos de prestaciones y derechos de los funcionarios de contratación internacional y local representan una fuente constante de quejas por parte de este significativo porcentaje del personal. Los motivos más comunes de las quejas relacionadas con las prestaciones son la insuficiencia de la cobertura médica, el hecho de que no se efectúen reembolsos por la instalación de medidas de seguridad en zonas de riesgo, la falta de una obligación de evacuación en tiempo de crisis similar a la aplicable al personal de contratación internacional y la supuesta disparidad entre las condiciones de servicio del personal de mantenimiento de la paz de contratación local y el personal local de los fondos y organismos, así como las insuficientes oportunidades de formación al alcance del personal de contratación local. Este personal también manifiesta sentirse adversamente afectado por la liquidación de las misiones, cuando la reducción de la plantilla hace que la carga de trabajo sea voluminosa y el personal local tiene que trabajar horas extraordinarias pero no puede ser remunerado debidamente, ya que la Organización suele cancelar las horas extraordinarias durante las fases de liquidación.

#### **Prácticas contractuales**

47. Otro importante motivo de inquietud son las modalidades contractuales que utiliza actualmente la Organización.

a) Hay muchas personas que prestan sus servicios a la Secretaría de las Naciones Unidas pero están administradas contractualmente por el PNUD o la UNOPS. La discrepancia entre las prestaciones y los derechos de ese personal y los que reciben los funcionarios de la Secretaría causa en ocasiones tensiones entre los funcionarios que prestan sus servicios en el mismo lugar de destino;

b) También cabe la posibilidad de tener que examinar las repercusiones de la desviación de la Organización de la política de los contratos permanentes. Hoy en día, con menos del 15% de los funcionarios con contratos permanentes, existe una

preocupación generalizada por la renovación de contratos. La delegación de autoridad en los directores, también ha provocado que el personal suela sentirse desprotegido y amenazado ante cualquier atisbo de controversia con su supervisor.

### **Entidades especiales establecidas por las Naciones Unidas**

48. Se ha de revisar el estatuto de las entidades especiales establecidas conjuntamente con las Naciones Unidas, como el Tribunal Especial para Sierra Leona o la asistencia de las Naciones Unidas para los procesos contra el Khmer Rouge. En la actualidad, la mayor parte del personal de estas entidades no se inscribe en el ámbito de los mecanismos institucionales para la protección de los derechos del personal, como el sistema de evaluación de la actuación profesional y el sistema oficial de justicia. Es importante que se adopten medidas para adecuar sus derechos a los de los funcionarios de plantilla de la Secretaría, especialmente ante la oportunidad existente de hacerlo en el marco del actual examen y reestructuración del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas. Eso cobrará creciente importancia si se intensifican los mecanismos de cooperación con las entidades regionales.

49. La transformación de las misiones de mantenimiento de la paz, que han pasado de desempeñar funciones convencionales de despliegue preventivo e imposición de la paz a asumir nuevas funciones derivadas de las actividades de consolidación nacional de las Naciones Unidas (estado de derecho, fomento de la capacidad, desarme, desmovilización y reinserción), ha requerido que la Organización forje estrechas alianzas de trabajo con entidades regionales locales y otras organizaciones internacionales. Se han de instaurar modalidades efectivas para resarcir a los funcionarios por el mal infligido por personal de otros empleadores que no se rigen por la Carta de las Naciones Unidas ni cuyos reglamentos y reglas se inscriben en el marco del mecanismo disciplinario de las Naciones Unidas.

### **Bienestar del personal**

50. La necesidad de ofrecer al personal actividades sociales y recreativas, particularmente en alejadas operaciones administradas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de la Secretaría, es ahora generalmente reconocida. Se han instalado clubes, gimnasios y bibliotecas en varias misiones con la mira puesta en el bienestar del personal. Con todo, el personal de subdependencias más apartadas no siempre tiene acceso a esos servicios ni tampoco tiene fácil acceso a las necesidades básicas para la vida cotidiana.

51. La Organización debe hallar medios creativos de aliviar las penurias imperantes a esas zonas y de ofrecer a los funcionarios acceso a necesidades básicas y bienes seguros.

