



Asamblea General

Distr. general
15 de julio de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 145 de la lista preliminar*

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

El presente informe es el sexto sobre las actividades de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, que presta servicios de resolución informal de conflictos en el lugar de trabajo a la Secretaría, los fondos y programas (el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El informe contiene información sobre las actividades llevadas a cabo durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2013. Se centra en las actividades específicas de la Secretaría, incluidos los servicios de resolución de controversias prestados al personal, las actividades de divulgación y las iniciativas para promover una mayor competencia en la resolución de conflictos entre el personal y los directivos, así como las observaciones sobre cuestiones sistémicas. La información detallada sobre las actividades específicas realizadas por los fondos y programas y por el ACNUR se presenta en informes anuales separados, que se pueden consultar en las páginas de las distintas entidades en la Intranet.

* A/69/100.



I. Resolución informal de conflictos

A. Conflictos en el lugar de trabajo y sus repercusiones

1. El conflicto existe en todas las esferas de la vida, incluidas las organizaciones. Las controversias y los desacuerdos pueden ser catalizadores que permiten a las organizaciones aprender y evolucionar, pero también pueden entrañar riesgos y socavar las relaciones de trabajo productivas. Si no se abordan de manera eficaz, los conflictos en el lugar de trabajo pueden socavar la consecución de los objetivos institucionales.

2. En las Naciones Unidas, organización que fue creada sobre los principios fundacionales de promover las relaciones pacíficas y armonizar las iniciativas de las naciones¹, la resolución de los conflictos en el lugar de trabajo debería ser un proceso natural. Resolver las controversias por medios informales, promover una cultura de colaboración y respeto mutuo, desarrollar las competencias del personal y la administración para gestionar los conflictos y entender por qué surgen las controversias son algunos enfoques que pueden mitigar los riesgos que plantean los conflictos en el lugar de trabajo. Fomentar un entorno de trabajo armonioso incluye la habilidad y la capacidad para promover un discurso constructivo sobre medidas oportunas y preventivas para reducir al mínimo los efectos negativos del conflicto.

B. Mandato de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación

3. La Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas presta asistencia confidencial e imparcial para resolver una amplia gama de problemas y controversias en el lugar de trabajo. Presta servicio al personal en todo el mundo, tanto en los lugares de destino en que hay sedes como en emplazamientos remotos sobre el terreno, incluso en los casos en que las Naciones Unidas participan en operaciones sobre el terreno. Las controversias relativas a la renovación de contratos, la igualdad de trato, la selección de personal, la discriminación, la imposición de medidas disciplinarias, las cuestiones o situaciones interpersonales en que los funcionarios consideran que han sido mal tratados son algunos de los temas típicos de que se ocupan los oficiales encargados de los casos. Además, estos oficiales determinan las cuestiones sistémicas subyacentes a los conflictos y las señalan a la atención de la administración de la Organización de manera constante.

4. Una creciente concentración de la Oficina es desarrollar los conocimientos, las actitudes y las aptitudes que permiten a los empleados hacer frente a las situaciones de conflicto de manera constructiva o, en otras palabras, el desarrollo de la “competencia para resolver conflictos” (véanse más detalles en [A/68/158](#), párr. 5). La Oficina ayuda a desarrollar la competencia para resolver conflictos por medio de talleres y sesiones informativas temáticas, iniciativas de creación de capacidad y una colaboración constante con las diversas partes interesadas. Estos elementos forman parte de las actividades de divulgación destinadas a sensibilizar acerca de los servicios ofrecidos por la Oficina y las ventajas de resolver los conflictos de manera oficiosa.

¹ Véase el Artículo 1 4) de la Carta de las Naciones Unidas.

5. Estas amplias esferas de trabajo están entrelazadas y son interdependientes. Los problemas descubiertos en las interacciones con los visitantes suelen proporcionar los medios para determinar las deficiencias sistémicas y formular iniciativas más amplias de prevención y gestión de conflictos, además de desarrollar las aptitudes para mediar en los conflictos. Por otra parte, las esferas de trabajo de la Oficina son parte integrante de las responsabilidades fundamentales de todos los oficiales encargados de los casos, asegurando así un enfoque holístico e inclusivo para la resolución de conflictos, así como una utilización óptima y eficiente de los recursos de la Oficina.

C. Principios básicos de la práctica

6. En el cumplimiento de su mandato y el desempeño de su labor, la Oficina se guía por los principios básicos de independencia, neutralidad, confidencialidad e informalidad, que se ajustan a las normas en materia de prácticas establecidas internacionalmente respecto de la profesión del ombudsman institucional.

Independencia

7. La Oficina es un órgano independiente de cualquier otro órgano, entidad o funcionario institucional y tiene acceso directo al Secretario General, los jefes ejecutivos de los fondos y programas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el personal directivo superior de toda la Organización, según sea necesario; tiene acceso a la información pertinente a cada caso, salvo los expedientes médicos, y acceso a toda persona de la Organización que solicite asesoramiento, información u opiniones sobre un asunto en particular.

Neutralidad

8. La Oficina aboga por la justicia y por la imparcialidad y equidad de los procedimientos, no en nombre de una persona determinada de la Organización sino teniendo en cuenta los derechos y obligaciones de la Organización y de los funcionarios y las consideraciones de equidad pertinentes a cada situación.

Confidencialidad

9. La Oficina mantiene una confidencialidad estricta y no divulga información sobre ningún caso ni sobre las consultas que hagan los funcionarios; ningún órgano o autoridad de las Naciones Unidas puede obligarla a rendir testimonio.

Informalidad

10. En lo que respecta a su carácter informal, la Oficina no lleva registros para las Naciones Unidas ni para ninguna otra parte; no realiza investigaciones formales ni acepta notificaciones legales en nombre de las Naciones Unidas; no está facultada para adoptar decisiones y no emite fallos ni conclusiones determinantes.

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

11. La Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas presta servicios a las siguientes entidades, agrupadas en tres pilares: la Secretaría; los fondos y programas, incluidos 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), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres); y el ACNUR. Los grupos de destinatarios reciben servicios de los tres pilares de la Oficina, cada uno de ellos establecido y administrado por las entidades correspondientes.

12. La Oficina tiene su sede en Nueva York y cuenta con siete oficinas regionales y un servicio de mediación, establecidos por la Asamblea General en su resolución [62/228](#). Las oficinas regionales están ubicadas en Bangkok, Entebbe (Uganda), Ginebra, Kinshasa, Nairobi, Santiago y Viena. Cada oficina cuenta con un ombudsman regional especializado. Los ombudsman para los fondos y programas y para el ACNUR prestan servicios a sus grupos de destinatarios mundiales de Nueva York y Ginebra, respectivamente.

13. El personal de la Oficina sigue colaborando de forma periódica para armonizar las prácticas. El intercambio de conocimientos es un tipo fundamental de colaboración entre los pilares de la Oficina. La participación periódica en los debates sobre los casos y los parámetros de las prácticas mejora el aprendizaje mutuo y garantiza la retención de los conocimientos institucionales. Durante el período que se examina, el personal de la Oficina analizó periódicamente los casos, dio a conocer una plataforma de datos y su sitio web, colaboró en mediaciones y trabajó en un folleto conjunto de divulgación y educación. Además, en Nueva York se celebró una reunión mundial del equipo que incluyó a los componentes del desarrollo de aptitudes.

III. Resolución informal de conflictos: sinopsis de casos y tendencias

A. Casos tramitados por el Ombudsman

14. La Oficina incoó 2.079 casos en 2013, lo que representa un aumento del 2% en comparación con el año anterior. De esos casos, 1.605 se originaron en la Secretaría, 340 en los fondos y programas y 134 en el ACNUR. Desde el establecimiento del actual sistema de administración de justicia en 2009, hubo un aumento de los casos en los tres primeros años, manteniéndose en niveles similares en 2012 y 2013 (véase el gráfico I). En el mismo período, el porcentaje de casos recibidos de personal de la Secretaría en misiones sobre el terreno ha aumentado constantemente año tras año (véase el gráfico II).

