



Asamblea General

Distr. general
20 de agosto de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 138 del programa provisional*

Administración de justicia en las Naciones Unidas

Actividades de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Resumen

La Asamblea General, en su resolución 59/283 sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas, habiendo subrayado la importancia de la Oficina del Ombudsman como medio primordial para la resolución oficiosa de conflictos, pidió al Secretario General que, en el contexto de su informe anual sobre la administración de justicia en la Secretaría, presentara 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.

En su resolución 62/228 sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas, la Asamblea General reiteró su decisión de crear una Oficina del Ombudsman única, integrada y descentralizada para la Secretaría y los fondos y programas de las Naciones Unidas a partir del 1° de enero de 2008. Además, la Asamblea instó a la Oficina del Ombudsman de las Naciones Unidas, a la Oficina del Ombudsman Conjunto para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, y a la Oficina del Mediador (posteriormente llamada del Ombudsman) de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a que intensificaran los esfuerzos que estaban realizando por coordinar y armonizar las normas, las directrices operativas, las categorías de presentación de informes y las bases de datos. El presente es el primer informe conjunto sobre las entidades de que se ocupa la Oficina del Ombudsman integrada, ahora denominada la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, y abarca el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2008.

* A/64/150.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas.....	4
A. Servicios de ombudsman	4
B. Servicios de mediación.....	5
III. Información estadística sobre los casos y cuestiones	5
A. Volumen de casos	6
B. Características demográficas	7
C. Tipos de cuestiones planteadas	11
D. Cuestiones por lugar de destino.....	15
E. Tipos de servicios prestados	19
IV. Cuestiones sistémicas	19
A. Orígenes y contexto	19
B. Problemas detectados durante el período que abarca el informe en la Secretaría, los fondos y programas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el ACNUR	20
C. Respuestas a cuestiones sistémicas del pasado.....	27
V. Comunicación y divulgación	28
A. Funcionarios de las Naciones Unidas	28
B. Otros interesados dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas	30
C. Fomento de la competencia para la solución de conflictos	30
VI. Evolución futura	31
A. Coherencia en materia de prácticas y principios dentro de la estructura descentralizada ampliada	31
B. Participación de todos los interesados en el proceso para determinar y abordar cuestiones sistémicas	31
C. Mediación	32

I. Introducción

1. Este es el quinto informe del Secretario General a la Asamblea General sobre las actividades del Ombudsman de las Naciones Unidas. 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, presentara 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. La Oficina del Ombudsman ha tomado varias medidas para aplicar el nuevo sistema informal reformado de justicia según lo dispuesto en la resolución 62/228 de la Asamblea General, medidas que incluyen el establecimiento de una oficina única, integrada y descentralizada que preste servicios a la Secretaría y a los fondos y programas de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos), así como a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), una División de Mediación encargada de prestar servicios formales de mediación, y oficinas regionales. En su resolución 63/253, la Asamblea acogió con satisfacción la intención del Secretario General de publicar en 2009 un informe conjunto respecto de las entidades de que se ocupa la Oficina del Ombudsman integrada.

3. El presente es el primer informe conjunto sobre las entidades que abarca la Oficina del Ombudsman integrada, que a partir de ahora pasará a denominarse la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas. El nuevo nombre figurará en el mandato revisado de la Oficina integrada, que se promulgará mediante un nuevo boletín del Secretario General en el sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General.

4. Este informe constituye un primer intento de describir en líneas generales las operaciones de la Oficina integrada, con información estadística consolidada, una explicación de las cuestiones sistémicas e intersectoriales que se han señalado a la atención de la Oficina y recomendaciones conexas. Se han incluido datos relativos a toda la Organización cuando se ha dispuesto de elementos de datos comunes. En 2008, la Secretaría utilizó un método de clasificación de casos diferente al que usaron los fondos y programas de las Naciones Unidas y el ACNUR. Al 1º de enero de 2009, la Oficina integrada tenía intención de continuar su transición hacia una metodología común para la recopilación de datos sobre los casos. La recopilación conjunta le proporcionará mayores oportunidades para analizar y comparar datos en sus futuros informes y para determinar intervenciones que beneficien a todo el sistema.

5. El presente informe abarca las operaciones realizadas por la Oficina integrada durante el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2008. Anteriormente, la Secretaría, los fondos y programas y el ACNUR tenían distintos ciclos de presentación de informes y el Ombudsman de las Naciones Unidas informaba a la Asamblea General únicamente sobre los casos que le presentaba la Secretaría. El período de presentación de informes se ajustó debidamente para poder preparar un informe sobre las actividades del Ombudsman referente a la nueva

oficina consolidada. La Oficina integrada seguirá presentando informes sobre sus actividades¹ a las entidades de que se ocupa y a la Asamblea General.

II. Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas

A. Servicios de ombudsman

6. La Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas se estableció de conformidad con lo dispuesto en la resolución 62/228 de la Asamblea General con el fin de proporcionar un mecanismo imparcial, independiente e informal de resolución de conflictos para la solución de problemas relacionados con el empleo en beneficio de los funcionarios y el personal asociado de la Secretaría, los fondos y programas y el ACNUR. Las oficinas regionales de la Oficina estarán ubicadas en Bangkok, Ginebra, Jartum, Kinshasa, Nairobi, Santiago y Viena, y prestarán servicios similares a los funcionarios y el personal asociado en las diversas regiones.

1. Principios de trabajo

7. La Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, que constituye un firme pilar oficioso del sistema de administración de justicia, utiliza métodos informales y de colaboración para la solución de conflictos en una etapa temprana. La Oficina sigue rigiéndose por los principios básicos de independencia, neutralidad, confidencialidad e informalidad. El Ombudsman aboga por la justicia y por unos procesos administrados con equidad, no por ninguna persona en particular dentro de la Organización. Como parte designada neutral, el Ombudsman tiene la obligación de mantener confidencialidad estricta respecto de los asuntos que se señalen a su atención. La Oficina no lleva registros para las Naciones Unidas ni para ninguna otra parte y no revela información sobre casos individuales ni visitas del personal. La Oficina no puede ser obligada por ningún órgano ni funcionario de las Naciones Unidas a dar testimonio sobre asuntos que se hayan señalado a su atención; tampoco realiza investigaciones formales ni acepta notificaciones legales en nombre de las Naciones Unidas. El Ombudsman no tiene facultades decisorias ni puede emitir fallos ni conclusiones determinantes, sino que presta asesoramiento y hace sugerencias o recomendaciones informales, según proceda, sobre medidas necesarias para resolver conflictos o impedir que vuelvan a ocurrir. El Ombudsman toma en cuenta los derechos y obligaciones existentes entre la Organización y el funcionario y las consideraciones de equidad pertinentes a cada situación.

2. Acceso al Secretario General

8. El Ombudsman de las Naciones Unidas es el jefe de la Oficina integrada y tiene acceso directo al Secretario General según sea necesario para el desempeño de sus funciones. También plantea cuestiones pertinentes a la administración y el personal, según proceda, para facilitar la solución de conflictos, y hace

¹ El informe anterior de la Secretaría se publicó con la signatura A/63/283. El Ombudsman de los fondos y programas y el Ombudsman del ACNUR publicaron informes anuales separados para 2008.

recomendaciones sobre cambios en las políticas y prácticas. Del mismo modo, los ombudsmen de los fondos y programas y del ACNUR tienen acceso directo a los jefes ejecutivos de sus respectivas entidades.

3. Armonización de las oficinas

9. El proceso de creación de la Oficina del Ombudsman integrada y armonizada se inició en 2008. Durante todo ese año se realizaron esfuerzos concertados para lograr sinergias y armonizar prácticas. Una iniciativa de armonización importante —la primera de la Oficina integrada— fue la organización de un retiro de trabajo para el personal de las oficinas de los ombudsmen de la Secretaría, los fondos y programas y el ACNUR en septiembre de 2008. En el retiro se examinaron tres cuestiones: a) la consolidación del equipo y el trabajo en colaboración; b) el desarrollo de competencias, por ejemplo, en materia de análisis de casos y conflictos y de solución de conflictos; y c) el establecimiento de sistemas administrativos. Los equipos intercambiaron mejores prácticas y determinaron oportunidades para facilitar una integración efectiva. Se acordó que convendría organizar jornadas de retiro ulteriores para asegurar la armonización de la Oficina integrada, especialmente a medida que se establecieran las oficinas regionales y la División de Mediación, y continuar con las actividades de desarrollo profesional.

B. Servicios de mediación

10. La División de Mediación, que forma parte de los servicios que ofrece la Oficina integrada y se subordina y rinde cuentas al Ombudsman de las Naciones Unidas, presta servicios de mediación a la Secretaría, los fondos y programas y el ACNUR. La División se ocupará de los casos que le presenten las partes y el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, entre otros.

11. Se espera que la mediación, como proceso neutral, voluntario y confidencial, ayude a las partes en conflicto a identificar y comprender los problemas e intereses, explorar opciones y generar soluciones aceptables para todos, incluso mediante la redacción de acuerdos cuando se solicite.

12. La División de Mediación está elaborando sus propias directrices y procedimientos operativos estándar tras haber celebrado amplias consultas con las principales partes interesadas en el sistema de administración de justicia. Estos procedimientos se publicarán en el sitio web de la Oficina.

13. La Oficina integrada está preparando una lista de mediadores que puedan prestar servicios de solución de controversias cuando se requieran. La lista se ampliará en un futuro para dar servicio a las oficinas regionales.

III. Información estadística sobre los casos y cuestiones

14. Uno de los principales objetivos de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas es detectar problemas sistémicos en el lugar de trabajo, analizar sus causas fundamentales y hallar oportunidades para impedir que se vuelvan a producir. Para contribuir a lograr este objetivo principal, la Oficina integrada analiza el número de casos que se le presentan y las tendencias que estos

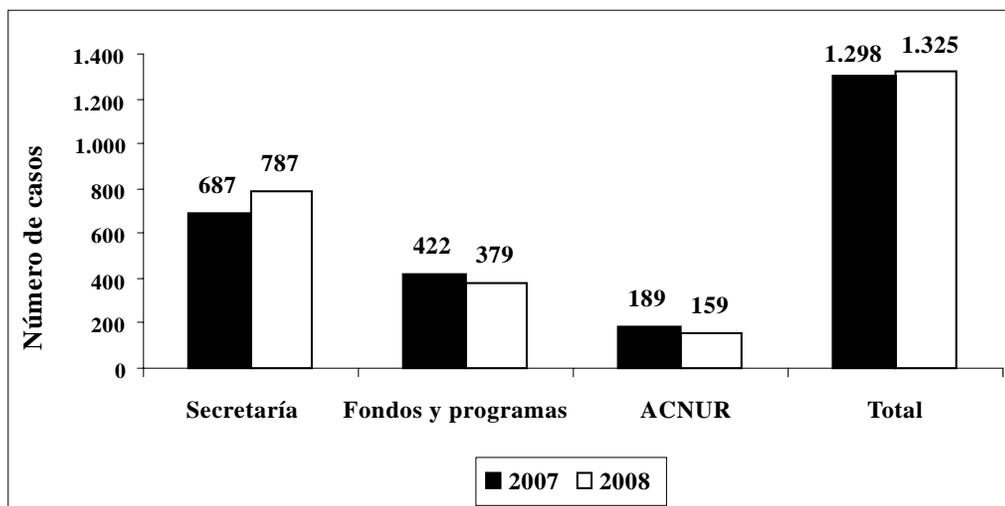
reflejan, las dependencias o zonas de origen de los casos, las características demográficas de quienes acuden a la Oficina, los tipos de cuestiones que se denuncian y la incidencia de las distintas cuestiones por zonas geográficas. Los datos que figuran a continuación están relacionados con estos factores.