### **Cobertura de la asistencia psicológica**

52. La propia naturaleza de las operaciones de la Organización sobre el terreno expone a sus empleados a un elevado riesgo de trauma psicológico. La cobertura con arreglo al apéndice D del Reglamento del Personal, sobre indemnización por trauma psicológico imputable al servicio u otros problemas mentales conexos, no es suficientemente amplia, especialmente en lo que respecta a los efectos a largo plazo. Si bien se han adoptado algunas medidas en casos específicos, la Organización debe asumir plenamente su responsabilidad por lesiones imputables al servicio garantizando la atención o cobertura del personal que sufre problemas psicológicos u otros problemas mentales como consecuencia de incidentes relacionados con el servicio.

## V. Actividades de comunicación y divulgación

53. En el párrafo 19 de su resolución 59/283 sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas, la Asamblea General pidió a la Oficina del Ombudsman que continuara y ampliara sus actividades de promoción, en particular las dirigidas al personal local, nacional y de servicios generales, a fin de facilitar la igualdad de acceso y la concienciación, teniendo presente la estructura, las actividades y el entorno operativo de la Organización. La Oficina reconoce la importancia crucial de la comunicación para el desempeño satisfactorio de la Oficina y, a lo largo de los años, ha desarrollado y empleado continuamente nuevos instrumentos y cauces de comunicación interna.

54. En 2002, una carta del Secretario General notificaba a todos los funcionarios la creación de la Oficina, así como su propósito y funciones. Se distribuyó a todas las oficinas y misiones información impresa en inglés y francés para su reparto personalizado. La Oficina también ha colaborado estrechamente con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Servicio de Apoyo y Administración del Personal) en su boletín mensual para difundir información acerca de sus servicios.

55. La principal fuente de información sigue siendo el sitio web de la Oficina del Ombudsman, disponible en la Internet y la Intranet. Contiene material en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas y suministra información actualizada sobre la función del Ombudsman, los principios de trabajo y el *modus operandi*, de la Oficina, y cómo ponerse en contacto con la Oficina de manera confidencial y protegida, así como un impreso electrónico de retroinformación. En abril de 2005 se puso en marcha un sitio web reformado que se actualiza periódicamente. Las oficinas fuera de la Sede, las misiones de mantenimiento de la paz y otras oficinas de la administración del sistema de justicia y departamentos competentes que tienen sitios web han sido invitados a establecer vínculos directos con el sitio. Un vídeo de siete minutos de duración (“Meet the Ombudsman”), sobre la labor de la Oficina, ha sido enviado a todas las oficinas fuera de Nueva York y a la mayoría de las misiones de mantenimiento de la paz. Se ha desarrollado el concepto de boletín electrónico y se pondrá en práctica durante el próximo período de presentación de informes.

56. Otras fuentes de retroinformación distintas del impreso electrónico disponibles en el sitio web de la Oficina son un buzón de sugerencias situado fuera de la Oficina y los correos electrónicos y aportaciones recibidos de funcionarios satisfechos que suelen escribir a la Oficina para expresar su agradecimiento.

57. Para conmemorar el segundo aniversario de la Oficina, se organizaron dos grupos de expertos en Nueva York y Ginebra para debatir la función del Ombudsman. Los grupos fueron presididos, respectivamente, por el Vicesecretario General y el Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Se han celebrado asambleas públicas con todos los departamentos principales de la Secretaría de las Naciones Unidas. En muchos casos, el personal fuera de la Sede participó por videoconferencia. La Oficina también participa periódicamente en programas de iniciación y orientación y en sesiones de información análogas.

58. La Oficina del Ombudsman ha celebrado reuniones periódicas con todos los jefes de departamento, así como todos los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales, representantes especiales del Secretario General, directores de administración/oficiales administrativos jefes de misiones de mantenimiento de la paz y oficiales jefes del personal civil. También se han celebrado reuniones

periódicas con el Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales del Sistema de las Naciones Unidas, los diversos consejos de personal y los representantes del personal en la Sede y todos los lugares de destino visitados. Esas reuniones ofrecieron oportunidades para que la Ombudsman explicara su función y responsabilidades, así como para apreciar mejor las necesidades operativas sobre el terreno. La Oficina siguió involucrando a todos los departamentos y divisiones en deliberaciones sobre la resolución de controversias y sobre el papel y las funciones del Ombudsman. La Ombudsman también ha mantenido contactos regulares con todas las dependencias que se ocupan de la resolución de disputas, en particular la Oficina de Ética, la secretaría del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, la Junta Mixta de Apelación, la Lista de Asesores Letrados, los coordinadores de cuestiones de género y los grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones, así como la Dependencia de Conducta y Disciplina.