Gráfico I
Número de casos incoados por la Oficina, 2008-2013

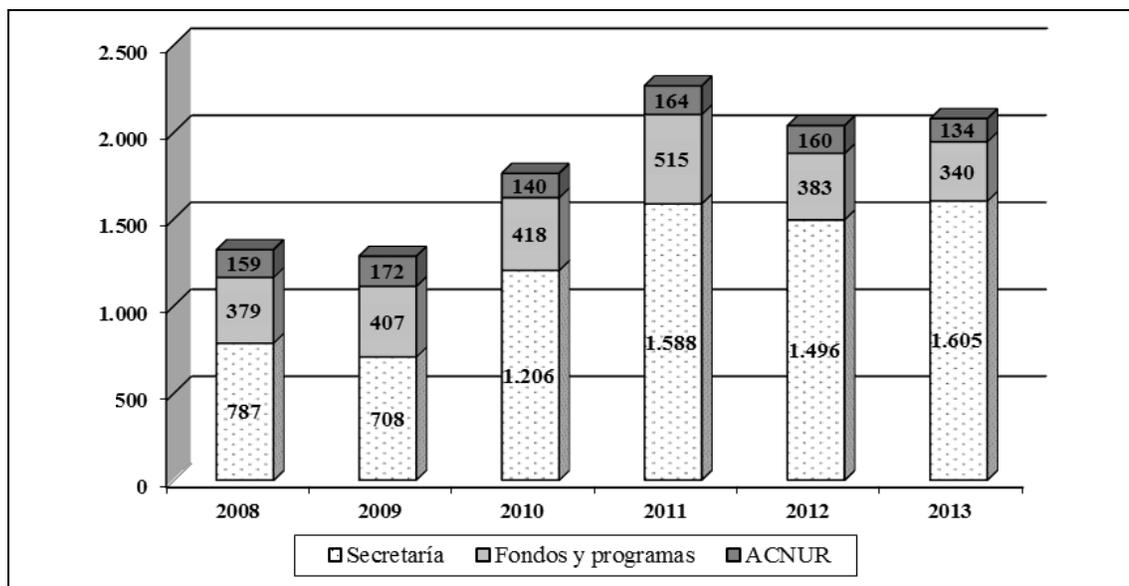
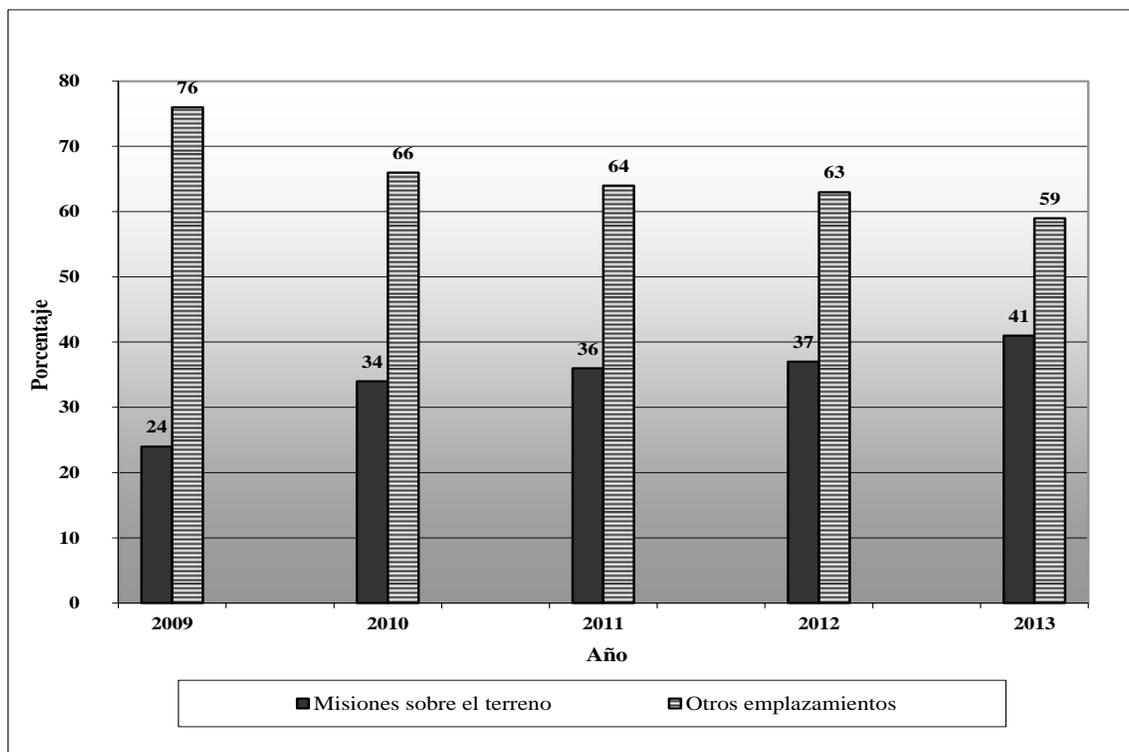


Gráfico II
Porcentaje de casos procedentes del personal en misiones sobre el terreno y en otros emplazamientos, 2009-2013



15. Los casos implican a menudo la presentación de cuestiones, así como otras cuestiones y preocupaciones relacionadas entre sí. En el gráfico III se muestran las categorías de cuestiones planteadas por los casos incoados en 2013. Las categorías de “puesto y carrera” y “relaciones de evaluación” (la relación entre supervisor y supervisado) representan en conjunto más de la mitad del volumen total de casos en 2013. Si bien esto concuerda con la tendencia observada en los tres años anteriores, en 2013 hubo una ligera disminución en las cuestiones relativas al puesto y la carrera, junto con un ligero aumento en las cuestiones concernientes a las relaciones de evaluación. En los últimos cuatro años, aproximadamente una de cada cinco cuestiones (21%) presentadas a la Oficina se referían expresamente a las relaciones de evaluación, solo superadas por las cuestiones relativas al puesto y la carrera (véase el gráfico IV).