A. Volumen de casos

1. Oficina consolidada

15. El número de asuntos sometidos a la Oficina integrada en 2008 aumentó un 2,1% con respecto al año anterior (gráfico 1). Las cifras para 2008 se refieren únicamente a los casos abiertos ese año y no a los que continuaban pendientes desde años anteriores. Pese a los considerables esfuerzos de divulgación realizados, no todo el personal de las Naciones Unidas está bien informado acerca de la labor y las actividades del Ombudsman. Por ejemplo, el personal de contratación local en las operaciones de mantenimiento de la paz y los contratistas individuales que prestan servicios en regiones remotas tienen difícil acceso a información sobre la Oficina y a sus servicios. En general, las personas prefieren acudir a alguien con quien puedan interactuar de forma regular. Por lo tanto, se prevé que el establecimiento de las siete oficinas regionales y de la División de Mediación facilitará el acceso a los servicios, mejorando así su calidad.

Gráfico 1
Número de casos abiertos, 2007 y 2008



2. Secretaría

16. Desde el establecimiento de la Oficina del Ombudsman, el volumen de casos ha ido constantemente en aumento año tras año. El número de casos se ha duplicado prácticamente, desde los 410 que había en 2003, al cumplirse el primer año de operaciones, hasta los 787 registrados en 2008. Entre 2007 y 2008 el número de casos aumentó un 14,6%. Dos factores podrían explicar este incremento. En primer lugar, la plantilla aumentó un 8% durante ese período (véase A/63/310), principalmente en las misiones de mantenimiento de la paz, y en segundo lugar, el personal está ahora mejor informado acerca de los servicios que presta el Ombudsman.

3. Fondos y programas

17. En la Oficina del Ombudsman Conjunto, durante los últimos cinco años el volumen de casos ha aumentado un 52%, de 249 en 2003 a 379 en 2008. No obstante, en 2008 hubo un número ligeramente inferior de casos nuevos en comparación con 2007. La reducción de la plantilla de la Oficina afectó a la capacidad de manejar rápidamente los casos y realizar todas las visitas al terreno previstas. La Oficina se ocupó de 446 casos en 2008, incluidos los casos abiertos en períodos anteriores.

4. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

18. En la Oficina del Ombudsman del ACNUR el volumen de casos se ha duplicado en los últimos cinco años, de 80 en 2003 a 159 en 2008. Ese último año, 159 personas y grupos sometieron asuntos a la Oficina, mientras que el Ombudsman siguió trabajando con 52 funcionarios cuyos casos no habían quedado resueltos el año anterior. Por lo tanto, durante el año la Oficina se ocupó de 211 casos. Las dos terceras partes de los casos abiertos en 2008 se cerraron en el curso del año, pese a que la tasa de visitas a la Oficina se duplicó en el segundo semestre.

B. Características demográficas

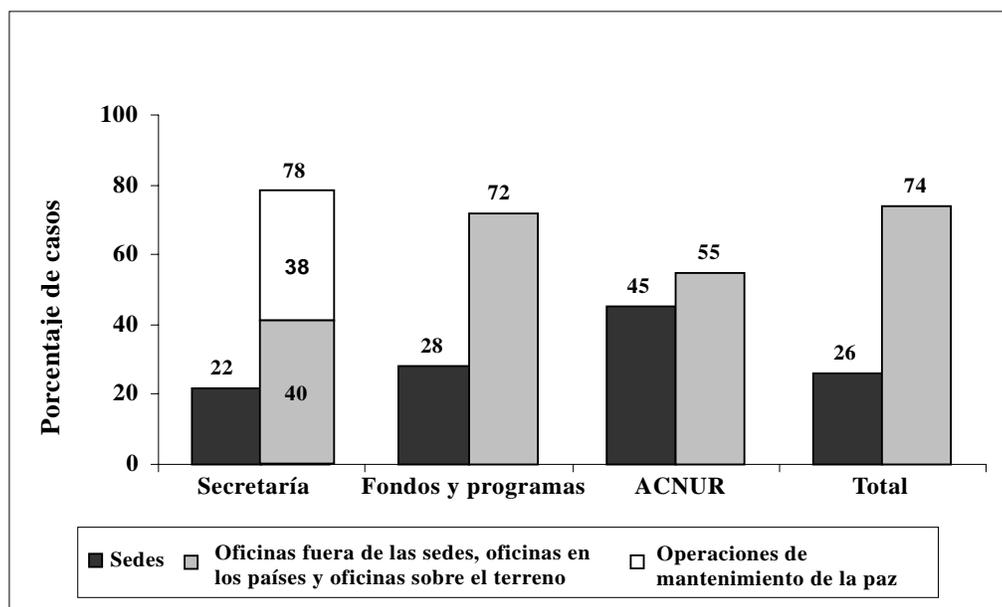
Ubicación geográfica

1. Oficina consolidada

19. La mayoría del personal que utilizó los servicios de la Oficina integrada trabajaba en oficinas en los países, oficinas sobre el terreno y operaciones de mantenimiento de la paz (véase el gráfico 2). Esta distribución de los casos refleja la distribución del personal, que se basa mayoritariamente en una presencia sobre el terreno.

Gráfico 2

Porcentaje de casos originados en las sedes, en comparación con los casos originados fuera de las sedes, en las operaciones de mantenimiento de la paz, en las oficinas en los países o en las oficinas sobre el terreno, 2008



2. Secretaría

20. El porcentaje de casos originados en la Sede de Nueva York disminuyó del 29% del total en 2007 al 22% en 2008. No obstante, el porcentaje de funcionarios de la Sede que acudieron a la Oficina fue mayor que el porcentaje correspondiente al personal de otros lugares de destino.

21. Los casos originados en las oficinas fuera de la Sede de Nueva York aumentaron de un 36% en 2007 a un 40% en 2008. El aumento fue posible gracias a la labor de divulgación realizada. En 2008, el Ombudsman o funcionarios de su Oficina efectuaron visitas a las oficinas de las Naciones Unidas en Ginebra, Nairobi y Viena. La utilización de los servicios podría seguir aumentando conforme se pongan en marcha las siete oficinas regionales.

22. En 2008, el porcentaje de usuarios en las operaciones de mantenimiento de la paz fue mayor que el año anterior (38%, frente al 35%), en parte debido a las visitas efectuadas en 2008 a tres operaciones de mantenimiento de la paz, a saber: la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste, la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire y la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. El establecimiento de oficinas regionales en Jartum y Kinshasa probablemente hará que aumente aún más este porcentaje.

3. Fondos y programas

23. En 2008, el 72% de los casos de que se ocupó la Oficina correspondieron a funcionarios de las oficinas en los países, lo que refleja en términos generales la realidad de la plantilla, que se compone principalmente de personal sobre el terreno. La oficina del Ombudsman de los fondos y programas efectuó en 2008 cinco misiones a oficinas en los países, que abarcaron tres regiones. Hubiera sido deseable que el personal de las oficinas en los países tuviera mayor acceso, pero ello no fue posible debido a que la oficina estaba operando con una plantilla reducida. Si bien en 2008 hubo un número ligeramente mayor de casos originados en las oficinas en los países que en 2007, la cifra de ese año sigue siendo un 10% inferior a la registrada en 2006, cuando la oficina contaba con su plantilla al completo.

4. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

24. El número de funcionarios de contratación nacional en destinos sobre el terreno, en particular en lugares remotos, que se ponen en contacto con la oficina sigue siendo escaso en relación con el porcentaje de la plantilla del ACNUR que representan. Se recomienda que en los próximos años se revitalice y amplíe la red de asesores para un lugar de trabajo respetuoso, proyecto experimental de las Naciones Unidas basado en un exitoso modelo ya firmemente establecido en el Banco Mundial. Los asesores para un lugar de trabajo respetuoso son seleccionados por sus colegas y reciben capacitación específica. Trabajan en oficinas sobre el terreno. Ayudan a sus colegas a comprender mejor las opciones que tienen disponibles para abordar los conflictos y promueven la búsqueda de soluciones inmediatas cercanas al origen del problema. Los asesores para un lugar de trabajo respetuoso también informan a sus colegas sobre los servicios de orientación a los que pueden recurrir (por ejemplo, el Ombudsman, la Oficina de Ética, las oficinas de recursos humanos y la Oficina del Inspector General).

25. El alto porcentaje (45%) de usuarios en la sede del ACNUR (Ginebra y Centro de Servicios de Budapest) en comparación con años anteriores (37% entre mayo de 2005 y noviembre de 2007) se explica por diversos factores: en primer lugar, la atención que ha prestado el Ombudsman al nuevo Centro de Servicios de Budapest, que forma parte de la sede del ACNUR, y sus dos visitas al Centro; en segundo lugar, el aumento de los problemas en algunas dependencias de la sede de Ginebra tras la implantación de una serie de cambios estructurales; y en tercer lugar, el aplazamiento a 2009 de algunas de las misiones al terreno que el Ombudsman tenía previsto hacer. Muchas personas que trabajan sobre el terreno aprovechan estas misiones para hablar confidencialmente con el Ombudsman.

