



Asamblea General

Distr. general
30 de junio de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Temas 53 y 136 de la lista preliminar*

Cuestiones relativas a la información

Dependencia Común de Inspección

Examen de los servicios del Ombudsman institucional a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de los servicios del Ombudsman institucional a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas”.

* A/71/50.



Examen de los servicios del Ombudsman institucional a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas

Preparado por

Istvan Posta

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2015



Naciones Unidas

Resumen

Examen de los servicios del Ombudsman institucional a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2015/6

Las organizaciones que carecen de un mecanismo informal de solución de controversias reciben cada año, en promedio, el doble de quejas formales que las que sí lo tienen. Las oficinas institucionales del Ombudsman tienen una importancia primordial en ese tipo de mecanismos. En la actualidad, 19 de las 28 organizaciones que participan en la Dependencia Común de Inspección ofrecen a sus empleados los servicios de un Ombudsman. El presente examen se centró en las oficinas de los Ombudsman de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con el fin de evaluar su funcionamiento de manera independiente analizando su mandato y sus prácticas, centrando el entorno en que desempeñan su función, valorando la intención de adherirse a los principios establecidos en las normas internacionales, evaluando su contribución a la detección de problemas sistémicos, determinando las buenas prácticas, incluida la cooperación con otros Ombudsman, y captando y analizando las percepciones y el grado de satisfacción de los principales grupos de clientes.

Principales resultados y conclusiones

El propósito de un mecanismo informal de solución de controversias es buscar una solución negociada de las diferencias como alternativa previa a un litigio. Solamente si la negociación fracasa, el proceso sigue su curso a través del sistema formal de justicia. Sin embargo, en la realidad es frecuente que solo se consulte a la oficina del Ombudsman en una etapa avanzada del proceso de solución del conflicto. El hecho de que no se comprendan bien el papel del Ombudsman institucional o los principios que guían su labor puede afectar negativamente a las expectativas que el personal y la administración tienen de la función de la oficina del Ombudsman y el servicio que se supone debe prestar, y puede ser un obstáculo para que los posibles clientes utilicen todo el potencial de la oficina del Ombudsman desde el principio. Es frecuente que la función del Ombudsman institucional se confunda con la de un Ombudsman clásico, que está facultado para investigar denuncias, evaluar comportamientos y, hasta cierto punto, ejercer el poder ejecutivo para hacer cumplir sus decisiones. Un Ombudsman institucional no pretende, ni podría, cumplir esa función. Más bien, la persona neutral designada como Ombudsman proporciona una asistencia de carácter confidencial, informal, independiente e imparcial mediante la mediación, la diplomacia itinerante, la atención personal, la facilitación del diálogo y la orientación, así como mediante la búsqueda y evaluación de opciones.

Los mandatos de los Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no son demasiado pormenorizados y muchos tienen ya más de diez años de antigüedad. Por ejemplo, la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, que presta servicios a tres pilares, a saber, la Secretaría de las Naciones Unidas, sus fondos y programas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, todavía no ha revisado y promulgado su mandato, cosa que la Asamblea General solicitó en su resolución 62/228, de 2007. En el examen se determinó que, en general, las disposiciones de los mandatos relativas a la creación de la Oficina, el nombramiento del Ombudsman, la definición de sus funciones y los principios operativos de la Oficina necesitaban profundas mejoras. Se recomienda que se revise y promulgue el mandato del Ombudsman de las organizaciones respectivas (**recomendación 1**).

La promoción del papel del Ombudsman institucional es una responsabilidad que compete al propio Ombudsman, la administración y las asociaciones del personal. En el examen se comprobó que, si bien cada Ombudsman dedicaba una cantidad considerable de tiempo a realizar actividades de divulgación, la administración y las asociaciones del personal hacían considerablemente menos en ese sentido, y algunas veces incluso percibían al Ombudsman como un competidor. Se recomienda a las organizaciones que incluyan en las encuestas del personal preguntas relacionadas con el servicio del Ombudsman, a fin de determinar qué tipo de actividades deberían planificarse para fomentar la comprensión y la sensibilización del personal acerca de la función del Ombudsman institucional (**recomendación 2**).

Todos los Ombudsman convienen en que sus clientes prefieren la relación cara a cara. Por lo tanto, el personal de las sedes, con acceso directo a la oficina del Ombudsman, se encuentra en una posición privilegiada con respecto a sus colegas de las oficinas sobre el terreno. Incluso las organizaciones cuyo Ombudsman tiene oficinas regionales, o cuyo Ombudsman principal se desplaza periódicamente a lugares sobre el terreno, no pueden ofrecer la misma cobertura al personal en todos los lugares de destino. Aun así, las organizaciones no aprovechan la posibilidad de utilizar los servicios del Ombudsman de otra organización del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno para ofrecer a su personal la posibilidad de elegir entre la relación cara a cara con ese Ombudsman y la relación virtual con su propio Ombudsman establecido en la sede; la excusa que se ofrece es que las normas, los reglamentos y las prácticas de cada organización son diferentes. En el examen se comprobó que esas diferencias se exageran en demasía. Se recomienda que se dé al personal la posibilidad de recurrir al Ombudsman de cualquier organización del sistema de las Naciones Unidas residente o temporalmente presente en su ubicación sobre el terreno (**recomendación 3**).