Gráfico III
Cuestiones presentadas a la Oficina en 2013, por categoría

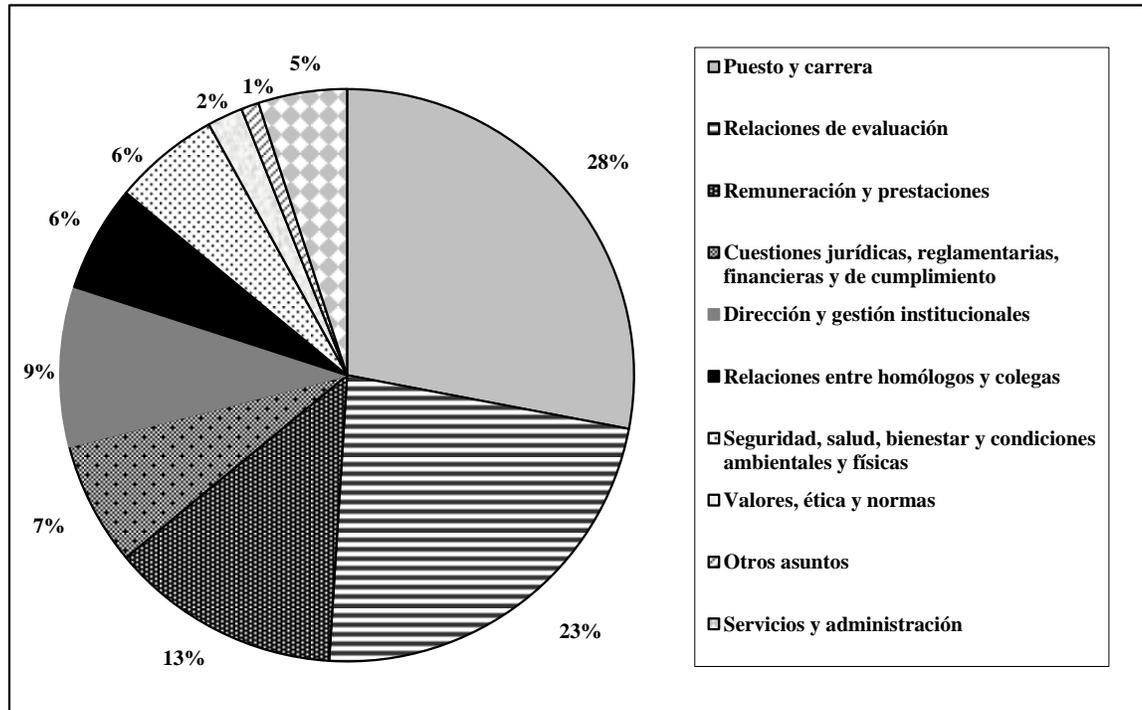
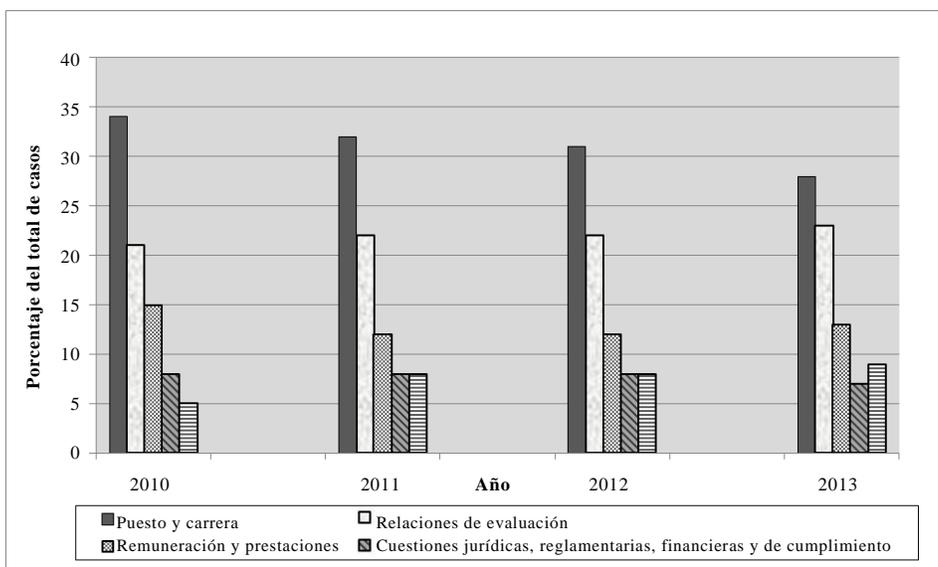


Gráfico IV
Cinco cuestiones principales, 2010-2013



16. En 2013, el 82% de los casos provinieron de oficinas fuera de la Sede, oficinas en los países y sobre el terreno y misiones sobre el terreno² (véase el gráfico V). Especialmente notable para para la Secretaría es el hecho de que el 86% de los casos notificados en 2013 se originaron en las misiones sobre el terreno y las oficinas situadas fuera de la Sede, mientras que el 14% procedió de la Sede (véase el gráfico VI). La mayor parte de la fuerza de trabajo de los fondos y programas y el ACNUR está ubicada en las oficinas situadas fuera de la Sede. En el caso de los fondos y programas, el 26% de los casos procedieron de la Sede y el 74% de los casos de oficinas situadas fuera de la Sede. El ACNUR recibió 44% de los casos de la Sede y el 56% de las oficinas situadas fuera de la Sede.

² La Sede incluye a Nueva York en los casos planteados en la Secretaría; a Nueva York y Copenhague en los casos planteados en los fondos y programas; y a Ginebra y Budapest en los casos planteados en el ACNUR. En los casos planteados en la Secretaría, los fondos y programas y el ACNUR, las oficinas situadas fuera de la Sede y las oficinas sobre el terreno incluyen diversas oficinas en los países. Las misiones sobre el terreno se refieren a las misiones políticas especiales y las misiones de mantenimiento de la paz.

Gráfico V
Distribución de los casos presentados a la Oficina, por origen

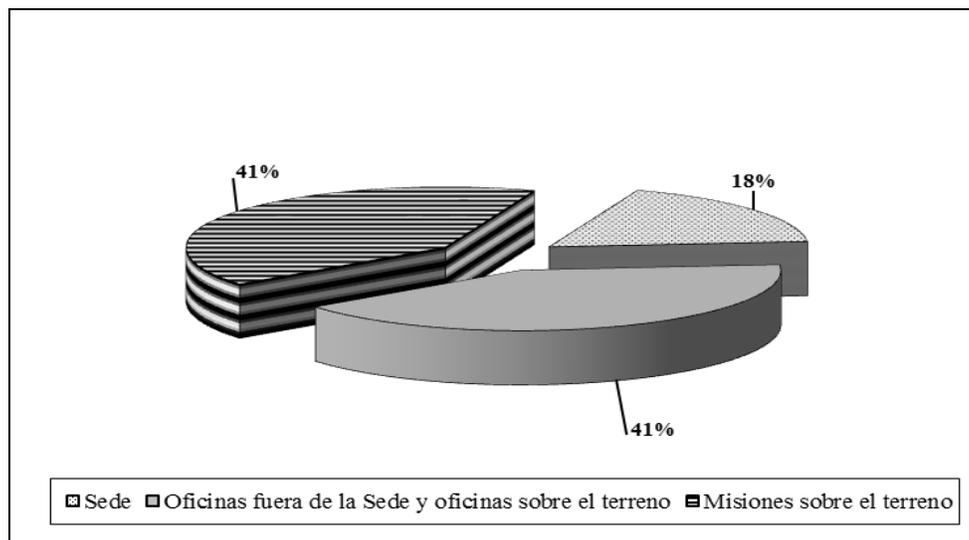
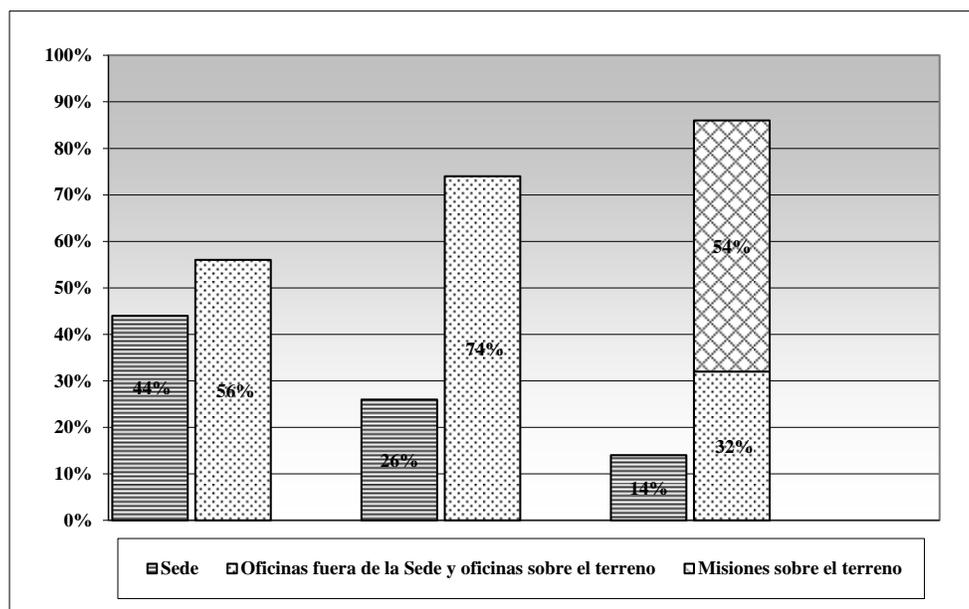
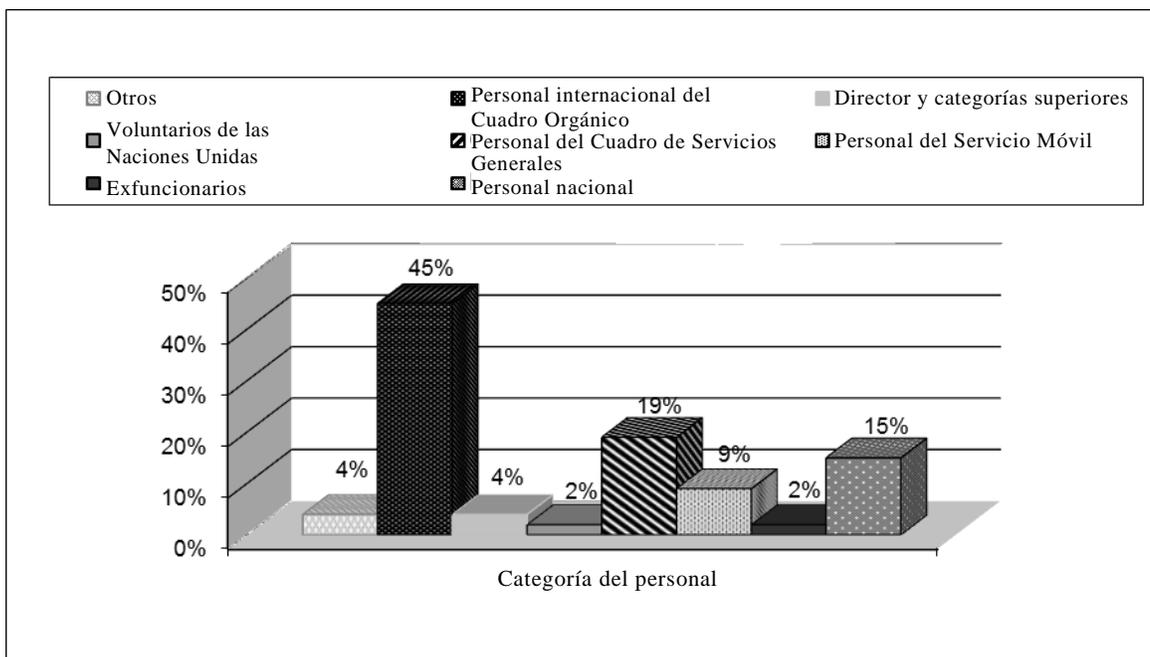