Categoría profesional

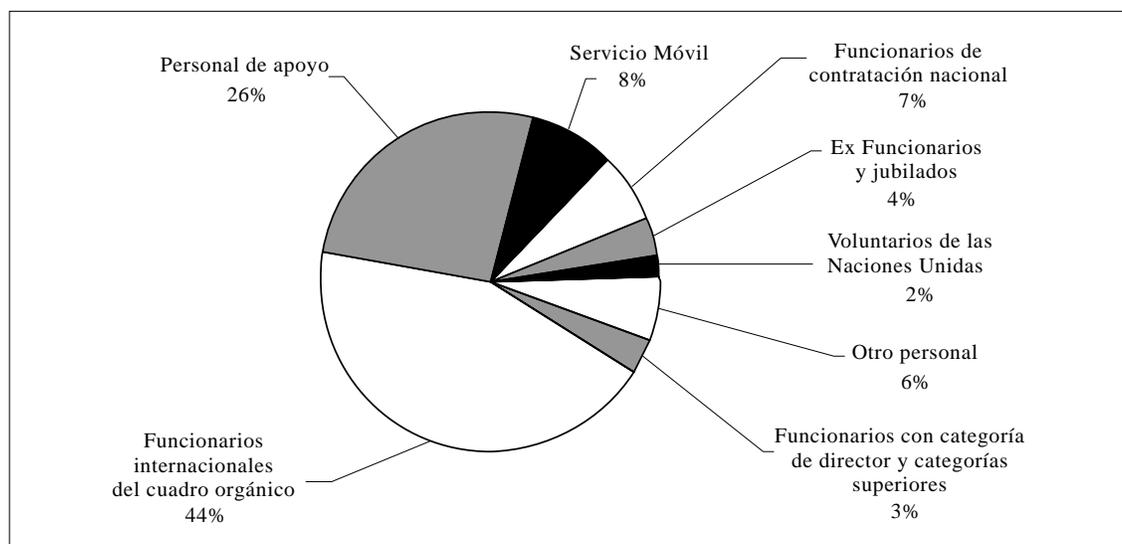
1. Oficina consolidada

26. El 47% de los usuarios de la Oficina integrada en 2008 eran funcionarios de contratación internacional del cuadro orgánico o categorías superiores. En el gráfico 3 se hace un desglose por categoría profesional de los usuarios de la Oficina integrada en 2008. Los datos de los tres componentes de la Oficina integrada se distribuyen como sigue: funcionarios del cuadro orgánico o categorías superiores; funcionarios de contratación internacional del cuadro orgánico; personal de apoyo (servicios generales, seguridad y artes y oficios); funcionarios de contratación nacional (cuadro orgánico y personal de apoyo); y personal de otras categorías (incluidos consultores, contratistas, militares y pasantes). La Secretaría y los fondos y programas también tuvieron casos de Voluntarios de las Naciones Unidas,

ex funcionarios y funcionarios jubilados. Por último, la Secretaría registró casos de funcionarios del Servicio Móvil. Del total de casos sometidos a la Oficina integrada en 2008 que figura en el gráfico 3, la mayor parte (47%) corresponde a funcionarios de contratación internacional del cuadro orgánico o categorías superiores.

Gráfico 3

Porcentaje de usuarios de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas consolidada, por categoría profesional, 2008



2. Secretaría

27. El porcentaje de usuarios con categoría de director o categorías superiores aumentó del 1,9% en 2007 al 3,2% en 2008. Este aumento demuestra que los directivos superiores conocen mejor ahora los servicios que presta la Oficina o tienen más confianza en su capacidad para ayudar a resolver conflictos. Los funcionarios internacionales del cuadro orgánico siguieron siendo los que más acudieron a la Oficina. Aunque estos constituyen el 26% de la plantilla de la Secretaría (véase A/63/310), en 2008, al igual que en 2007, representaron el 43% del total de visitantes a la Oficina. Todos los años, desde que se creó la Oficina del Ombudsman en 2002, la mayoría de los usuarios han sido funcionarios internacionales del cuadro orgánico. En 2008, el 24% pertenecía a la categoría de personal de apoyo (incluidos servicios generales, artes y oficios y seguridad) y el 13% provenía del Servicio Móvil. El personal de contratación local en las operaciones de mantenimiento de la paz estuvo muy insuficientemente representado entre los usuarios de la Oficina del Ombudsman, pues presentó sólo el 4% del total de los casos. El establecimiento de oficinas regionales en Jartum y Kinshasa probablemente facilitará el acceso del personal local al Ombudsman. El 8% de los casos registrados en 2008 los presentaron empleados que no eran de plantilla, entre ellos consultores, contratistas, pasantes, voluntarios y militares.

3. Fondos y programas

28. En 2008 el 46% de los usuarios procedentes de los fondos y programas fueron funcionarios internacionales del cuadro orgánico, el 26%, personal de apoyo y el 12%, funcionarios nacionales del cuadro orgánico. Como se señala en el párrafo 24 del presente informe, es preciso que haya más servicios de ombudsman disponibles a nivel local para que el personal local y de apoyo tenga un mayor aliciente para dar a conocer problemas que de otro modo se dejarían sin atender.

4. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

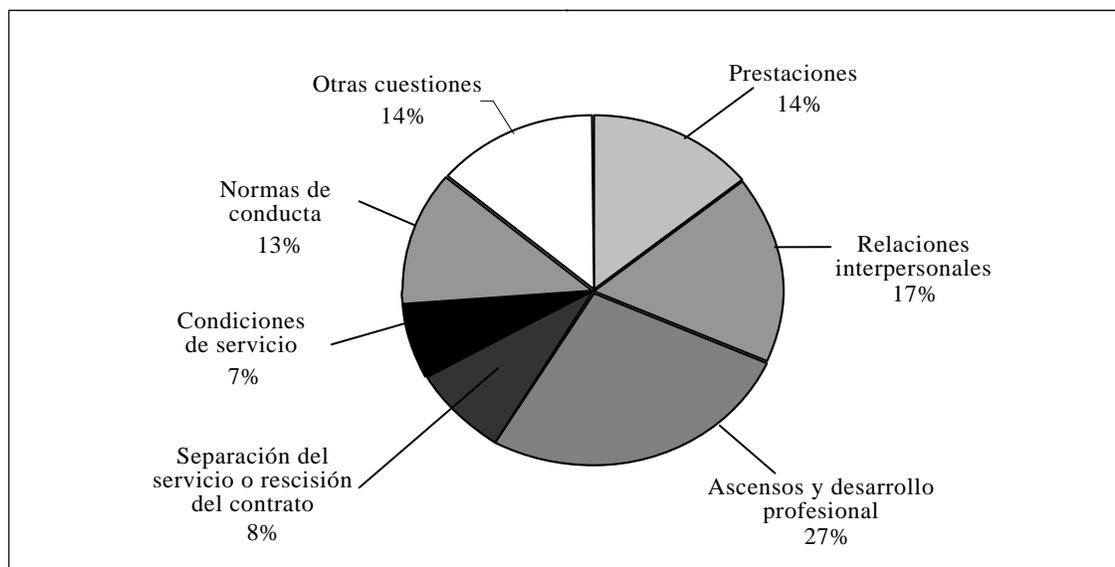
29. La continua disposición de muchos directivos superiores en el terreno y en la sede a utilizar los servicios del Ombudsman del ACNUR o a instar a sus subordinados a que los utilicen refleja su reconocimiento de que el hecho de acudir al Ombudsman no es señal de debilidad, fracaso ni deslealtad. Esto supone un cambio importante con respecto a las actitudes que mostraban algunos directivos al principio de establecerse la Oficina. El 5% de los usuarios fueron funcionarios con categoría de director, mientras que el 50% fueron funcionarios del cuadro orgánico de contratación internacional o nacional y el 34%, personal de apoyo.

C. Tipos de cuestiones planteadas

1. Oficina consolidada

30. Los datos sobre los tipos y el número de asuntos sometidos a la Oficina integrada ayudan a detectar características y problemas sistémicos que la Organización debe abordar (véase también la sección IV). Tanto en la Secretaría como en los fondos y programas y en el ACNUR, la categoría de casos más numerosa fue la relacionada con el desarrollo de la carrera (véase el gráfico 4). En segundo lugar destacaron los casos relativos a problemas interpersonales y entre subordinados y supervisores. En 2008, los métodos de clasificación de casos empleados por el Ombudsman de la Secretaría fueron distintos de los utilizados por sus homólogos en los fondos y programas y el ACNUR, por lo que resultó más difícil hacer una comparación integrada de los casos entre las diferentes entidades. En 2009, se utilizará un método común en toda la Oficina integrada. El método de 2009 será similar a los que utilizan otros ombudsman y mediadores en organizaciones internacionales conexas y en la International Ombudsman Association.

Gráfico 4
Tipos de cuestiones planteadas en la Secretaría, 2008



1. Secretaría

a) Cuestiones relativas a los ascensos y al desarrollo profesional

31. Las cuestiones relativas a los ascensos y al desarrollo profesional han seguido siendo sistemáticamente las que más se han planteado. Estas cuestiones se refieren, entre otras cosas, a la categoría asignada a la entrada en funciones, el subsidio por funciones especiales, el puesto asignado, la clasificación de los puestos, las oportunidades de ascenso, la conversión a contratos de plazo fijo o permanentes y el sistema de evaluación de la actuación profesional.

b) Cuestiones relativas a las relaciones interpersonales

32. La segunda categoría más importante, la de las relaciones interpersonales, comprende los conflictos entre colegas y entre supervisores y subordinados. Además de los servicios de ombudsman, la labor de mediación realizada por la Oficina ha sido un instrumento útil para resolver conflictos entre colegas.

c) Cuestiones relativas a las prestaciones

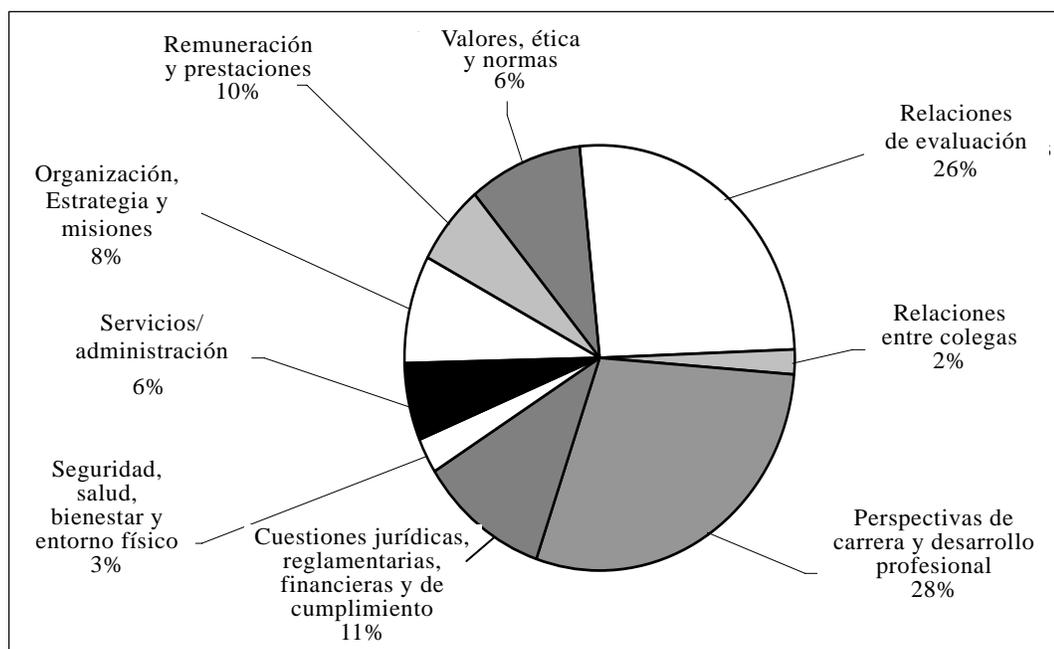
33. En 2008 se recibieron más quejas sobre cuestiones relativas a las prestaciones que en 2007 (102, en comparación con 87). Esta evolución quizás se explique por el número cada vez mayor de casos provenientes de operaciones de mantenimiento de la paz, donde el personal tal vez no siempre tenga suficiente información sobre las prestaciones a que tiene derecho. El personal de mantenimiento de la paz presentó 54 de los 102 casos relacionados con estas cuestiones.

d) Cuestiones relativas a las normas de conducta

34. En 2008 se registraron más casos relacionados con las normas de conducta que en 2007 (89, en comparación con 65). Este aumento podría estar relacionado con la publicación del boletín del Secretario General sobre la prohibición de la discriminación, el acoso y el abuso de poder (ST/SGB/2008/5), que sirvió para concienciar acerca de las normas y los procesos que existen para responder a ese tipo de problemas.