### **Visitas al terreno**

59. En los cinco últimos años, la Ombudsman y su personal han visitado, al menos una vez, todas las oficinas fuera de la Sede, todas las comisiones económicas regionales y casi todas las misiones de mantenimiento de la paz. Los funcionarios son notificados con antelación de las visitas previstas. Las quejas personales son recibidas y examinadas, con rapidez e imparcialidad, y quedan garantizados los resultados apropiados.

60. Para comprender mejor los problemas y preservar la confidencialidad de las visitas individuales en entornos en que el personal suele sentirse constreñido, la Ombudsman convocará aleatoriamente al personal para entrevistarse con él. Se entablan debates con el personal directivo superior sobre cuestiones sistémicas y también para tratar de hallar soluciones a problemas concretos. En todas las visitas, se organizan asambleas públicas para todos los funcionarios. Presididas por el jefe de cada oficina, esas asambleas ofrecen una oportunidad para que la Ombudsman informe al personal sobre la función de la Oficina y entablar rondas de preguntas y respuestas. Cada una de las visitas concluye con una reunión de información al jefe de la oficina o misión para presentar las observaciones y recomendaciones generales de la Ombudsman. Al término de cada visita, los funcionarios cobran mayor conciencia de la existencia y el funcionamiento de la Oficina y cómo plantearle sus problemas.

### **Establecimiento de contactos con otros ombudsman del sistema de las Naciones Unidas**

61. La primera reunión de los ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods se celebró en la Secretaría de las Naciones Unidas, en Nueva York, en mayo de 2003. Posteriormente, organizaron reuniones la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra en abril de 2004, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra en octubre de 2005, el Programa Mundial de Alimentos, en septiembre de 2006 en Roma, y el Banco Africano de Desarrollo, en Túnez en junio de 2007. Los participantes se han organizado en una red oficiosa de ombudsman y mediadores de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales conexas. La red incluye ombudsman y mediadores de 21 entidades diferentes.

62. Las reuniones anuales ofrecen oportunidades para el intercambio profesional y de mejores prácticas y para el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional, manteniendo al mismo tiempo la autonomía de cada organización. La red se ha empleado a fondo para facilitar la armonización de las diferentes prácticas de sus miembros.

#### **Cooperación con organizaciones profesionales**

63. Desde sus inicios, la Oficina ha mantenido una estrecha relación con la Asociación Internacional de Ombudsman (AIO), conocida anteriormente como la Asociación de Ombudsman. Esa relación ha sido especialmente beneficiosa, ya que permite a la Oficina recabar asesoramiento y compartir experiencias con ombudsman institucionales sobre normas, códigos de conducta y mejores prácticas, así como participar en la formación impartida por la AIO. Los funcionarios de la Oficina también han participado en los programas de capacitación en aptitudes de mediación y negociación impartidos por la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia y la Universidad de Cornell, y han recibido el diploma correspondiente.

## **VI. Seguimiento del rendimiento y evaluación de la incidencia**

64. Desde sus inicios, la Oficina del Ombudsman ha formulado y mantenido un plan de evaluación quinquenal recurriendo a expertos externos a fin de seguir de cerca la repercusión y evaluar la credibilidad de la Oficina. En diciembre de 2003, se llevó a cabo la primera evaluación de sus operaciones a cargo de expertos externos en solución de controversias (véase A/61/524). El examen proporcionó útil retroinformación y recomendaciones con miras a medidas correctivas.

65. En diciembre de 2005 se efectuó una evaluación de mitad de período. Los evaluadores independientes recabaron amplia retroinformación del personal acerca de la Oficina y también se reunieron con oficiales clave y representantes del personal en la Sede, las oficinas fuera de la Sede y las misiones de mantenimiento de la paz. Entre otras observaciones, los examinadores mostraron preocupación por las posibles consecuencias de una insuficiente dotación de personal de la Oficina del Ombudsman, reconocieron la importancia de asignar ombudsman a las diversas regiones y formularon algunas observaciones técnicas para mejorar el funcionamiento diario de la Oficina (A/61/524, párrs. 79 a 82).