Gráfico VI
Distribución de los casos presentados a cada uno de los tres pilares, por origen



17. Del número total de casos presentados a la Oficina, el 45% de ellos procedió de funcionarios internacionales del Cuadro Orgánico; el 19% del personal de apoyo (Cuadro de Servicios Generales) de la Sede y las oficinas situadas fuera de la Sede; el 15% del personal de contratación nacional (incluido el del Cuadro Orgánico y del Cuadro de Servicios Generales); y el 9% del personal del Servicio Móvil (aplicable solo a la Secretaría), entre otros. Esto concuerda con la tendencia general observada en los últimos años (véase el gráfico VII).

Gráfico VII
Distribución de los casos, por grupo ocupacional



18. La Asamblea General, en los párrafos 23 y 37 de su resolución [68/254](#), solicitó información sobre el número y la naturaleza de los casos presentados por el personal que no era de plantilla. Durante el período que se examina, la Oficina recibió 121 casos del personal no inscrito en plantilla, de los cuales el 60% procedía de consultores y contratistas particulares y el 40% restante de otras categorías de dicho personal, como voluntarios, pasantes y jubilados (véase en el cuadro siguiente información sobre la naturaleza de esos casos).

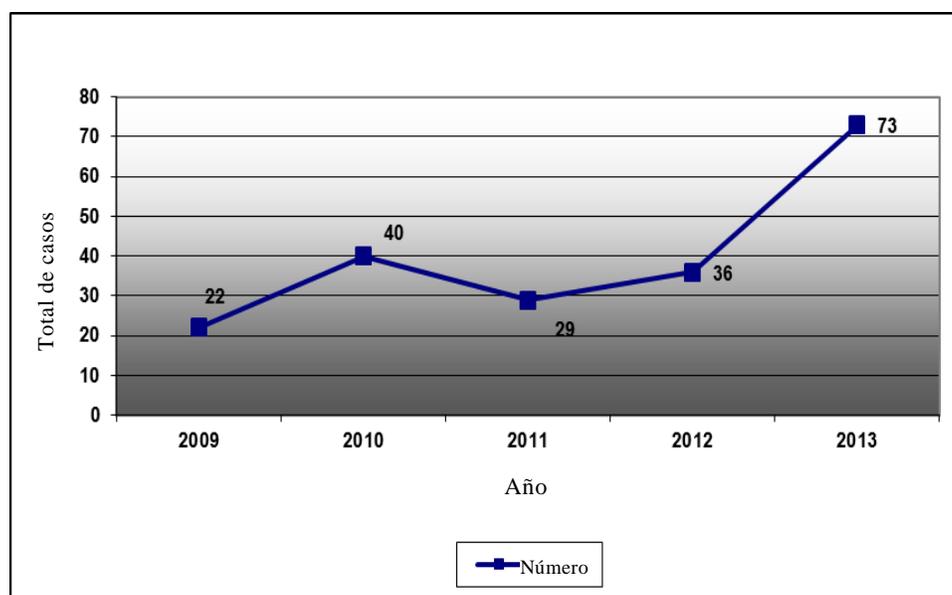
Naturaleza de los casos planteados por el personal que no es de plantilla

Categoría de la cuestión	Distribución (porcentaje)
Remuneración y prestaciones	35
Puesto y carrera	22
Servicios y administración	11
Cuestión jurídicas, reglamentarias, financieras y de cumplimiento	9
Dirección y gestión institucionales	8
Relaciones de evaluación	7
Valores, ética y normas	4
Relaciones entre homólogos y colegas	2
Seguridad, salud, bienestar y condiciones ambientales y físicas	2

B. Casos de mediación

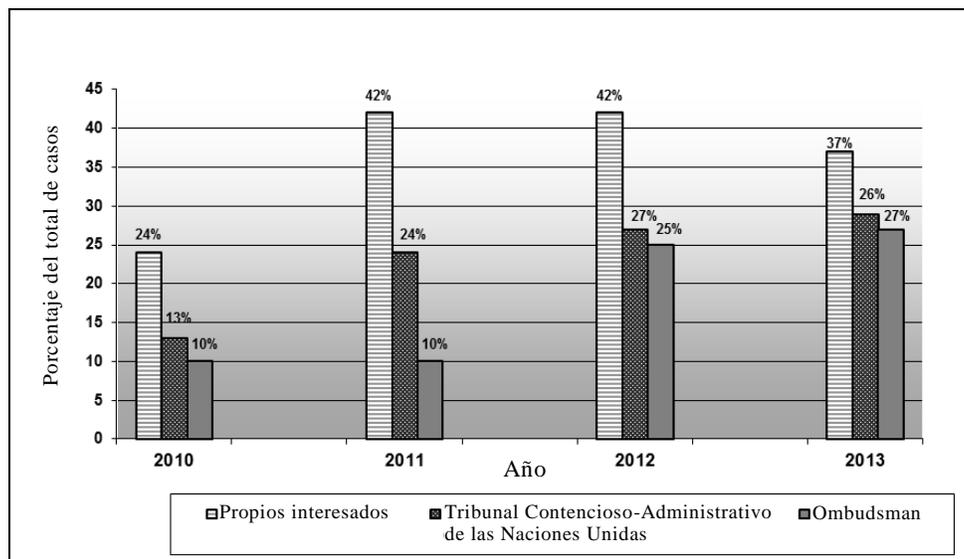
19. Durante el período que se examina, un total de 73 casos, incluido casos de grupos, fueron incoados por el Servicio de Mediación. De ellos, 63 se derivaron de la Secretaría y 10 de los fondos y programas. Esto representa un aumento respecto al año anterior y parece indicar una creciente aceptación por los funcionarios y directores de las Naciones Unidas de la mediación como un eficaz mecanismo para resolver conflictos (véase el gráfico VIII). La Oficina sigue tratando de proporcionar servicios de mediación en las misiones sobre el terreno mediante una lista de mediadores de guardia que se mantiene y actualiza gracias a una alianza de colaboración entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Gráfico VIII
Número de casos de mediación incoados, 2009-2013



20. En 2013, el 29% de los casos de mediación fueron remitidos por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, el 30% fueron remitidos por los propios interesados (es decir, la parte o las partes en una controversia solicitaron mediación) y el 27% lo fueron por los ombudsmen dentro de la Oficina. El resto de los casos acabaron en mediación por los esfuerzos de otras oficinas (la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y la Dependencia de Evaluación Interna, entre otras) para alentar a las partes en una controversia a buscar mediación. Las fuentes de los casos de mediación durante el período comprendido entre 2010 y 2013 se muestran en el gráfico IX.