Gráfico 5

Tipos de cuestiones planteadas en los fondos y programas de las Naciones Unidas, 2008



2. Fondos y programas

a) Cuestiones relativas a las perspectivas de carrera y el desarrollo profesional

35. La mayoría de las cuestiones señaladas a la atención del Ombudsman de los fondos y programas de las Naciones Unidas tuvieron que ver con el trabajo y el desarrollo profesional, que son una fuente importante de frustración y conflicto para el personal de todas las categorías (véase el gráfico 5). La falta de orientación y asesoramiento adecuados, unos procedimientos de ascenso cuestionables, las dificultades para lograr la movilidad entre organismos, los fallos en la contratación, la falta de oportunidades de desarrollo profesional, los procesos de selección y algunas cuestiones contractuales contribuyen a los problemas en este ámbito.

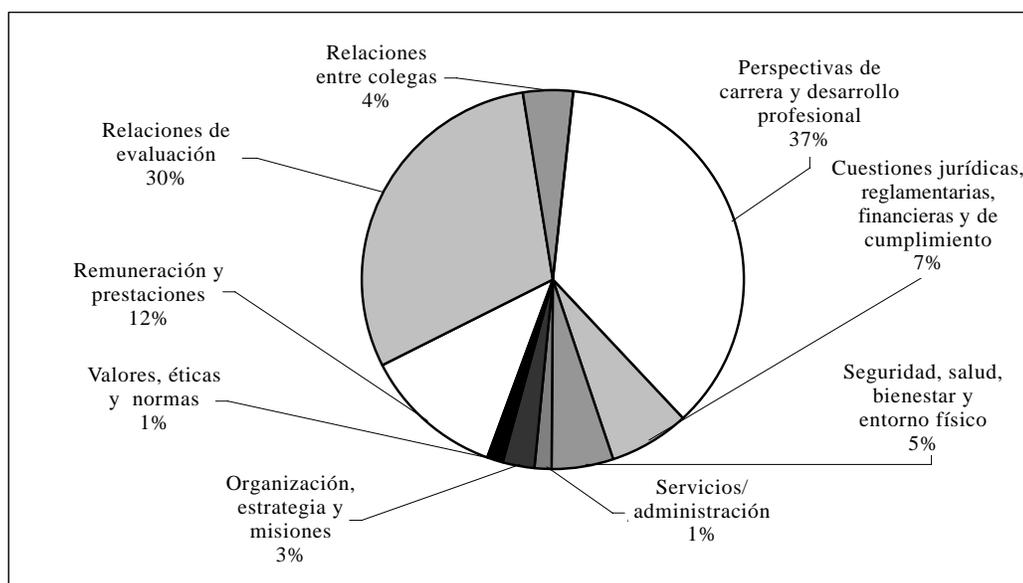
b) Relaciones de evaluación

36. La categoría de las relaciones de evaluación en los fondos y programas tiene que ver con los problemas que surgen entre supervisores y subordinados. Se trata de cuestiones relacionadas, por ejemplo, con el respeto, el tipo de trato, las comunicaciones, el espíritu de equipo, la moral y la gestión y evaluación de la actuación profesional. Hubo una tendencia al alza en el número de casos relacionados con las relaciones evaluativas, que aumentaron del 20% en 2007 al 26% en 2008. Parte de este aumento se explica por la nueva forma en que se están registrando las denuncias de abusos de poder, que se incluyen ahora en las estadísticas sobre las relaciones de evaluación.

c) Cuestiones jurídicas, reglamentarias, financieras y de cumplimiento

37. Los problemas de tipo financiero, jurídico o disciplinario, entre los que cabe señalar el acoso, el despilfarro, el fraude y el abuso de los fondos y los procesos de investigación, representaron el 11% del total de asuntos planteados y constituyeron la tercera categoría más importante de casos en 2008 en los fondos y programas.

Gráfico 6

Tipos de cuestiones planteadas en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2008

3. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

a) Perspectivas de carrera y desarrollo profesional

38. El 37% de los usuarios plantearon cuestiones relacionadas con su trabajo o perspectivas de carrera, pues muchos de ellos se enfrentaban a la supresión de su puesto, o a la no renovación o la rescisión de su contrato (véase el gráfico 6). Otros se quejaron de cambios en sus funciones o traslados involuntarios, así como de retrasos o denegaciones de los ascensos.

b) Relaciones de evaluación

39. El 30% de los usuarios se quejaron de las relaciones de evaluación (supervisión) y de lo que consideraban un trato injusto por parte de sus supervisores. Muchas de estas personas también expresaron preocupaciones relacionadas con sus perspectivas de carrera, concretamente con la evaluación de su actuación profesional, el acoso, el clima negativo en su departamento, la falta de respeto, el abuso de poder y la ineficacia de sus supervisores. También hubo quejas de que algunos supervisores habían tomado represalias; estas quejas se presentaron antes de que se estableciera la Oficina de Ética, que desempeña una función especial en lo que a esta cuestión se refiere.

c) Remuneración y prestaciones

40. El 12% de los funcionarios plantearon cuestiones relacionadas con la remuneración y las prestaciones, siendo sus preocupaciones principales las relativas a las prestaciones por separación del servicio, el derecho a vacaciones, las prestaciones por familiares a cargo y los viajes oficiales. Otras cuestiones importantes planteadas por el personal tuvieron que ver con la seguridad, la salud, el bienestar, el estrés, el equilibrio entre la vida laboral y la personal, y el acoso, incluido el acoso sexual.

D. Cuestiones por lugar de destino

41. En el gráfico 7 figura un desglose de las cuestiones planteadas por el personal de la Secretaría en 2008.

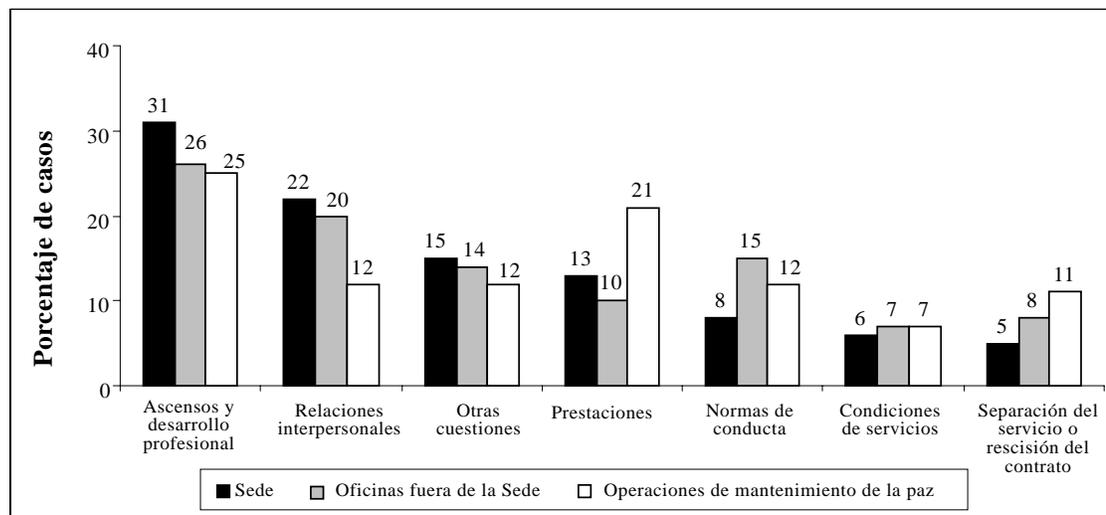
1. Oficina consolidada

42. Las cuestiones relativas a los ascensos y el desarrollo profesional y a las relaciones de evaluación siguen representando el mayor número de casos en todos los lugares de destino.

2. Secretaría

Gráfico 7

Cuestiones por lugar de destino: Secretaría, 2008



Sede

43. La proporción relativamente alta de cuestiones relativas a los ascensos, las perspectivas de carrera y las relaciones interpersonales planteada en la Sede de la Secretaría en Nueva York podría indicar que existe allí un entorno laboral competitivo donde las relaciones entre supervisores y subordinados o entre colegas son relativamente tensas.

Operaciones de mantenimiento de la paz

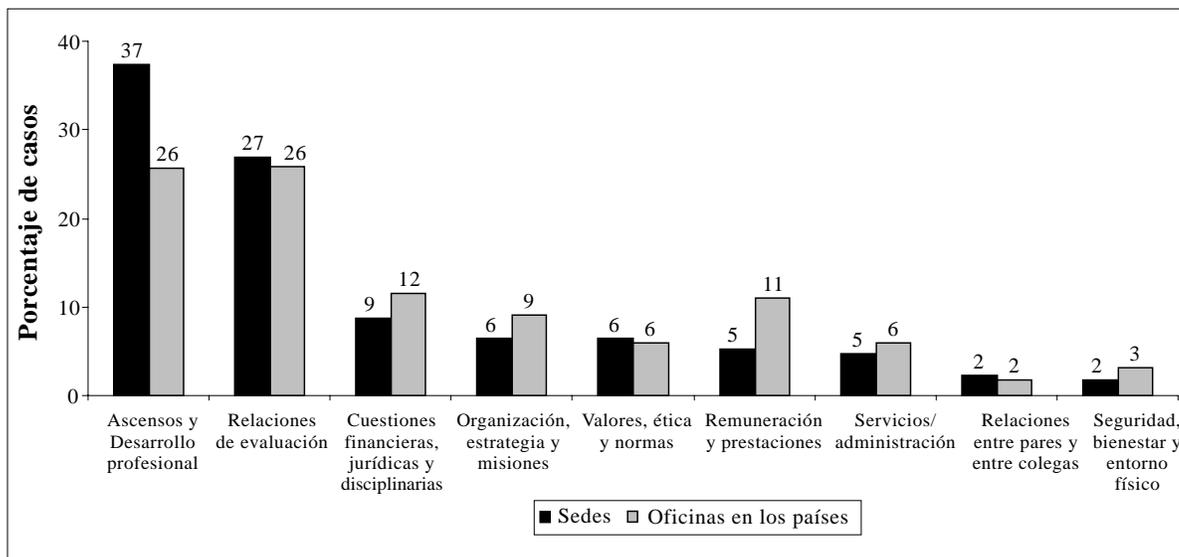
44. Debido al carácter temporal del servicio en las misiones de mantenimiento de la paz, los usuarios en esos lugares de destino tuvieron preocupaciones ligeramente diferentes; en las misiones se registró una proporción mayor de casos relacionados con la separación del servicio o la rescisión del contrato (11%) en comparación con el resto de lugares de destino (8% en las oficinas fuera de la Sede y 5% en la Sede de Nueva York). El personal de mantenimiento de la paz también presentó más quejas relacionadas con las prestaciones (21%) que el personal de Nueva York (13%) o de las oficinas fuera de la Sede (10%). Esto es probable que se debiera a que el personal de las misiones está peor informado acerca de las prestaciones a que tiene derecho y a los retrasos que se producen en el procesamiento de las solicitudes de prestaciones.