#### **Evaluación quinquenal de la Oficina del Ombudsman**

66. En mayo de 2007, un grupo de expertos independientes realizó una evaluación general de los primeros cinco años de vida de la Oficina, cuyos objetivos eran los siguientes: a) evaluar la medida en que la Oficina había ofrecido los servicios de una persona imparcial e independiente para abordar problemas de los funcionarios relacionados con el empleo; b) analizar los puntos fuertes y las deficiencias de la Oficina; y c) recomendar cambios para que la Oficina sea un instrumento de mayor utilidad en la resolución de los problemas de la Organización. En el marco del examen y para evaluar la concienciación y la satisfacción de los funcionarios con los servicios prestados por la Oficina del Ombudsman, los expertos recabaron amplia retroinformación del personal gracias a un sondeo en línea, así como de oficiales clave y representantes del personal de la Sede, las oficinas fuera de la Sede

y las misiones de mantenimiento de la paz. Las principales conclusiones del grupo de expertos fueron las siguientes:

a) Se ha producido un aumento constante en el número de casos remitidos a la Ombudsman, de unos 35 casos mensuales en 2004 a 60 casos mensuales, aproximadamente, en el primer cuatrimestre de 2007. Ese aumento, conjuntamente con la creciente necesidad de atender los casos sobre el terreno, ha hecho mella en los recursos de la Oficina, hasta el punto de que un seguimiento inadecuado o unos plazos de espera más largos para los nuevos casos podrían producirse y tener una incidencia adversa en la efectividad de la Oficina;

b) La complejidad de los casos es cada vez mayor. Cuando se creó la Oficina, se ocupaba de cuestiones relativamente sencillas relacionadas mayormente con los derechos y prestaciones del personal. Más recientemente, ha venido tratando problemas colectivos que afectan a dependencias enteras. Dicha labor ha sido bienvenida y considerada sumamente efectiva. No obstante, requiere amplios trabajos y consultas con mucha gente en la Organización. Existe una urgente necesidad de conseguir los fondos necesarios para la dotación de los puestos adicionales que han sido autorizados por la Asamblea General;

c) La Oficina recibió grandes elogios por su accesibilidad y su escrupulosa atención a la confidencialidad. Las respuestas al sondeo también alabaron a la Oficina, dándole buenas calificaciones en empatía, amabilidad, la positiva actitud de la Ombudsman y el respetuoso trato de que fueron objeto los visitantes;

d) Algunos aspectos del servicio son susceptibles de mejora, entre los que se incluyen una mejor comunicación sobre el seguimiento de los casos y un acceso más fácil para las apartadas ubicaciones sobre el terreno y los cuadros de menor rango del personal, que no tienen fácil acceso a líneas telefónicas confidenciales ni correo electrónico o no tienen competencias informáticas. La mejora de esos servicios es improbable hasta que se aumenten considerablemente los recursos a disposición de la Oficina;

e) Es preciso aclarar la función de la Oficina y que el personal cobre conciencia de que el Ombudsman no puede ejercer las funciones de juez en ninguna controversia ni tampoco puede ejecutar convenios que no han sido aplicados. En algunas entrevistas, el personal expresó su frustración por el hecho de que la Oficina no hubiera resuelto sus casos, limitándose a señalarlos a la atención de otras fuentes de ayuda. En algunas entrevistas, el personal expresó la opinión de que el Ombudsman debería asumir en algunos casos la función de defensor, en lugar de un facilitador imparcial y neutral. Parece haber expectativas de que el Ombudsman se comporte más como un ombudsman tradicional (protegiendo al personal de abusos y haciendo públicos los hallazgos y recomendaciones) que como un ombudsman institucional (trabajando de manera privada y confidencial para ayudar al personal y la administración a que resuelvan sus controversias por sí mismos). Esas percepciones deberían desaparecer progresivamente conforme madura el sistema, aunque la elevada rotación del personal (especialmente en las misiones de mantenimiento de la paz) indica que será necesario un esfuerzo sostenido de comunicación;