Gráfico IX
Casos de mediación por fuente, 2010-2013



21. La confidencialidad es una garantía esencial del proceso de mediación. La razón de ser de este privilegio es que la confidencialidad es necesaria para promover la franqueza y un diálogo honesto, lo que facilita la resolución de los casos. El alcance de la protección de confidencialidad que ofrece la Oficina abarca todas las comunicaciones y los términos de un arreglo. Es determinado por las normas internacionales generalmente aceptadas de la profesión³, un acuerdo de confidencialidad firmado por las partes litigantes y el privilegio legal reconocido en el artículo 15 del reglamento del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas.

22. La Asamblea General, en su resolución [68/254](#), pidió a la Oficina que la informase sobre las consecuencias administrativas y financieras de los acuerdos. La Oficina sigue enfocando todas las solicitudes de divulgación teniendo plenamente en cuenta la necesidad de salvaguardar la confidencialidad. Toda la información suministrada es de carácter general y agregado.

23. La mayoría de los casos de mediación se resuelven sin ningún tipo de componente financiero. La necesidad de reconocimiento, desarrollo, agradecimiento y trato respetuoso con frecuencia sale a la luz en las mediaciones y la indemnización adopta a menudo formas no pecuniarias como una disculpa, la participación en un programa de capacitación o un acuerdo para volver a establecer comunicación, entre otras. En 2013, la mayoría de los casos de mediación se resolvieron en términos como los que se especifican anteriormente y no incluyeron componentes financieros. De los casos que se resolvieron en 2013 con acuerdos que incluían un componente financiero, más de la mitad estaban relacionados con el puesto y la carrera y eran resultado de diferencias personales en las relaciones de evaluación.

³ Véase el párrafo 4 de la resolución [61/261](#) de la Asamblea General, en que la Asamblea decidió establecer un sistema de administración de justicia “profesional”.

24. La mediación es un proceso flexible en el que salen a la superficie las necesidades e intereses subyacentes a las controversias. La mediación temprana a nivel personal puede prevenir que las diferencias se conviertan en una situación que más tarde podría ser de enfrentamiento, dar lugar a litigios y, en última instancia, tener consecuencias financieras. Además, las cuestiones de relación, si no se abordan rápida y efectivamente, pueden derivar en otros asuntos graves, como una ruptura en la relación entre el personal y la administración.

25. La mediación ofrece un medio eficaz de hacer frente a los conflictos que puede mejorar las relaciones en el lugar de trabajo, mitigar los riesgos de escalada o litigación y los posibles efectos adversos en la labor sustantiva.

C. Colaboración regional

26. En su resolución [68/254](#), la Asamblea General destacó la importancia de asegurar a todos los funcionarios el acceso al sistema de administración de justicia, independientemente de su lugar de destino. El establecimiento de las siete oficinas regionales del Ombudsman ha permitido a la Oficina descentralizar sus servicios, tener en cuenta la dinámica regional y local, mejorar el acceso y colaborar con los asociados y los interesados sobre el terreno. El carácter complejo y delicado de las cuestiones que afronta el personal en el terreno hace necesario un fácil acceso a los servicios de la Oficina.

27. Potenciar la descentralización y garantizar a todo el personal acceso a servicios informales de solución de conflictos es esencial, ya que las Naciones Unidas están presentes en múltiples lugares de todo el mundo, para dar respuesta a los cambiantes mandatos de paz y seguridad. A pesar de los problemas, la Oficina se ha comprometido a facilitar al personal sobre el terreno, especialmente en lugares remotos, el acceso a sus servicios. Esto es aún más importante si se tiene cuenta que los entornos de las misiones sobre el terreno, suelen ser físicamente arduos, estresantes desde el punto de vista emocional, imprevisibles y peligrosos.

28. La Oficina sigue realizando visitas e intervenciones periódicas y especiales en los lugares de destino y sobre el terreno en que no hay presencia de un ombudsman regional. Dado que el viaje no siempre es posible, son muchos los casos que se tramitan a distancia, por teléfono o videoconferencia. Sin embargo, la importancia de las reuniones personales y las actividades de divulgación no puede subestimarse, especialmente para establecer la confianza y hacer frente a situaciones especialmente sensibles. El valor del acceso personal a la Oficina ha sido además defendido por el personal y los administradores de las misiones políticas especiales y otras oficinas sobre el terreno, especialmente en el Oriente Medio, donde se pide a menudo a los ombudsman que realicen visitas. Para garantizar la igualdad de acceso a todo el personal, incluido el de las misiones políticas especiales, se presentará una propuesta en el contexto de la solicitud presupuestaria para el bienio 2016-2017 a fin de fortalecer la capacidad de las misiones políticas especiales.

IV. Promover la gestión y la prevención de los conflictos

A. Creación de capacidad y sensibilización

29. La Oficina se esfuerza por asistir al personal y los directivos en toda la Organización en la consolidación y el mantenimiento de relaciones de trabajo armoniosas mediante iniciativas encaminadas a adquirir competencias para resolver los conflictos y prevenirlos. La competencia para resolver conflictos a nivel individual y colectivo entraña el desarrollo de aptitudes cognitivas, emocionales y de comportamiento que generen un clima de confianza, colaboración y comunicación. A nivel institucional, entraña la armonización de las políticas, las prácticas y las normas para reforzar una cultura de diálogo y un arreglo amistoso de los conflictos. Esto contribuye a un clima en que el conflicto puede ser mejor evitado y prevenido.

30. La Oficina trata de equipar y capacitar al personal para gestionar los desacuerdos y las incompatibilidades de una manera creativa, eficaz y rápida, impidiendo así que estos se recrudezcan y minimizando sus efectos negativos. Esto se hace mediante una amplia gama de iniciativas, como la orientación y el asesoramiento durante la gestión de casos individuales; la elaboración y difusión de presentaciones temáticas e interactivas al personal y los directivos en general, a menudo en colaboración con otras oficinas y entidades; sólidos cursos prácticos de capacitación para grupos específicos; y las actividades de divulgación encaminadas a crear una mayor conciencia de los beneficios de la solución informal de conflictos.

31. Durante el período que se examina, la Oficina llevó a cabo numerosas actividades de capacitación y presentaciones para el personal y los administradores en las oficinas de las Naciones Unidas en todo el mundo, entre ellas la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, la Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria, la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central, la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau, la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia), la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona, la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio, la Comisión Económica para África y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

32. La Oficina también se esfuerza por llegar estratégicamente a los principales grupos de interesados, incluido el personal directivo y los representantes del personal. A través de sesiones de información para promover la resolución informal de conflictos, la Oficina procura fomentar un clima de confianza, el entendimiento mutuo y la colaboración. Durante el período que se examina, se llevaron a cabo exposiciones como parte del programa de orientación inicial para el personal directivo superior que organizó la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, el programa para el personal directivo superior organizado por el Departamento de

Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, la reunión de gestión administrativa del PNUMA y una reunión de directores médicos de las Naciones Unidas. También se hicieron presentaciones en el marco de los programas de orientación del personal en los distintos lugares de destino y los ombudsmen se reunieron periódicamente con altos funcionarios en la Sede y en las oficinas sobre el terreno, y con diversos órganos representativos del personal.

33. Como parte de su labor divulgativa, la Oficina difundió ampliamente materiales tales como fichas descriptivas y folletos, y publicó artículos temáticos en diversos foros a los que podían acceder los funcionarios en general. En 2013, el sitio web de la Oficina fue visitado un promedio de 2.330 veces al mes y el porcentaje de nuevos visitantes aumentó del 46% en 2012 al 59% en 2013.

B. Colaboración dentro de la Secretaría

34. La colaboración constante con funcionarios de categoría superior y las dependencias administrativas de la Organización forma parte integrante de los esfuerzos de la Oficina para forjar y mantener asociaciones de trabajo estratégicas. El Ombudsman de las Naciones Unidas tiene acceso directo al Secretario General, el Vicesecretario General y la Jefa de Gabinete con objeto de examinar cuestiones relacionadas con los conflictos en el lugar de trabajo y su resolución informal. Se reúne periódicamente con los secretarios generales adjuntos de los diversos departamentos de la Secretaría y con los representantes especiales del Secretario General para promover la resolución informal de conflictos en el lugar de trabajo.