Oficinas fuera de la Sede

45. Los usuarios destinados en oficinas fuera de la Sede señalaron a la atención del Ombudsman más cuestiones relacionadas con la violación de las normas de conducta de la administración pública internacional que el resto de los usuarios, 15%, (frente al 8% en la Sede y el 12% en las operaciones de mantenimiento de la paz). Parece ser que los entornos laborales más reducidos y aislados tienden a propiciar situaciones de acoso o intimidación, por lo que hay un mayor porcentaje

de usuarios provenientes de esas oficinas que denuncian casos de hostigamiento o discriminación.

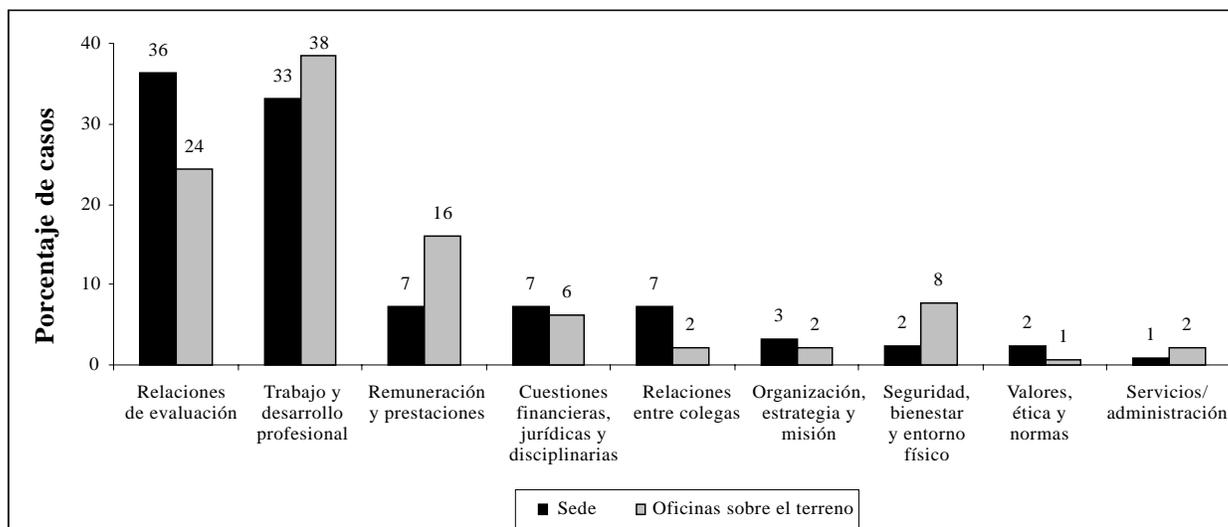
Gráfico 8
Cuestiones por lugar de destino: fondos y programas, 2008



3. Fondos y programas

46. Las cuestiones relacionadas con el trabajo y las perspectivas de carrera fueron las que más preocuparon a los usuarios tanto en las oficinas en los países (26%) como en las sedes de los fondos y programas (37%) (véase el gráfico 8). No obstante, los usuarios de las oficinas en los países plantearon un número casi igual de cuestiones referentes a las relaciones de evaluación (26%), así como un mayor porcentaje de cuestiones relacionadas con la remuneración y las prestaciones, en comparación con sus colegas de las sedes (11% frente a 5%). Un análisis más a fondo de las cuestiones relacionadas con el trabajo y el desarrollo profesional revela que el personal de las sedes plantea cuestiones diferentes a las del personal de las oficinas en los países. Por ejemplo, las cuestiones que se plantean en las oficinas en los países tienen que ver principalmente con la conservación del trabajo y la rescisión o no renovación de los contratos. Estas cuestiones surgen con el doble de frecuencia que en las sedes por diversos motivos ya expuestos, entre ellos las diferencias entre las modalidades de contratos y, en particular, el uso de contratos de servicios para el personal sobre el terreno. En las sedes, el desarrollo profesional puede resultar perjudicado no solo por la rescisión o no renovación de un contrato, sino también por factores como los procesos de selección de puestos y de contratación, las condiciones contractuales y los retrasos en los ascensos o la denegación del ascenso.

Gráfico 9
Tipos de cuestiones por lugar de destino: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2008



4. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

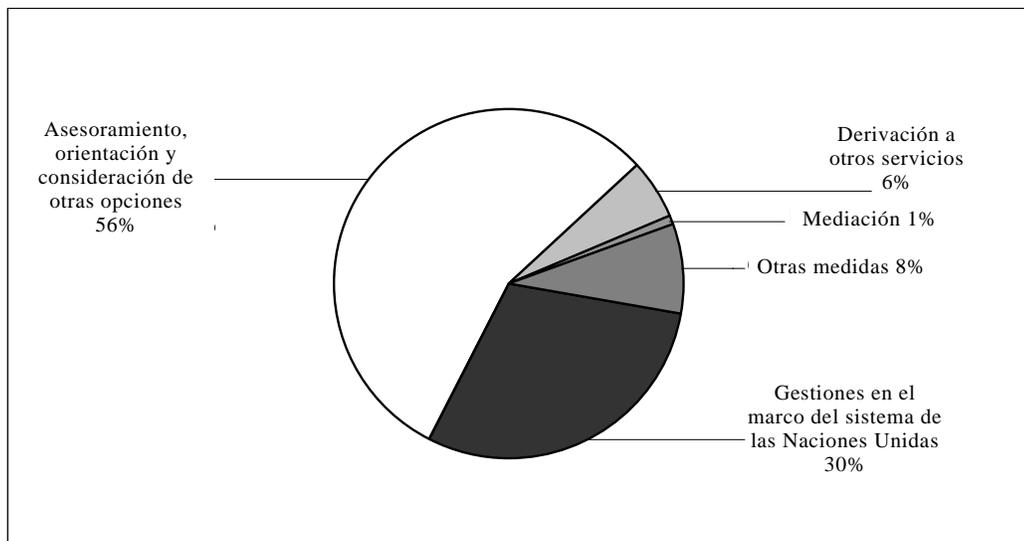
47. El porcentaje desproporcionadamente elevado de quejas acerca de problemas interpersonales (relaciones de evaluación y entre colegas) que se presentan en la sede del ACNUR en comparación con los lugares de destino sobre el terreno (43% frente a 26%) tiene que ver con: a) determinadas dependencias de la sede que registraron un alto nivel de tensiones interpersonales y relaciones difíciles entre los directivos y el personal; b) la baja moral creada en la sede debido a la imposición de una serie de traslados y otros cambios estructurales; y c) el hecho de que el personal de la sede tenga más fácil acceso a la Oficina del Ombudsman y mayor información sobre sus servicios (véase el gráfico 9).

48. Las cuestiones en relación con las cuales hubo un mayor porcentaje de casos en el terreno que en la sede tuvieron que ver con el trabajo y el desarrollo profesional (38% frente a 33%) y con la remuneración y las prestaciones (16% frente a 7%). Esto refleja la situación profesional y contractual más precaria en que se encuentra el personal sobre el terreno, tanto internacional como nacional, que se ve afectado por la pérdida del empleo al término de un contrato fijo en lugares remotos y por la reducción y reestructuración de la plantilla de las oficinas en los países cuando cambian las necesidades operacionales. El personal sobre el terreno también suele tener un peor conocimiento de las prestaciones a que tiene derecho en comparación con el personal de la sede, y tiene más dificultad para obtener respuestas a sus preguntas a este respecto de sus supervisores o de la lejana sede.

E. Tipos de servicios prestados

Gráfico 10

Medidas adoptadas por el Ombudsman de la Oficina integrada, 2008



49. Los ombudsmen realizan una variedad de gestiones para solucionar los casos sometidos a su consideración (véase el gráfico 10). Las gestiones de los ombudsmen son informales, y entre ellas cabe destacar las siguientes: escuchar, proporcionar y recibir información, detectar y replantear cuestiones, ayudar a los usuarios a idear y evaluar una serie de opciones responsables, efectuar investigaciones informales de los hechos, y, a título discrecional y con el permiso del interesado, realizar labores de mediación o intervenciones informales como tercera parte. Además, la Oficina ayuda al personal a determinar la oficina o dependencia de las Naciones Unidas más apropiada para plantear su problema y llegar a una solución. El objetivo principal de la solución de conflictos consiste en hallar soluciones justas y equitativas a los problemas y mejorar el entorno laboral; ahora bien, la solución de los conflictos por vías informales puede contribuir, además, a que se recurra menos al procedimiento oficial de reclamación. La Oficina no reemplaza a ninguna otra entidad orgánica sino que colabora, con el permiso del interesado, con otras oficinas y servicios para resolver problemas y conflictos laborales.

IV. Cuestiones sistémicas

A. Orígenes y contexto

1. Determinación de cuestiones y presentación de informes

50. La Oficina sigue dando una gran importancia a sus funciones de determinar y analizar cuestiones sistémicas generales, informar sobre ellas y formular recomendaciones para mejorar políticas, procedimientos, sistemas o estructuras que puedan servir para solucionar esas cuestiones y prevenir su repetición.

2. Solución de cuestiones

51. En el párrafo 32 de su resolución 62/228, la Asamblea General pidió al Secretario General que, en su sexagésimo tercer período de sesiones, le presentara un informe, en el contexto de la gestión de los recursos humanos, sobre las medidas concretas que se hubieran adoptado para resolver las cuestiones sistémicas. En su informe sobre las medidas adoptadas para resolver siete cuestiones sistémicas de recursos humanos planteadas en el contexto de la reforma del sistema interno de administración de justicia (A/63/132), el Secretario General proporcionó información a la Asamblea sobre su respuesta a las recomendaciones del Ombudsman contenidas en el documento A/62/311. En el párrafo 25 de su resolución 63/253, la Asamblea General pidió de nuevo al Secretario General que le presentara, en su sexagésimo quinto período de sesiones, un informe sobre las medidas específicas adoptadas para abordar cuestiones sistémicas en el contexto de la gestión de los recursos humanos.

3. Integración de las oficinas de los ombudsman de las Naciones Unidas

52. La Oficina integrada tiene una visión global de las cuestiones sistémicas que afectan a la Secretaría, los fondos y programas y el ACNUR. La Oficina integrada ha introducido sesiones informativas periódicas sobre casos y sobre cuestiones sistémicas para facilitar la detección de procedimientos, prácticas o normas aplicados en toda la Organización que puedan estar generando preocupaciones en el conjunto del personal. Además, la Oficina está creando un proceso uniforme de clasificación de casos para asegurar la coherencia y mejorar el análisis de las causas fundamentales y las tendencias.

4. Oficinas regionales

53. Las oficinas regionales facilitarán el acceso a los servicios de ombudsman de las personas que trabajan fuera de las sedes y proporcionarán información importante sobre cuestiones sistémicas desde la perspectiva del personal sobre el terreno.

5. Naciones Unidas, “Unidos en la acción”

54. Aprovechando las nuevas oportunidades, generadas por la ampliación de su alcance la Oficina integrada ayudará a impulsar cambios sistémicos positivos y a fomentar la adopción de prácticas y políticas comunes en todo el ámbito del sistema, promoviendo así la visión del proyecto “Unidos en la acción”.