f) El grupo observa que las interrelaciones de la Ombudsman con el alto personal directivo han cambiado desde el primer año de funcionamiento de la Oficina. Mientras que antes había cierta resistencia gerencial e incluso una posición

defensiva, ahora parece que cuando la Ombudsman contacta a un directivo, éste ya no la ve como defensora del empleado reclamante, sino como alguien que puede alertarle acerca de la posible existencia de un problema dentro de su oficina y puede aportar un mecanismo oficioso para solucionarlo;

g) En recientes informes al Secretario General y la Asamblea General, la Ombudsman ha demostrado una creciente capacidad de detectar problemas sistémicos e instar a la intervención directiva para subsanar problemas profundamente arraigados. Eso debería ser siempre una importante función de un ombudsman, siendo especialmente válida en este período de sustancial transformación institucional del sistema de las Naciones Unidas;

h) El grupo cree que, con recursos adicionales, la Oficina podría celebrar reuniones más frecuentes y regulares con altos cargos directivos clave, asociaciones del personal y otras oficinas dentro de las Naciones Unidas, en particular la Oficina de Ética. Esas reuniones son esenciales para determinar cuáles son los problemas sistémicos que requieren la atención de la Organización en su conjunto. El Ombudsman puede desempeñar un papel crucial en el fomento de una mejor coordinación entre departamentos y dependencias, garantizando así la gestión coherente de los problemas;

i) El grupo llegó a la conclusión de que, aun cuando siguen siendo necesarios ajustes, existe una satisfacción general con los servicios prestados por la Oficina. Es probable que la demanda de sus servicios crezca a medida que la Oficina sea más conocida y comprendida. El desafío consiste en seguir vigilando la capacidad de la Oficina para garantizar su suficiencia a la hora de absorber y procesar los casos y ofrecer un seguimiento oportuno y adecuado. De otro modo, existe un riesgo de que se deteriore la imagen de la Oficina y de que los casos que podía haber tramitado el Ombudsman sean remitidos al sistema oficial, con sus consiguientes costos y congestión, reproduciendo así las condiciones imperantes antes de la creación del puesto del Ombudsman.

## **VII. Reforma del sistema de administración de justicia y sus repercusiones en la Oficina del Ombudsman**

67. En junio de 2005, la Asamblea General decidió que el Secretario General establecería un grupo formado por expertos externos e independientes para revisar y reformar el sistema de administración de justicia. El informe presentado por el Grupo de Reforma a la Asamblea General en julio de 2006 (A/61/205) incluye conclusiones y recomendaciones con consecuencias de importancia para el futuro de la Oficina del Ombudsman.

68. El Grupo de Reforma observó, entre otras cosas, que “la Oficina del Ombudsman es la institución que más posibilidades tiene de ser una alternativa viable e integrada de solución de controversias” (párr. 39) y recomendó que se reforzara y descentralizara sustancialmente la Oficina del Ombudsman con la fusión de las oficinas de los Ombudsman existentes en la Secretaría y en los fondos y programas, con objeto de ofrecer coherencia y uniformidad a toda la organización al dirigir a una sola oficina los problemas de todos los funcionarios en relación con controversias contractuales, derechos, normas de conducta (incluyen abuso de autoridad y represalias), no renovación o terminación de contratos, promoción

profesional y otras cuestiones similares (párr. 48). Se concluyó además que un sistema consolidado de solución oficiosa de controversias “daría a los Ombudsman una excelente posibilidad de vigilar los problemas sistémicos y recomendar soluciones” (párr. 48). Se pusieron asimismo de relieve la eficacia en función de los costos de ese sistema y las ventajas que reportaba al personal sobre el terreno.

69. El Grupo también propuso la creación de una División de Mediación adscrita a la Oficina del Ombudsman para prestar servicios oficiales de mediación a la Secretaría y a los fondos y programas, dotada de mediadores profesionales. El Grupo también recomendó una mayor descentralización de la Oficina con el nombramiento de Ombudsman regionales en Nairobi, Ginebra, Ammán/Beirut, Ciudad de Santiago/Panamá, Addis Abeba/Johannesburgo y en las tres principales misiones de mantenimiento de la paz (párrs. 52 y 53).