35. Además, durante el período que nos ocupa el Ombudsman de las Naciones Unidas y su personal siguieron participando en las reuniones de la Junta sobre el Desempeño de las Funciones Directivas y del Comité de Gestión, así como los grupos de trabajo especiales y otros comités que se ocupan de las cuestiones que afectan al personal. Estos intercambios han ofrecido a la Oficina la oportunidad de compartir ideas y experiencias adquiridas, incluidas observaciones sobre las cuestiones sistémicas extraídas de los casos que recibe.

36. La Oficina colaboró con las oficinas y las dependencias administrativas en el seno de la Organización a fin de comprender mejor la forma en que las cuestiones están interconectadas y determinar las sinergias y los aspectos susceptibles de mejora. Por ejemplo, se celebraron reuniones periódicas con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para recabar su opinión sobre los principales procesos y problemas, así como para examinar casos concretos. La Oficina siguió colaborando con la División de Servicios Médicos de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, en particular sobre la necesidad de mantener la resistencia del personal sobre el terreno e iniciativas que promuevan el bienestar del personal. La Oficina colaboró estrechamente con la Oficina de Asistencia Letrada al Personal en los casos que requerían asistencia letrada y en una serie de cuestiones en que la Oficina prestó asistencia con la resolución informal. La opción de remitir a los visitantes a la Oficina de Asistencia Letrada al Personal era particularmente útil cuando el personal que buscaba una solución informal tenía necesidad de comprender el marco jurídico de sus casos. Esa colaboración también aclaró el papel fundamental que cada oficina desempeña en la búsqueda de vías para promover la resolución temprana e informal de los conflictos.

C. Asociaciones externas

37. Las interacciones con los asociados dentro del sistema de las Naciones Unidas en general ofrecieron a la Oficina la oportunidad de mantenerse al corriente de las últimas novedades en el ámbito de la resolución de controversias, en rápida evolución, y de armonizar las mejores prácticas en el contexto singular de las Naciones Unidas. A ese respecto, la Oficina colaboró con sus homólogos en las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales conexas en un grupo del que el Ombudsman de las Naciones Unidas es presidente permanente. En 2013, los ombudsmen se reunieron periódicamente con representantes dentro del grupo y asistieron a su reunión anual en Roma. Los ombudsmen se reunieron con representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización Internacional para las Migraciones y la Corte Penal Internacional, y colaboraron con el Banco Mundial en asuntos relacionados con la práctica y en su programa de mediación a petición.

38. Los ombudsmen llevaron a cabo actividades de divulgación y participaron en reuniones, entre otras con organizaciones reconocidas en los ámbitos de la resolución de controversias y el derecho administrativo internacional, como la International Ombudsman Association; la Asociación de los ombudsmen y mediadores africanos; el Centro Africano para la Resolución Constructiva de Controversias; Bretton Woods Law; y el Centre d'arbitrage du Congo; así como instituciones académicas de enseñanza superior.

V. Causas profundas de los conflictos: cuestiones sistémicas

39. La Oficina determina las cuestiones sistémicas de base amplia con carácter permanente, de conformidad con la resolución [64/233](#) de la Asamblea General, en la que esta destacó que la función del Ombudsman es informar sobre las cuestiones sistémicas generales que determine, así como sobre las cuestiones que se señalen a su atención. Una cuestión sistémica existe con independencia de las personas que participen.

40. Las cuestiones sistémicas presentan retos y oportunidades singulares. En los casos en que son reconocidas, ofrecen una oportunidad para que la Organización aprenda y efectúe un cambio positivo que contribuya a prevenir determinados tipos de conflictos. Muchos conflictos pueden ser vinculados a esas cuestiones, que podrían estar más profundamente arraigados o derivarse de deficiencias o contradicciones existentes en las políticas, los procedimientos, las prácticas y las estructuras de la Organización, todo lo cual influye en la cultura de la Organización.

41. Las cuestiones sistémicas son determinadas por los casos y cuestiones presentados por el personal, durante las interacciones con las partes involucradas en los conflictos o los diálogos en curso con las partes interesadas, así como mediante una observación directa. En la presente sección se ponen de relieve algunas de estas cuestiones y se proporciona información actualizada sobre algunas cuestiones sistémicas de las que se ha informado en el pasado.

Personal de contratación internacional y local

42. La labor de la Oficina con los consultores de las operaciones de mantenimiento de la paz, incluso durante las visitas sobre el terreno, ha planteado en repetidas ocasiones una serie de cuestiones relacionadas con el personal de contratación nacional, incluida su relación con el personal de contratación internacional. Los entornos difíciles, que a menudo implican trabajar en situaciones de conflicto, posteriores a un conflicto o de inestabilidad política, pueden añadir una nueva dimensión de tensión e incertidumbre.

43. Las diferencias en las prestaciones del personal de contratación internacional y de contratación local son importantes. A falta de una cabal comprensión del marco que ofrece la lógica de las prestaciones para los expatriados y los no expatriados, el personal de contratación local puede considerar estas diferencias una desigualdad de trato. Esta percepción puede fácilmente fomentar el resentimiento.

44. Además, los funcionarios de contratación local a menudo desempeñan las mismas funciones durante muchos años, con limitadas perspectivas de carrera o de fomento de la capacidad. Debido a la índole pasajera de las misiones de mantenimiento de la paz, el servicio del personal de contratación local en las Naciones Unidas es de duración limitada. La incertidumbre sobre sus perspectivas de carrera, así como la falta de control sobre las expectativas, a menudo genera tensión y estrés. Este problema es más pronunciado en las fases de reducción en las misiones y puede ser particularmente grave en los entornos posteriores a conflictos, donde las alternativas al empleo con las Naciones Unidas son escasas.

45. El personal de contratación internacional tal vez no siempre sea consciente de cómo su situación, conducta y normas culturales pueden ser percibidas por el personal de contratación nacional, o de cómo el trato diferente dispensado por la Organización (tanto en lo que respecta a las prestaciones como a la promoción de las perspectivas de carrera) puede ser interpretado por el personal de contratación local como si estuviera peor valorado que el personal de contratación internacional.

46. Los conflictos en el lugar de trabajo en este tipo de entornos pueden girar en torno a una cuestión que, en esencia, no tiene nada que ver con las categorías nacional o internacional del personal pero, conforme evolucionan, comienzan a verse o interpretarse a través de este prisma. Las secuelas pueden convertirse en conflicto a distintos niveles e incluso dañar la reputación de la misión y la Organización en general. En algunos casos, también pueden influir en la relación de trabajo con los asociados en el país de acogida. Las particulares cuestiones planteadas son de diferentes tipos y varían entre las misiones y según la fase específica del ciclo de vida de una misión.

47. Puede existir la oportunidad de influir de manera significativa haciendo mayor hincapié en unas comunicaciones internas específicas, estratégicas y sostenidas con el personal de la misión a todos los niveles, en las distintas fases de la misión. Un punto de partida para una campaña de ese tipo podrían ser los valores básicos de las Naciones Unidas y las competencias de potenciar el respeto a la diversidad, fomentar la confianza y empoderar a los demás, junto con información y mensajes específicos encaminados a crear conciencia de las condiciones de servicio en las Naciones Unidas y las políticas institucionales subyacentes, así como el mandato de la misión, la forma en que cambia a lo largo del tiempo y la función de todos para llevarlo a cabo. Además, a fin de reducir el riesgo de malentendidos o malas

relaciones entre el personal de contratación internacional y nacional, la Organización tal vez desee capacitar y prestar mejor apoyo a los directores y supervisores de las misiones, a todos los niveles y en todas las funciones, a fin de operar de manera más eficaz y armoniosa en las situaciones posteriores a conflictos.