B. Problemas detectados durante el período que abarca el informe en la Secretaría, los fondos y programas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el ACNUR

55. Para el presente informe, que abarca el período comprendido entre enero y diciembre de 2008, la Oficina ha seleccionado las cuestiones sistémicas siguientes, que, según se ha determinado, son inherentes a todos los organismos a los que presta servicios a menos que se indique lo contrario.

1. Progreso en la carrera y desarrollo profesional

56. Las preocupaciones relativas al progreso en la carrera y al desarrollo profesionales siguen siendo las que más se señalan a la atención de la Oficina integrada. El progreso en la carrera y el desarrollo profesional son fundamentales para una gestión eficaz del talento y para fomentar la capacidad institucional de los organismos de las Naciones Unidas. Si no se permite al personal tener carreras satisfactorias y exitosas, se pone en peligro la capacidad de la Organización para retener a funcionarios de calidad y asegurar que haya personal adecuado ocupando puestos que se ajusten a su perfil profesional. A continuación se enumeran cuestiones sistémicas básicas que podrían afectar a la capacidad de atraer y retener a personal de rendimiento elevado que contribuya efectivamente a la labor de la Organización.

a) Gestión de la actuación profesional

57. El personal se queja de que algunos directivos siguen sin proporcionar información periódica, sin realizar exámenes periódicos de la actuación profesional o sin seguir los procedimientos de evaluación. Los casos presentados tienen que ver con el uso indebido del sistema de evaluación, mecanismo de gestión para evaluar el rendimiento que, en algunos casos, el personal tiene la percepción de que se utiliza más bien como herramienta punitiva, en función de los problemas interpersonales con el supervisor y no del verdadero rendimiento del funcionario. La indiferencia de los directivos respecto al establecimiento de objetivos de trabajo claros al inicio del período de evaluación, y la falta de información sobre el rendimiento a lo largo de dicho período, menoscaban la utilidad del proceso. El personal también se queja de que las evaluaciones a menudo son poco precisas y no contienen observaciones específicas y constructivas que le permitan extraer conclusiones claras sobre sus capacidades, sus necesidades de formación y sus perspectivas de desarrollo profesional. La gestión ineficaz de la actuación profesional afecta negativamente al logro de objetivos conforme a los planes de trabajo vigentes y con miras al progreso profesional futuro.

58. La gestión y los informes oportunos y de calidad en lo que respecta a la actuación profesional deben ser indicadores claves de la eficacia de la labor directiva. Es importante que el personal directivo tenga un proceso para supervisar y revisar la aplicación del sistema de gestión de la actuación profesional. Este proceso puede ayudar a que todo el personal directivo rinda cuentas de la calidad de las evaluaciones de la actuación profesional y la necesidad de informar debidamente al personal para asegurar que esas evaluaciones sean oportunas, específicas y constructivas y se basen en objetivos y productos previstos. En los fondos y programas, sobre todo, es recomendable que todos los comités que examinan las evaluaciones, en particular a nivel nacional, se esfuercen por mantener la neutralidad.

59. En la Secretaría se ha señalado que la gestión de la actuación profesional se incluye como un indicador en el pacto del Secretario General con los jefes de los departamentos. La Oficina integrada sugiere que el componente de esta iniciativa relativo al sistema de evaluación de la actuación profesional podría fortalecerse más si se presta más atención a la calidad de la evaluación y a la información al personal, así como al cumplimiento pleno del proceso.

b) Contratación y selección

60. El personal de diferentes categorías denuncia que a veces hay largos retrasos en el proceso de contratación, que pueden disminuir la eficacia operacional. Algunos funcionarios que han presentado su candidatura a puestos en operaciones de mantenimiento de la paz han solicitado a la Oficina asistencia para la autorización inicial y la autorización técnica. La Oficina también recibió informes de casos en que la adopción definitiva de una decisión para el ascenso a la categoría superior de puestos sobre el terreno había tomado hasta tres años. Dado que, según la práctica de la Organización, otras misiones no pueden considerar para la contratación a candidatos que ya hayan sido seleccionados para esos puestos, el personal en cuestión tuvo que esperar hasta que se adoptara una decisión definitiva sobre su ascenso a la categoría superior antes de poder postular a otros puestos y ser considerados para ellos, lo que supuso un gran obstáculo para su adelanto profesional. Además, la Oficina recibió casos de personas que consideraban que los procesos de contratación y selección carecían de rigor y no eran transparentes.

61. Con respecto a los puestos sobre el terreno, la Oficina propone que el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno lleve a cabo un examen exhaustivo de los procesos de autorización y las peticiones de ascenso a puestos de categoría superior para determinar dónde puede haber dificultades y encontrar modos de acortar el proceso.

62. Es importante estudiar modos de asegurar para el personal procesos de contratación justos, transparentes y rápidos. La Oficina reconoce el valor añadido y apoya las funciones básicas del mecanismo de nombramientos y ascensos y de los órganos centrales de examen, que aseguran la equidad e integridad de los procesos de contratación. Algunos directivos, sin embargo, han señalado que después de realizar largos procesos de entrevistas, se les exige que entrevisten a candidatos adicionales, lo que a menudo requiere reanudar el proceso de entrevistas. La Oficina reconoce que el nuevo sistema de gestión de talentos, que se prevé aplicar en la Secretaría a partir de 2009, podría abordar algunas de las cuestiones relativas a la selección del personal, entre ellas el modo en que se debe preseleccionar a los candidatos y elaborar las listas eliminatorias y el modo de constituir los tribunales y de realizar las entrevistas. Además de estas y otras actividades que puedan programarse en todo el sistema, la Oficina recomienda también que se establezca un procedimiento o mecanismo para avisar a los directivos sobre candidatos adicionales al principio del proceso de entrevistas, en lugar de hacerlo después de que este haya concluido y de que se hayan presentado los casos a los órganos centrales de examen para que los consideren.

c) Expedientes administrativos

63. Varios funcionarios de la Secretaría y de los fondos y programas han expresado preocupación por el presunto uso indebido de los expedientes administrativos. Las preocupaciones son de diversa índole. Hay quienes denuncian que se han incluido documentos en sus expedientes sin su conocimiento, en contravención de las normas vigentes en la Organización. Además, se ha señalado que, en ocasiones, se ha almacenado información negativa en registros electrónicos, como las bases de datos sobre recursos humanos, sin que el interesado lo supiera o sin que tuviera la oportunidad de refutar la información; esta información puede utilizarse posteriormente para excluir a la persona del proceso de selección para

otros puestos. Los funcionarios también han informado de retrasos en el acceso a sus expedientes y de que estos no están actualizados.

64. Para resolver el problema de la accesibilidad y la transparencia, la Organización podría estudiar las mejores prácticas de otras organizaciones y realizar un esfuerzo por determinar dónde hay escollos y cómo simplificar el sistema. Se propone considerar la opción de trabajar con expedientes administrativos electrónicos. Esta opción permitiría a los funcionarios tener acceso seguro a sus expedientes a través de las redes de Intranet de las Naciones Unidas.

d) Gestión de contratos

65. Se prevé que la reforma del sistema de contratos que se está realizando actualmente ayude a hacer frente a la multitud de modalidades de contratos que han existido. No obstante, en el período que abarca el informe algunas cuestiones planteadas a la Oficina se refieren a la arbitrariedad en la no renovación de los contratos y a la mala gestión de los contratos. La rendición de cuentas del personal directivo es imprescindible para una gestión eficaz de los contratos. Por ejemplo, ha habido casos en que la conducta y el desempeño profesional cumplían las expectativas pero los contratos no fueron renovados, incluso cuando había financiación disponible y se seguían necesitando los servicios. La percepción de arbitrariedad en las decisiones sobre las renovaciones puede disuadir a funcionarios competentes de continuar desarrollando su trayectoria profesional con las diversas organizaciones. La Oficina recomienda que el personal directivo examine los modos en que se gestionan los contratos para asegurar que se cumplan las más altas normas de ética en el empleo.

2. Liderazgo y eficacia de los directivos

a) Abuso de poder

66. Las estadísticas sobre los casos sometidos a la consideración de la Oficina integrada indican que el abuso de poder es la forma más extendida de acoso denunciada en la Organización.

67. Los abusos que se denuncian incluyen el uso de un lenguaje impropio y otros modos poco profesionales de dirigirse a los subordinados en un entorno de trabajo de las Naciones Unidas, la denegación y la amenaza de denegación de renovaciones de contratos, la petición de que los funcionarios ejerzan funciones no relacionadas con sus obligaciones oficiales, el uso de la reestructuración de las oficinas para despedir a funcionarios y otras formas de abuso que a menudo no se tratan.

68. Estas situaciones pueden empeorar si: a) no se realiza un examen previo adecuado de las capacidades directivas de quienes asumen funciones de supervisión; b) no se responde a las denuncias de casos de mala conducta en la gestión o no se considera la competencia en la gestión como un factor fundamental en la evaluación del personal; y c) no se establecen mecanismos para evaluar debidamente si se está haciendo un uso eficaz de la autoridad directiva delegada, como por ejemplo las evaluaciones de 360 grados de la gestión.

69. El abuso de poder y la renuencia a abordar esta y otras faltas de conducta afectan negativamente a la productividad, la retención del personal y la moral. Estos

comportamientos pueden redundar en un alto absentismo y en licencias médicas prolongadas y pueden contribuir a dar una imagen negativa de la Organización.

70. El personal directivo marca la tónica del entorno de trabajo de una organización. Es importante que este personal se seleccione y reconozca no solo por su capacidad para cumplir los programas, sino por su habilidad para crear una cultura institucional que no tolere el acoso, la discriminación o el abuso por parte de los directivos ni de otro personal.

71. Es importante que, en el caso de los puestos con responsabilidades de supervisión, se seleccione y evalúe a las personas según su capacidad de gestión, además de sus aptitudes técnicas y de otra índole.

3. Procesos de investigación casos de de presunta conducta indebida

72. Los funcionarios de la Secretaría y de los fondos y programas expresaron preocupación acerca de los procesos de investigación de las denuncias de acoso, abuso de poder y otras faltas de conducta. Se quejaron de que en ocasiones las investigaciones se realizaban sin las debidas garantías procesales. Además, aparentemente, las investigaciones no siempre eran realizadas por el mismo órgano de investigación o por las personas que tuvieran la competencia lingüística necesaria.

73. Algunos funcionarios consideran que sus denuncias de faltas de conducta no son atendidas como es debido y que la Organización no está seriamente comprometida a hacer frente a las denuncias de abuso. Esos funcionarios se quejan de que a veces no se sabe que se está llevando a cabo una investigación o no se conoce la situación de ésta. Algunos de ellos creen que no es obligatorio proporcionar información al personal acerca de las conclusiones de esas investigaciones. Cuando los funcionarios no reciben respuesta después de presentar una denuncia, creen que se les ha denegado la justicia y que el personal directivo puede cometer abusos de poder impunemente. Al mismo tiempo, se dan casos de denunciantes que siguen trabajando junto a un presunto agresor y que temen ser objeto de represalias. Debido a estas experiencias, algunos funcionarios consideran que no tienen suficiente protección frente a las represalias.