70. Además, el Grupo de Reforma propuso un nuevo sistema para nombrar al Ombudsman de las Naciones Unidas mediante el establecimiento de un comité de selección conjunto, integrado por representantes del personal y de la administración y Ombudsman externos de prestigio (véase A/61/205, párr. 165).

71. Las conclusiones del Grupo de Reforma fueron analizadas en el séptimo período extraordinario de sesiones del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración, celebrado en Nairobi en enero de 2007, que hizo totalmente suyas las propuestas relativas al sistema oficioso de justicia. Esas conclusiones quedaron consignadas en la nota del Secretario General sobre el Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas, presentado a la Asamblea General en febrero de 2007, que reconoce, entre otras cosas, que “para evitar litigios innecesarios y costosos y promover la solución expedita de las diferencias entre los directivos y su personal, es necesario disponer de un robusto sistema extrajudicial de solución de controversias” (A/61/758, párr. 12).

72. El 30 de abril de 2007, en la resolución 61/261, la Asamblea General decidió “crear una Oficina del Ombudsman única, integrada y descentralizada para la Secretaría y los fondos y programas de las Naciones Unidas” (párr. 12), y pidió al Secretario General que asignase tres puestos para la Oficina del Ombudsman en Ginebra, Viena y Nairobi (párr. 13). Asimismo, destacando la necesidad de que el Ombudsman alentase al personal a buscar soluciones mediante el sistema informal y afirmando que la mediación era un componente importante de un sistema informal de administración de justicia eficaz y eficiente, decidió establecer oficialmente una División de Mediación en la Sede, dependiente de la Oficina del Ombudsman de las Naciones Unidas y encargada de prestar servicios formales de mediación a la Secretaría y a los fondos y programas de las Naciones Unidas (párrs. 14 a 16).

73. Como primer paso en la constitución de una única Oficina del Ombudsman integrada, las oficinas competentes (la Oficina del Ombudsman de las Naciones Unidas, la Oficina del Ombudsman que comparten el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS y la Oficina del Mediador del ACNUR) están cooperando para hallar nuevos medios de armonizar sus prácticas. Además, la perspectiva de establecer oficinas regionales en un próximo futuro está promoviendo una estrecha colaboración en el plano regional. Se están adoptando las primeras medidas para establecer una División de Mediación con cargo a los recursos disponibles, hasta que la Asamblea General vuelva a abordar la cuestión en su sexagésimo segundo período de sesiones.

## VIII. Evolución futura

74. El primer mandato quinquenal de la Oficina del Ombudsman se dedicó a establecer y consolidar la Oficina. En este período, el mecanismo pese a sus limitados recursos, ha pasado a ser plenamente operativo y bien conocido y aceptado en las Naciones Unidas.

### **Aumentar la capacidad de la Oficina.**

75. La demanda de los servicios de la Oficina ha aumentado considerablemente a medida que el personal ha ido cobrando mayor conciencia de su existencia. Ese incremento, combinado con el aumento del personal sobre el terreno, ha puesto a prueba los recursos de la Oficina hasta el punto de que un seguimiento inadecuado o unos plazos de espera más largos para los nuevos casos podrían producirse y repercutir adversamente en la efectividad de la Oficina. Además, desde los comienzos de la Oficina, los casos interpuestos ante ella han crecido en complejidad y existe un mayor riesgo de graves repercusiones. Se han debido adoptar nuevas metodologías para afrontar, por ejemplo, los conflictos entre múltiples partes, pero con los mismos recursos limitados. En un momento en que la credibilidad del sistema oficioso de solución de controversias parece estar arraigado tanto a nivel interno como en los foros internacionales, el suministro de nuevos recursos es fundamental para la supervivencia y el éxito del sistema. Son indispensables recursos adicionales para que la Oficina pueda seguir mejorando su tiempo de respuesta, especialmente en lo que respecta a mantener informados a los visitantes de las diligencias de la Oficina y de la situación de sus casos.