Dar cabida a las certificaciones médicas parciales

48. La Oficina ha informado anteriormente sobre cuestiones relativas a la licencia de enfermedad y la capacidad parcial para desempeñar funciones, y sigue trabajando en esta última cuestión. Un funcionario que haya estado con licencia certificada de enfermedad durante un período determinado, normalmente será autorizado por el servicio médico a reintegrarse al trabajo cuando lo permitan las condiciones médicas. Sin embargo, en algunos casos el servicio médico puede declarar apto para trabajar a un funcionario, pero con ciertas restricciones que tienen en cuenta su estado de salud, considerando así que no tiene sino una capacidad parcial para desempeñar sus funciones. Tales restricciones pueden ser geográficas o funcionales y la expectativa implícita del funcionario es que será atendido por la Organización en consecuencia. Esas autorizaciones parciales han producido situaciones en que los funcionarios no podían reincorporarse al puesto para el que habían sido contratados, sin tener ninguna opción de reasignación a otro lugar de destino u otras funciones mediante los debidos procedimientos de colocación o selección.

49. Las oficinas han acogido con beneplácito la determinación de esta cuestión sistémica y están trabajando para apoyar los cambios que se ocupen de ella. En particular, la División de Servicios Médicos ha observado que las diferencias en las definiciones empleadas para la licencia de enfermedad y la pensión de discapacidad pueden crear situaciones en que un funcionario esté con licencia de enfermedad hasta que esa prestación se haya agotado sin responder a la definición de discapacidad de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas.

50. No está claro quién sería responsable de proporcionar a los funcionarios en tal situación un puesto aceptable desde el punto de vista médico que les permitiera volver a trabajar ni la medida en que ese puesto debiera ser proporcionado por la Organización. Esta cuestión también plantea la pregunta siguiente: ¿en qué medida la Organización puede o debe proporcionar los puestos necesarios sin violar los derechos y las necesidades de otros funcionarios? La cuestión sistémica surge del hecho de que una parte del sistema produce una situación en el marco de las mejores prácticas médicas que otra parte del sistema es incapaz de traducir en medidas administrativas y de gestión apropiadas dentro de sus marcos respectivos.

51. Como se indicó en el informe sobre las actividades de la Oficina para 2012, a corto plazo hay una oportunidad de vincular mejor los distintos pasos necesarios, creando así un proceso más ágil y eficiente, apoyando al mismo tiempo a los funcionarios afectados (véase [A/68/158](#), párr. 82). A más largo plazo, la oportunidad entraña la formulación de una política de reincorporación al trabajo que redunde en beneficio tanto de los funcionarios como de la Organización. Durante el actual período de presentación de informes, se creó un grupo de trabajo interdepartamental para examinar y afrontar estas cuestiones.

Gestión de la actuación profesional

52. La Oficina ha seguido contribuyendo a las conversaciones en curso sobre el mejoramiento del sistema de gestión de la actuación profesional. El Ombudsman de

las Naciones Unidas participó en las reuniones sobre esta cuestión del Comité de Gestión y la Junta sobre el Desempeño de las Funciones Directivas, y la Oficina proporcionó amplia información basada en su experiencia a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, de modo que pueda tenerla en cuenta en el examen en curso del sistema de gestión de la actuación profesional.

53. La Oficina siguió haciendo exposiciones en el curso de orientación para el personal directivo superior sobre los vínculos entre la gestión de la actuación profesional y los conflictos en el contexto del sistema de administración de justicia. También contribuyó a los módulos de capacitación de la Organización con miras a prevenir o abordar eficazmente los conflictos relativos a la gestión de la actuación profesional.

Fortalecimiento de las investigaciones

54. La cuestión de las investigaciones ha sido planteada por la Oficina en informes anteriores. La capacidad de llevar a cabo investigaciones rápidas y eficaces con respecto a las denuncias que requieren investigación forma parte de la gestión del riesgo institucional. Las investigaciones protegen al que ha sido acusado erróneamente, sientan las bases para que los funcionarios rindan cuentas por faltas de conducta y también establecen los hechos necesarios para proteger los activos de la Organización.

55. A pesar de los reconocidos esfuerzos realizados por la Organización, parece que sigue siendo un desafío llevar a cabo una investigación con prontitud en los casos pertinentes. La oportunidad del proceso sigue siendo motivo de preocupación y mantener informados a los funcionarios afectados de la situación de una investigación, independientemente de que sean sujetos o denunciantes, sigue siendo un problema. La Oficina continuará siguiendo la evolución de los acontecimientos en esta esfera y apoyando todo esfuerzo de los diversos interesados y las entidades investigadoras en las diversas esferas de la Organización para aplicar un enfoque práctico, amplio, eficaz y receptivo para atender las necesidades de investigación de la Secretaría, en la Sede y sobre el terreno.

Denuncias erróneas de conductas prohibidas

56. Desde la promulgación de la política del Secretario General sobre el acoso, titulada “Prohibición de la discriminación y el acoso, incluidos el acoso sexual y el abuso de autoridad” ([ST/SGB/2008/5](#)), se han observado diversas pautas de conducta del personal y la administración en relación con la interpretación y aplicación de esta política. Por ejemplo, muchas de las denuncias presentadas citando esta política se refieren a la conducta que no puede llegar a constituir falta de conducta, pero que no obstante están catalogadas como “acoso” a fin de recibir atención institucional en consonancia con la política.

57. En un esfuerzo colectivo, se creó un grupo de trabajo interdepartamental dirigido por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno con el fin de examinar esta cuestión, movilizándolo a las partes interesadas en toda la Secretaría. El grupo, que incluía un componente sobre el terreno, llegó a la conclusión de que muchas de las quejas inscritas en la actualidad como “acoso” se referían de hecho a la gestión de la actuación profesional o a una comunicación interpersonal y tal vez no se resuelvan adecuadamente mediante la puesta en marcha de una investigación oficial. La Oficina sigue colaborando activamente con el Departamento de Apoyo a

las Actividades sobre el Terreno y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos en este asunto, a fin de aumentar la concienciación y alentar una mayor utilización de los métodos informales de resolución para tratar este tipo de denuncias.

Apoyo a los funcionarios con lesiones y enfermedades imputables al servicio: actividades en curso y oportunidades

58. Se informó sobre esta cuestión en el informe sobre las actividades de la Oficina para 2012 (véase A/68/158, párr. 75). Durante el período que nos ocupa, el Ombudsman fue invitado a participar en el grupo de trabajo del Secretario General sobre el apoyo a los supervivientes y las familias afectadas y le complació poder hacer una contribución a esos esfuerzos. En particular, la Oficina señaló a la atención de la Organización la necesidad de fortalecer el sistema de apoyo institucional para el personal lesionado en el servicio y sus familiares supervivientes, para que un régimen de medidas especiales no tenga el efecto contraproducente de socavar o eludir el principal sistema de apoyo. Ese efecto podría, a su vez, dar lugar a la creación de clases diferentes de lesionados entre el personal: los que reciben atención especial y los que no. Fortaleciendo el sistema principal, sin embargo, la Junta Consultiva de Demandas de Indemnización y su marco reglamentario, apéndice D del Reglamento del Personal, atendería la necesidad reconocida de una manera imparcial.

59. La Oficina ha seguido proporcionando información sobre la cuestión del apoyo al personal lesionado en el servicio a las partes interesadas, como el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, en particular la División de Personal sobre el Terreno y la Dependencia de Garantía de la Calidad, y el Departamento de Gestión, incluida la secretaría de la Junta Consultiva de Demandas de Indemnización en la Oficina del Contralor, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, la División de Servicios Médicos y el Equipo de Preparación y Apoyo para Emergencias. Ha acogido debates con los interesados, y participado en ellos, para hallar una forma común de trabajar en pro del objetivo compartido de ayudar adecuadamente a todas las categorías de personal.

VI. Incentivos para la resolución informal de conflictos

A. Utilidad de la resolución informal de conflictos

60. La resolución informal de conflictos permite a las personas involucradas tener un alto grado de control sobre el proceso, lo que a menudo ofrece soluciones nuevas e innovadoras para resolver los problemas en el lugar de trabajo. Puesto que se trata de un proceso participativo, las soluciones y los acuerdos tienden a ser duraderos y a menudo es posible prevenir el recrudecimiento de las cuestiones. El propio proceso también aporta con frecuencia ideas que potencian la capacidad de los particulares para gestionar los conflictos en el futuro, lo que contribuye a la competencia general para resolver los conflictos en el lugar de trabajo.