74. La existencia de varias oficinas competentes para atender a las preocupaciones sobre faltas de conducta planteadas por el personal de mantenimiento de la paz sobre el terreno, concretamente la Dependencia de Conducta y Disciplina, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, los servicios del personal y los servicios de seguridad, entre otros, crea confusión entre el personal. Las normas varían entre una oficina y otra, y no parece haber una aplicación coherente de los requisitos, como el de exigir pruebas para establecer si ha habido conducta indebida.

75. Al simplificar los procesos para el examen y la investigación de presuntas faltas de conducta se mejorará también su eficacia. Además, examinar todas las denuncias presentadas oficialmente y proporcionar respuestas sobre ellas al denunciante ayudará a asegurar la transparencia y la eficacia del proceso. Cuando el denunciante no pueda establecer la existencia de indicios suficientes de conducta indebida, esta determinación debe quedar registrada para mostrar que la denuncia fue examinada y que el presunto autor de la infracción fue exonerado. Partiendo de una base de datos centralizada con estos registros, podrían detectarse los abusos que se denuncian. Supervisar atentamente la situación contractual y la evaluación de la

actuación profesional del denunciante ayudará a protegerle de cualquier represalia durante la investigación y después de ella.

4. Calificaciones académicas

76. Durante el período que abarca el informe, la Oficina integrada recibió denuncias de funcionarios cuyos títulos académicos habían sido rechazados por la Organización. La Oficina observó que no existe una lista exhaustiva, exacta y generalmente aceptada de instituciones acreditadas que los funcionarios interesados puedan utilizar para examinar sus credenciales. Hay diversas normas y criterios en el sistema en lo que respecta a las acreditaciones e instituciones que se consideran aceptables. Además, la política en vigor en este ámbito es anterior a Internet, y no se aprovecha la tecnología de la información como medio de uso mundial para el progreso educativo.

77. Los funcionarios que plantearon estas cuestiones señalan que debido a la falta de una política clara, no saben si la Organización reconocerá su título o institución. Además, algunos funcionarios informaron de que durante el proceso de contratación, y después de haber sido seleccionados para un puesto determinado, se les informó de que sus calificaciones académicas sólo eran suficientes para una categoría inferior y se les ofrecieron contratos de categoría inferior.

78. Al no establecerse políticas claras e informativas sobre el reconocimiento de las calificaciones académicas, en algunos casos se impide a los funcionarios cursar la educación adecuada para optimizar su eficacia actual y su desarrollo profesional futuro. Esto también puede hacer que candidatos calificados rechacen la oferta si el contrato que se les ofrece finalmente no es de la categoría del puesto para el que se postularon.

79. Se necesita una política global para todo el sistema sobre esta cuestión, por la que se dé a conocer a los funcionarios antes de que comiencen sus estudios cómo se determinará si sus títulos académicos son acreditados y se describan las repercusiones del incumplimiento de los requisitos establecidos. Además, mediante una mejor coordinación del proceso, desde la selección hasta la carta de nombramiento o el contrato, se evitará que se repitan muchos de estos problemas.

80. La Oficina también recomienda que se desarrolle una base de datos de instituciones acreditadas, utilizando las mejores prácticas y después de mantener consultas en todo el ámbito del sistema, para ser utilizada como fuente de referencia por todas las entidades pertinentes que participan en los procesos de selección y contratación.

81. El Ombudsman reconoce los esfuerzos que están realizando los departamentos de recursos humanos en todo el sistema para abordar algunos aspectos de este proceso.

5. Licencia de maternidad

82. Varias funcionarias que tomaron licencia de maternidad denunciaron que sus supervisores les hicieron sentir que su ausencia prevista causaría una reducción de la productividad de la oficina y probablemente pondría en peligro la continuidad del servicio de dichas funcionarias en la oficina.

83. Si no se protegen los derechos de las funcionarias se dificulta la creación de un entorno propicio para el desarrollo profesional y se perjudican las políticas de equilibrio entre los géneros.

84. El ejercicio del derecho a la licencia de maternidad no debe afectar a la continuidad de una persona en una oficina.

85. La distribución periódica de las políticas pertinentes entre el personal directivo, que podría estar supervisada por los coordinadores de cuestiones de género, puede ayudar a asegurar la igualdad de oportunidades de desarrollo profesional para las funcionarias.

6. Derivación de funcionarios a los servicios de evaluación médica

86. Algunos funcionarios de la Secretaría y de los fondos y programas informan a la Oficina integrada de que sus supervisores los han remitido a la División de Servicios Médicos para que se sometan a una evaluación psicológica sin su conocimiento previo. Podría considerarse que esta práctica no respeta los derechos del personal.

87. Es importante que se establezcan y se den a conocer directrices adecuadas sobre el modo de determinar cuándo es adecuada una evaluación psicológica y cómo se debe proceder en caso de que lo sea. Una gestión inadecuada de estas situaciones delicadas puede poner en peligro la carrera y la reputación profesional de las personas. Además, debe darse a los supervisores y al personal directivo información y capacitación suficientes sobre el modo en que deben tratarse los traumas y las cuestiones de salud mental que puedan surgir entre su personal en el marco de las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas.

7. Cobertura del trauma y atención posterior a las crisis

88. El Ombudsman de las Naciones Unidas realizó una visita especial a Ginebra, en el quinto aniversario del atentado con bombas perpetrado contra el Hotel Canal en Bagdad, para reunirse con las familias de las víctimas y los supervivientes y escuchar sus preocupaciones y tomar conocimiento de las cuestiones pendientes que requerían la acción de la Organización. En esa ocasión, el Ombudsman instó firmemente a que se prestara más atención a este problema y recomendó que la Organización crease un mecanismo para atender después de las crisis y a largo plazo a las necesidades de los supervivientes y los familiares de los funcionarios fallecidos. El Ombudsman había señalado previamente la necesidad de proporcionar atención o cobertura al personal que sufre problemas psicológicos u otros problemas mentales como consecuencia de incidentes relacionados con el servicio (véase el documento A/62/311).

89. La falta de atención a estas cuestiones podría interpretarse como una señal de que no se respetan los valores de las Naciones Unidas. Además, si no se adoptan medidas activas para atender a estas cuestiones las Naciones Unidas no estarán preparadas para hacer frente a crisis futuras de esta magnitud y a sus consecuencias.

90. El Ombudsman observa que, a petición del Secretario General, después de la conmemoración del quinto aniversario del atentado con bombas perpetrado en Bagdad se estableció el Grupo de trabajo sobre asuntos humanitarios del personal, con el fin de examinar cómo las Naciones Unidas podían responder de un modo más

atento y sistemático a ataques malintencionados perpetrados contra la Organización. La Oficina proporcionó recomendaciones e información al Grupo de trabajo.

91. La Oficina integrada apoya la recomendación del Grupo de trabajo, de que se establezca dentro de la Organización una dependencia dedicada a proporcionar una perspectiva operacional y normativa para el apoyo continuado a los supervivientes y familiares de funcionarios fallecidos.

C. Respuestas a cuestiones sistémicas del pasado

92. Se han analizado cuestiones sistémicas en anteriores informes del Secretario General sobre las actividades del Ombudsman. Entre las atribuciones del Secretario General está la de supervisar y presentar informes a la Asamblea General sobre la situación y el modo en que se atienden estas cuestiones y recomendaciones. No obstante, a continuación figuran algunos ejemplos de iniciativas que la Organización ha adoptado con respecto a factores múltiples que ayudan a corregir cuestiones sistémicas amplias y evitar que se repitan.

1. Fomentar la excelencia en la gestión

93. En el informe del Secretario General sobre las actividades del Ombudsman presentado a la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones (A/60/376), se pidió a la Organización que impartiera capacitación al personal directivo y que hiciera obligatoria la capacitación para todo el personal con responsabilidades de supervisión. La Organización ha introducido cursos de perfeccionamiento del personal directivo, entre ellos un programa de liderazgo para funcionarios de categorías D-1 y superiores, y programas obligatorios de perfeccionamiento del personal directivo para funcionarios de las categorías P-4 y P-5. También se ha renovado recientemente un programa de orientación para funcionarios de categoría superior sobre el terreno. La Secretaría ha participado regularmente en el programa.

2. Comunicación y gestión del cambio

94. En el informe del Secretario General sobre las actividades del Ombudsman presentado a la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones (A/61/524), se indicó que era necesario gestionar adecuadamente el cambio y la transición que afectan al personal. Durante el período que abarca el informe, la Oficina observó una reducción del número de casos originados en la Secretaría en relación con la mala gestión del cambio. Se estableció el Servicio de Apoyo a la Gestión en el Departamento de Gestión para orientar a los directivos sobre el modo de efectuar los cambios eficazmente. A través de asambleas públicas, los departamentos de la Secretaría han mantenido informado regularmente al personal sobre los cambios previstos en la reforma de los recursos humanos y del sistema de justicia.

3. Programa de concursos nacionales

95. En el informe del Secretario General sobre las actividades del Ombudsman presentado a la Asamblea General en su sexagésimo tercer período de sesiones (A/63/283) se subrayaron varias cuestiones relativas a la mala gestión del programa de concursos nacionales. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha

suspendido el programa para permitir una completa renovación de sus condiciones y procedimientos.

4. Armonización de los contratos

96. En el informe del Secretario General sobre las actividades del Ombudsman presentado a la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones (A/60/376), se pidió a la Organización que estudiara la posibilidad de simplificar los diversos arreglos contractuales que se utilizaban para la contratación del personal. En su resolución 63/250, la Asamblea aprobó un nuevo marco que simplifica los acuerdos contractuales en la Secretaría y prevé tres tipos de nombramientos sujetos a un único Reglamento del Personal. Este nuevo marco entró en vigor el 1° de julio de 2009. La armonización de los contratos ha afectado al personal de toda la Oficina integrada. En informes posteriores se analizarán esferas similares de vital importancia para los tres organismos a los que presta servicios la Oficina integrada.

V. Comunicación y divulgación

97. Las actividades de comunicación y divulgación dirigidas al personal a nivel interno y a las partes interesadas fuera de la Organización siguen siendo una función vital de la Oficina integrada. El 2008 fue un año de transición y, por tanto, si bien el objetivo principal fue consolidar las actividades de divulgación y comunicación, también se exploraron modos de adaptar la estrategia y los mecanismos de comunicación a las necesidades de la nueva Oficina integrada.

A. Funcionarios de las Naciones Unidas

98. Es fundamental que todos los funcionarios de las Naciones Unidas entiendan que la Organización da una gran importancia a la resolución informal de los conflictos y que, en particular, la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas puede ser un primer paso importante en este sentido. La Oficina integrada redobló sus esfuerzos para recalcar ante el personal el valor de las conversaciones confidenciales y oficiosas con una persona neutral sobre las preocupaciones relativas al lugar de trabajo. Además de las actividades de divulgación, la Oficina también prestó especial atención al objetivo de concienciar acerca de su mandato ampliado, como se señala más abajo.