### **Establecer subdivisiones regionales**

76. Conforme se amplían las operaciones del Ombudsman, se deberían establecer los mecanismos adecuados en las oficinas auxiliares, en particular:

a) Introducción de procedimientos operativos estándar para que los visitantes y los problemas se tengan en cuenta de la misma forma en todas las oficinas del Ombudsman, dondequiera que estén situadas. Las nuevas subdivisiones se valdrán de la experiencia adquirida en la Sede, que se recogerá en dichos procedimientos. Los cursos de orientación en la Sede y los programas comunes de formación para el personal de las oficinas del Ombudsman permitirán que los procedimientos se pongan en práctica de manera uniforme;

b) Se deberá instaurar una clara estructura jerárquica. La confidencialidad, independencia, neutralidad e imparcialidad que se enuncian en el mandato y el juramento del cargo del Ombudsman de las Naciones Unidas serán igualmente aplicables a los jefes de las subdivisiones y su personal;

c) Se pondrá en marcha la recopilación de datos. Se introducirán categorías idénticas para presentar los datos y programas informáticos compatibles para recopilar y almacenar los datos. Esa uniformidad facilitará tanto la presentación de informes exhaustivos como el entendimiento de las características específicas de cada subdivisión. La remisión de casos de una subdivisión a otra o la Sede de las Naciones Unidas podría, en algunos casos, acelerar la resolución de los problemas del personal.

**Cooperación con todas las oficinas**

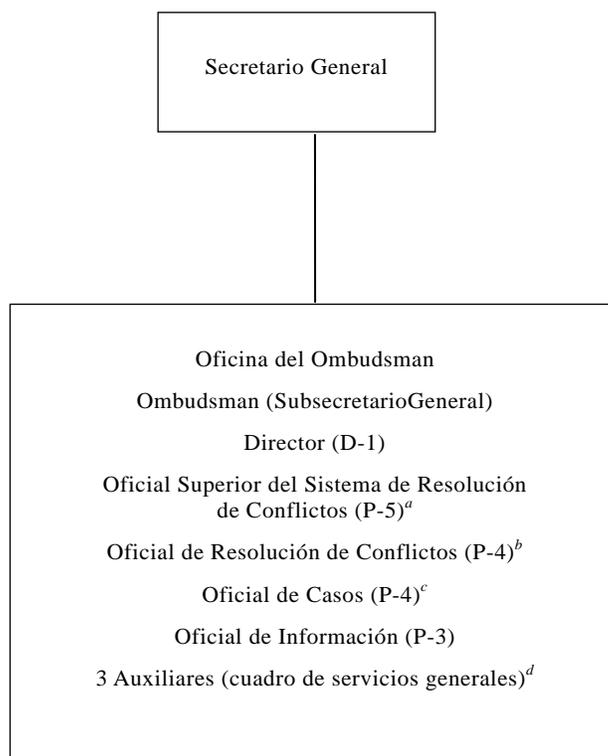
77. Para poder formular recomendaciones efectivas, la Oficina depende de la cooperación de otras oficinas. El apoyo prestado por las asociaciones del personal y los altos cargos directivos ha sido muy de encomiar. Ese apoyo es especialmente esencial en este momento de transición de la Oficina entre su primer mandato y lo que se antoja con toda probabilidad un período muy difícil, con nuevas responsabilidades que incluye una función reforzada de mediación en el marco del nuevo sistema de administración de justicia. La cooperación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha pasado de una frecuente coordinación (semanal) en torno a casos concretos al establecimiento de un punto de convergencia dentro del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno a fin de examinar conjuntamente todos los casos presentados al Ombudsman. Eso ha agilizado sobremanera la solución de casos en las misiones, por lo que se debería considerar la posibilidad de establecer puntos de convergencia similares en otras oficinas clave.

**Aclarar la función del Ombudsman**

78. Una conclusión clave del sondeo del personal en todo el mundo mostró la necesidad de aclarar la función del Ombudsman y procurar que su mandato se entienda mejor. Muchos siguen esperando que el Ombudsman se pronuncie sobre sus quejas. La Oficina debería seguir destacando el cometido específico del Ombudsman en las publicaciones que distribuye. A fin de aclarar cualquier malentendido, se podría preparar e incluir en el sitio web de la oficina supuestos casos anónimos que protejan la identidad y preserven la confidencialidad del proceso, describiendo precisamente a la vez todas las medidas adoptadas por el Ombudsman con objeto de resolver un caso determinado.