61. Muchos de los problemas y dilemas que afrontan los funcionarios no se derivan de decisiones administrativas concretas, por lo que no se admitirían en el sistema formal de administración de justicia. En general, y especialmente en esos casos, la Oficina ofrece un foro con una disponibilidad sin barreras, es decir, un foro al que el personal puede acceder por cualquier tipo de problema. Se ha observado

que, si no se abordan, esos problemas pueden empeorar, multiplicarse y conducir a un aumento de la tensión y las situaciones de confrontación, en las que se invocan políticas o se adoptan decisiones administrativas que pueden impugnarse oficialmente. Por lo tanto, la resolución informal de conflictos y la intervención temprana pueden contribuir a evitar que cuestiones como los conflictos interpersonales se recrudezcan hasta convertirse en casos oficiales.

62. La Oficina ofrece un espacio de confianza para la escucha, la compasión, el diálogo y la comprensión mutua, todo lo cual es difícil de cuantificar en términos económicos tradicionales⁴. Los conflictos en el lugar de trabajo entrañan costos ocultos, por ejemplo, en forma de baja moral, menor productividad, absentismo, licencias de enfermedad y desviación de la atención del programa de trabajo sustantivo. Desde este punto de vista, el valor de los servicios de la Oficina puede considerarse una contribución para mitigar los riesgos, incluidos los costos financieros y no financieros, de los conflictos en el lugar de trabajo.

63. Resolver las controversias de manera rápida y amistosa, promover la competencia para resolver conflictos en todas las instancias de la Organización y poner de relieve las tendencias sistémicas contribuyen colectivamente a controlar los efectos amplios y perjudiciales de los conflictos.

B. Información actualizada sobre los incentivos para promover la resolución informal de conflictos

64. En su resolución 68/254, la Asamblea General solicitó que se le recomendaran medidas adicionales e innovadoras para alentar el recurso a la resolución informal de controversias. El Secretario General y la Oficina han hecho esfuerzos de manera proactiva y constante para alentar la resolución temprana e informal de las controversias, al igual que el personal directivo superior, los representantes del personal y diversas partes del sistema de administración de justicia. El Vicesecretario General, la Jefa de Gabinete y el Secretario General Adjunto de Gestión han formulado directrices a los funcionarios directivos superiores en la Secretaría a nivel mundial, alentando el uso del sistema informal para hacer frente a los conflictos y recordándoles su responsabilidad de garantizar un entorno de trabajo saludable y armonioso.

65. Después de cinco años de experiencia con el nuevo sistema de administración de justicia, se ha intensificado la cooperación y el diálogo entre las distintas partes de la Organización. Se están haciendo esfuerzos dentro del sistema de administración de justicia para promover la resolución informal por conducto de una mayor colaboración entre los canales oficial y oficioso. En los casos tratados por la Dependencia de Evaluación Interna y la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, se están determinando las posibilidades de una resolución informal y orientando a

⁴ La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha observado que la “eficiencia” en el sector público es una noción compleja y problemática, y que buena parte de lo que los gobiernos producen es intangible (reconocimiento y otros beneficios simbólicos, protección de los derechos y debidas garantías procesales). También señaló que otros “productos”, como la resolución de conflictos, son bienes públicos difíciles de cuantificar en términos monetarios y, en aspectos fundamentales, son imposibles de vincular a insumos específicos (informe preparado para el Foro Mundial sobre Gobernanza Pública celebrado en París los días 4 y 5 de mayo de 2009).

las partes hacia ella. Como se indica en el presente informe, los conflictos en el lugar de trabajo entrañan dinámicas y preocupaciones interpersonales que, si no se abordan de manera eficaz y oportuna, pueden ser costosas a largo plazo.

66. La colaboración y la participación de la Oficina en otros procesos de gestión también ofrecen oportunidades para alentar la resolución informal de conflictos. El hecho de que el Ombudsman aporta ideas y lecciones al Comité de Gestión y la Junta sobre el Desempeño de las Funciones Directivas es una manifestación de esa colaboración.

67. La resolución informal de conflictos también se puede promover incorporándose en mayor medida en las competencias y los valores básicos que se esperan del personal. Esto podría suponer la incorporación de las competencias de gestión de conflictos en los criterios de selección y evaluación de la actuación profesional del personal directivo a todos los niveles de la Organización. También entrañaría el reconocimiento de que la resolución informal de conflictos puede ayudar a gestionar algunos riesgos institucionales relacionados con los efectos onerosos y perjudiciales de los conflictos en el lugar de trabajo, por lo que deberían tenerse en cuenta como posible factor atenuante en los procesos de gestión del riesgo institucional.

68. Tal vez el incentivo más poderoso para la resolución informal de conflictos radique en la propia naturaleza del proceso. Cuando se comparan con los conflictos en el lugar de trabajo, son evidentes los beneficios de la resolución temprana e informal frente a unas situaciones cada vez más enconadas y enfrentadas, o frente al recurso a un litigio oficial: la resolución oficiosa permite a las partes mantener el control del proceso y unas relaciones de trabajo sanas, ahorrar tiempo y esfuerzo en los procesos judiciales formales y evitar los riesgos de pasivo financiero. Por lo tanto, cuanto mayor sea el número de personal y administradores conscientes de la resolución informal de conflictos, y cuanto mayores sean sus experiencias o conocimientos directos de sus beneficios, mayor será la probabilidad de que sea utilizada.

69. La información sobre la resolución informal por sí sola no es suficiente; se debe complementar con la adopción de medidas. Es importante que el personal y los administradores comprendan la competencia para resolver conflictos y adquieran aptitudes para prevenir y gestionar por sí mismos los conflictos potenciales o reales. Como ya se señaló en la sección IV del presente informe, las iniciativas de la Oficina sobre la competencia para resolver conflictos y su prevención incluyen módulos de adquisición de aptitudes sustantivas como componente intrínseco. En varios casos, los ombudsmen han mantenido periódicamente contacto con los grupos pertinentes después de celebrar los talleres. La sostenibilidad a más largo plazo de esas iniciativas depende, sin embargo, de que el personal aplique las aptitudes y la experiencia adquirida a las realidades y los desafíos del lugar de trabajo.

70. Se están haciendo esfuerzos para que todas las comunicaciones relacionadas con el sistema de resolución de conflictos diferencien y expliquen claramente los procesos oficiales y oficiosos, y fomenten la uniformidad en la terminología empleada, a fin de que el personal comprenda fácilmente los servicios que estén a su disposición y esté en mejores condiciones de elegir las vías que aborden sus preocupaciones de manera óptima. También es importante tratar de determinar cuáles son los obstáculos a la resolución informal, tanto en nuestra cultura como en los sistemas de gestión, y eliminar con decisión después todos esos obstáculos.

VII. De cara al futuro

71. Siguen sin disminuir las exigencias que se imponen a las Naciones Unidas para obtener resultados ante la ampliación de los problemas mundiales en las esferas política, humanitaria y de desarrollo. La Organización está inmersa en varias reformas de transformación que la prepararán mejor para responder a esas exigencias, incluida la introducción de Umoja y un nuevo plan de movilidad. En este contexto, será fundamental contar con una fuerza de trabajo vibrante, motivada y que rinda plenamente, y que la resolución informal de conflictos sea un aspecto de un liderazgo inspirado y la gestión del cambio.

72. Promover y apoyar la resolución informal de conflictos, por lo tanto, debe ser una responsabilidad compartida e incorporarse en las prioridades de gestión. La Oficina está preparada para ayudar al personal y a los administradores, y para servir de catalizador en la promoción de la competencia para gestionar los conflictos y en la contribución a un cambio de cultura. Alentará a los departamentos y oficinas a concebir y aplicar medidas e iniciativas innovadoras que puedan favorecer el trabajo en equipo, la colaboración y unas relaciones de trabajo armoniosas, con el objetivo final de que la Organización y su personal tengan la máxima eficacia posible.