1. Orientación

99. Para asegurar que todos los nuevos funcionarios estén informados de la función y las actividades de la Oficina integrada, el personal de los servicios de ombudsman participó periódicamente en diversos cursos de capacitación, entre ellos cursos de orientación. Además, a intervalos regulares, representantes de la Oficina integrada se reunieron con diversos grupos de funcionarios, tanto en las sedes como durante visitas sobre el terreno, para dar a conocer mejor el mandato de la Oficina y los servicios que presta, haciendo hincapié al mismo tiempo en las ventajas del proceso informal de resolución de conflictos. Las iniciativas de divulgación que tendrán lugar el próximo año seguirán centrándose en las reuniones abiertas con el personal.

2. Visitas locales

100. Las visitas sobre el terreno a oficinas situadas fuera de las sedes siguieron constituyendo un mecanismo eficaz de divulgación. Los criterios utilizados para establecer prioridades entre las visitas fueron el número de casos presentados por el personal de cada lugar de destino, el nivel de riesgo para la Organización que implicaban los distintos casos y las peticiones especiales de intervenciones en persona formuladas por el personal o los directivos. Durante estas visitas se prestan muchos servicios, entre ellos presentaciones dirigidas al personal sobre la función de la Oficina, cursos de orientación, gestión de casos planteados por el personal local y reuniones con interesados claves para examinar cuestiones y tendencias.

101. En 2008, el Ombudsman de las Naciones Unidas y su personal visitaron las oficinas de las Naciones Unidas en Viena, Ginebra y Nairobi, así como otros lugares pequeños que no se identifican por motivos de confidencialidad. También visitaron la ONUCI, la UNMIT y la UNMIK. La Ombudsman para los fondos y programas realizó un total de cinco misiones en las oficinas en los países durante el período que abarca el informe, cubriendo con ello tres regiones, mientras que el Ombudsman del ACNUR realizó cuatro visitas. En septiembre de 2008, el Ombudsman de las Naciones Unidas y la Ombudsman de los fondos y programas realizaron una visita conjunta a Nairobi. La Oficina integrada facilitará la realización de visitas conjuntas siempre que sea viable.

102. Estas visitas sobre el terreno demostraron ser un mecanismo eficaz para la resolución rápida y duradera de casos complejos que requerían la intervención en persona y al mismo tiempo evitaron también, en una fase temprana, la agravación de los conflictos. En muchas ocasiones, el personal de categorías superiores de los lugares de destino respectivos aprovechó estas visitas de la Oficina sobre el terreno para plantear asuntos preocupantes y pedir orientación y asesoramiento sobre el modo de solucionarlos. La resolución temprana de los conflictos hizo posible evitar formas de resolución más costosas. La Oficina del Ombudsman observó que las visitas en persona ayudaron a fomentar la credibilidad y la confianza en el sistema de resolución informal de conflictos.

3. Nueva estrategia de comunicación

103. A fin de adaptar los planes de comunicación a la nueva Oficina integrada, se realizó una evaluación exhaustiva de las estrategias y herramientas de comunicación existentes. El resultado de esta evaluación fue el desarrollo de una nueva estrategia de comunicación armonizada que abarcara la Oficina integrada. La Oficina integrada convino en que una piedra angular de la estrategia sería un nuevo sitio web con un diseño visual y un contenido nuevos adecuados para el personal de las Naciones Unidas en su conjunto. El sitio web contendrá información detallada sobre la nueva División de Mediación y su conexión con el lado formal del nuevo sistema de justicia. En cooperación con el Departamento de Información Pública, en 2008 se elaboró la versión en inglés del sitio web. La versión definitiva del sitio web se pondrá en funcionamiento en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas en 2009, con el inicio del nuevo sistema de administración de justicia, y cumple todos los requisitos de accesibilidad estipulados por la Asamblea General. El nuevo sitio web también servirá como punto de partida para la producción de una variedad de material impreso y electrónico.

B. Otros interesados dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas

104. La cooperación y las actividades continuas con otros ombudsman profesionales permite a la Oficina integrada compartir experiencias y aprender de las mejores prácticas. Las reuniones de los ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones conexas sirven como un foro para esta colaboración. Mediante el intercambio sincero de ideas y experiencias, el grupo ayuda a los ombudsman y los mediadores a aplicar normas profesionales a su objetivo común de fomentar el respeto y la dignidad en el lugar de trabajo.

105. Los representantes de la Oficina integrada asistieron en julio de 2008 a la séptima reunión anual de los ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones conexas, donde se examinaron mejores prácticas y estrategias en relación con temas como la armonización de categorías y bases de datos para la presentación de informes sobre casos, el fomento de relaciones eficaces con el personal directivo y las asociaciones del personal, la comunicación de la función del Ombudsman, la creación de sistemas de resolución de conflictos y la definición de la función del Ombudsman en la gestión del cambio y las mejores prácticas para la planificación de la sucesión de los ombudsman. En la reunión se proporcionaron conocimientos claves y se creó un plan de acción para producir entregables con miras a la octava reunión anual. Además, las reuniones trimestrales de los ombudsman y mediadores con sede en Europa, celebradas en Ginebra, sirvieron de foro eficaz para el aprendizaje entre iguales y el intercambio de información.

106. La International Ombudsman Association constituye otro foro para el intercambio de ideas con los ombudsman de los sectores empresarial, educativo, gubernamental y de las organizaciones sin fines de lucro. La misión de la asociación es apoyar e impulsar la profesión del ombudsman institucional en todo el mundo y asegurar que estos especialistas trabajen conforme a las más altas normas profesionales. Las prácticas y procedimientos de la Oficina del Ombudsman se basan en las normas sobre prácticas y el código ético de la International Ombudsman Association. Durante 2008, los ombudsman de las Naciones Unidas asistieron a la conferencia anual de la International Ombudsman Association y participaron en talleres y cursos avanzados, donde compartieron mejores prácticas y adquirieron competencias adicionales.

C. Fomento de la competencia para la solución de conflictos

107. La Oficina integrada trata de centrar cada vez más su colaboración con los interesados pertinentes en fortalecer la capacidad del personal de todas las categorías para hacer frente a los conflictos. Con ese fin, en 2008 el Ombudsman del ACNUR introdujo dos prácticas positivas, que consistían en mantener conversaciones preliminares con las partes interesadas, por un lado para incluir capacitación sobre la gestión y la resolución de conflictos en los programas de formación de directivos y otros programas de aprendizaje, y por otro lado, para encabezar iniciativas para lograr que el ACNUR avance en el desarrollo de la competencia en materia de resolución de conflictos (véase también el párrafo 115 *infra*). La Oficina integrada examinará cómo estas mejores prácticas podrían ser emuladas por otros organismos, teniendo en cuenta los cursos que ya ofrece la

Oficina de Gestión de Recursos Humanos en la Secretaría y otros programas de este tipo que puedan estar disponibles en los fondos y programas y en todo el sistema de las Naciones Unidas.

VI. Evolución futura

108. A continuación figura información actualizada sobre algunas cuestiones señaladas en el anterior informe del Secretario General sobre las actividades del Ombudsman (A/63/283) en el apartado sobre la evolución futura.

A. Coherencia en materia de prácticas y principios dentro de la estructura descentralizada ampliada

109. Durante 2009 proseguirán los esfuerzos concertados para asegurar la coherencia en materia de prácticas y principios dentro de la Oficina integrada. Estos esfuerzos incluyen la elaboración de un manual interno de prácticas del Ombudsman, que constituirá una herramienta útil para todos los ombudsman que ejercen en las sedes y en las oficinas regionales, la divulgación del mandato revisado de la Oficina integrada, la aprobación de los procedimientos operativos estándar de la División de Mediación, y la elaboración de un formulario común de información sobre casos y de un sistema integrado de bases de datos sobre casos. El proceso de recopilación de datos ayudará a asegurar la coherencia en la interpretación de las tendencias y las características demográficas no confidenciales de los funcionarios que utilizan los servicios de la Oficina. La coherencia en los datos permitirá mejorar el análisis de causas y tendencias. El nuevo método de clasificación de casos se basa en el que utilizan la International Ombudsman Association y el grupo de ombudsman y mediadores de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales conexas.

110. La Oficina integrada se concentrará en fomentar la capacidad para la gestión de conflictos mediante actividades de aprendizaje para el personal directivo y los equipos, y, en los lugares en que se ponga a prueba el programa, mediante la selección, capacitación y fortalecimiento de los asesores para un lugar de trabajo respetuoso sobre el terreno, incluso en regiones remotas (véase párr. 25 *supra*).

111. Además, en 2009, la Oficina Integrada tiene previsto organizar un segundo retiro de trabajo, que incluirá al personal de las oficinas regionales y la División de Mediación y se centrará en continuar la consolidación del equipo, aumentar la capacitación interdisciplinaria, fomentar la competencia y asegurar la coherencia en las prácticas y la eficacia operacional. La Oficina está comprometida a cumplir eficazmente su función informal en la administración de justicia y a actuar conforme a sus principios de independencia, informalidad, neutralidad y confidencialidad.

B. Participación de todos los interesados en el proceso para determinar y abordar cuestiones sistémicas

112. La detección de cuestiones sistémicas es una parte integral del mandato del Ombudsman. El Ombudsman del ACNUR forma parte de un grupo oficioso, tal como se menciona en un apartado anterior del presente informe, que se reúne

periódicamente para determinar tendencias que afectan al personal del ACNUR y compartir estas tendencias con interlocutores claves. Basándose en la experiencia del ACNUR, la oficina integrada está desarrollando un foro de interesados claves de todas las entidades constituyentes para colaborar a fin de analizar más a fondo las cuestiones indicadas, formular recomendaciones y establecer modalidades para afrontar los problemas y resolverlos. Este foro promoverá el intercambio de mejores prácticas entre las entidades participantes y fomentará una mayor aplicación de estas prácticas a fin de lograr enfoques coherentes y más eficaces para resolver los problemas.

113. El foro de los interesados claves pondrá en marcha con carácter experimental debates conjuntos entre los ombudsmen y los principales interesados dentro de las entidades a las que la Oficina presta servicios para determinar y establecer prioridades entre cuestiones sistémicas y normativas de alto riesgo y promover posibles medidas correctivas. Los interesados pueden formular consultas a la Oficina para conocer mejor los problemas detectados por la Oficina y pueden examinar las recomendaciones formuladas por el Ombudsman y otros participantes.

114. En su resolución 63/253 la Asamblea General pidió al Secretario General, que le presentara un informe en su sexagésimo quinto período de sesiones sobre las medidas específicas adoptadas para abordar cuestiones sistémicas en el contexto de la gestión de los recursos humanos. La Oficina recomienda que este proceso continúe anualmente, como respuesta a todas las cuestiones que ha señalado, a fin de que el personal directivo y los departamentos pertinentes puedan emprender las medidas necesarias para responder a los problemas sistémicos.

C. Mediación

115. Si bien la mediación es voluntaria, sería fundamental alentar a los directivos a que participen de buena fe en las actividades de mediación que solicite el personal mediante las debidas comunicaciones o directrices, reconociendo que las partes seguirían teniendo la libertad de llegar o no a un acuerdo. Esto ayudaría a aumentar la repercusión y la eficacia de la División de Mediación.