## Anexo I

### Organigrama de la Oficina del Ombudsman al mes de julio de 2007



<sup>a</sup> Se está procediendo a la contratación del Oficial Superior de Resolución de Conflictos (P-5).

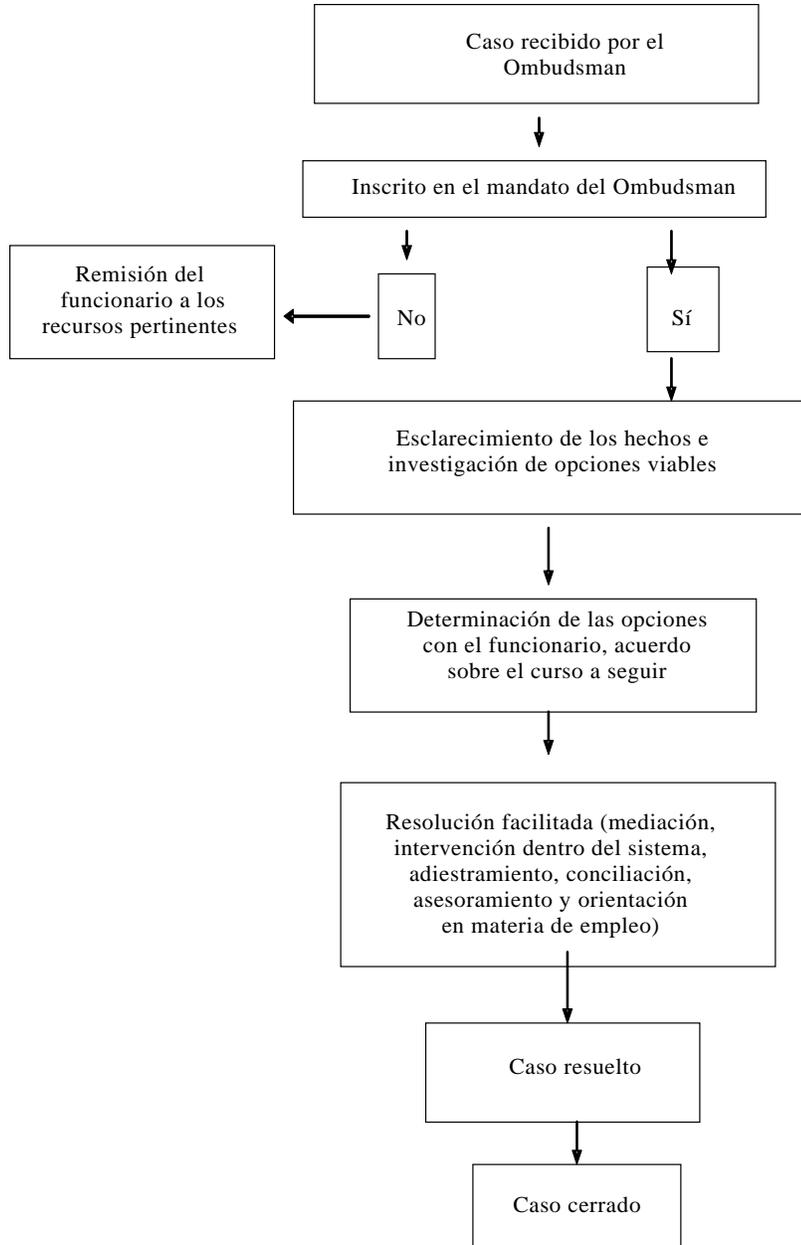
<sup>b</sup> El puesto de Oficial Jurídico está siendo redistribuido como Oficial de Resolución de Conflictos de conformidad con la resolución 61/261 de la Asamblea General, por la cual se crea una División de Mediación en la Oficina del Ombudsman.

<sup>c</sup> El puesto de Oficial de Casos se financia con cargo a la cuenta de apoyo.

<sup>d</sup> Los Auxiliares incluyen el Asistente Personal del Ombudsman (G-6), un Auxiliar Administrativo (G-5) y un Auxiliar de Gestión de la Información (G-5), cuya contratación está en marcha.

## Anexo II

### Proceso de tramitación de los casos



Fuente: Oficina del Ombudsman, agosto de 2007