Las plantillas y los presupuestos de las oficinas de los Ombudsman son insignificantes desde el punto de vista de las organizaciones. Aunque, según muchas estimaciones, la labor de las oficinas de los Ombudsman reduce considerablemente los gastos, las organizaciones no están invirtiendo recursos suficientes en ellas. Por el contrario, sus presupuestos están sujetos a recortes profundos y rutinarios, que se traducen en una política de tacañería en lo pequeño y derroche en lo grande, que hace que las oficinas de los Ombudsman hayan de limitarse a gestionar un menor número de casos y formar a un menor número de personas en el ámbito de la gestión de conflictos, a la vez que un mayor número de casos terminarán tramitándose a través del sistema formal de justicia interna.

Además, no se utilizan al máximo las posibilidades de los servicios de mediación. En el examen se constató que la mediación suele tener como objetivo llegar a un acuerdo, cosa que, en el entorno financiero y presupuestario actual, en la mayoría de los casos solo puede hacerse después de que se haya establecido un elemento de responsabilidad, cosa que, a su vez, únicamente puede hacerse sobre la base de una decisión jurídica adoptada por el sistema formal de administración de justicia. Se sugiere que las organizaciones establezcan en sus normas y reglamentos financieros y presupuestarios un entorno propicio que haga posible recurrir a la mediación en los casos en que los beneficios financieros de ese procedimiento sean obvios, sobre la base de la experiencia anterior o teniendo en cuenta el mejor resultado que pueda obtenerse de un procedimiento formal de administración de justicia.

No existen procedimientos armonizados o normas de práctica operacional para la profesión del Ombudsman institucional. Por lo general, un visitante presenta al Ombudsman su caso, que puede abarcar más de una cuestión. En el examen se ha

comprobado que, si bien la clasificación de las cuestiones está normalizada, cada Ombudsman es libre de determinar si prefiere registrar la pregunta de un visitante como un caso o únicamente como una solicitud de información, qué procedimientos conviene aplicar en la gestión del caso, etc. Como resultado, las estadísticas facilitadas no son totalmente comparables. Se recomienda que el sistema de las Naciones Unidas elabore un manual armonizado para la tramitación gestión de casos para los Ombudsman **(recomendación 4)**.

La determinación de las tendencias y las causas profundas de los conflictos es también tarea del Ombudsman y pueden llegar a generar un cambio en las políticas y las normas de una organización y mejorar su funcionamiento general. En el examen se ha constatado que los problemas sistémicos suelen indicarse en el informe anual del Ombudsman que, en la mayoría de los casos, se presenta al jefe ejecutivo de la organización correspondiente, pero raramente se examinan con el personal directivo superior en reuniones oficiales y casi nunca se presentan al órgano legislativo. Tan solo el Secretario General de las Naciones Unidas informa anualmente a la Asamblea General sobre los problemas sistémicos detectados. Se recomienda que los órganos legislativos de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hagan que el Ombudsman les informe sobre los problemas sistémicos **(recomendación 5)**.

La profesionalización y la rendición de cuentas del Ombudsman y la evaluación de su actuación profesional son aspectos importantes. Se recomienda un sistema de certificación y formación continua mediante el proceso de certificación de Ombudsman establecido **(recomendación 6)**. Reconociendo la naturaleza especial de la función del Ombudsman y respetando el requisito de independencia, del examen se desprende que el Ombudsman no puede ser sometido a la misma evaluación de la actuación profesional que el resto del personal; no obstante, tampoco es aceptable la exención total de esa evaluación. Precisamente con el propósito de defender la independencia del Ombudsman, se recomienda que la evaluación de la labor del Ombudsman se realice mediante un proceso que incluya a representantes de la administración y del personal **(recomendación 7)**.

Dentro de la Red de Ombudsman y Mediadores de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales Conexas, cuyo ámbito no se circunscribe al sistema de las Naciones Unidas, debería crearse un subgrupo limitado a las organizaciones del sistema para hacer frente a los retos específicos de la Organización y poner en práctica las recomendaciones que figuran en el presente informe **(recomendación 8)**.

La aplicación de las recomendaciones que figuran en el presente informe debería traducirse en un aumento de la eficiencia y la profesionalización de los servicios del Ombudsman y facilitar el acceso a esos servicios a los empleados de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La reducción o la evitación de conflictos y reclamaciones laborales contribuirá a reducir los gastos de funcionamiento de las organizaciones y una mayor armonización de los servicios de los Ombudsman en todo el sistema de las Naciones Unidas servirá para que todos los empleados del sistema reciban un trato similar cuando se trate de resolver conflictos laborales.

Recomendaciones que tal vez deseen examinar los órganos legislativos

Los órganos legislativos de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben hacer que el Ombudsman les informe periódicamente sobre los problemas sistémicos que pueda detectar.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen.....	3
Siglas y abreviaturas.....	8
I. Introducción.....	10
A. Objetivos y alcance.....	10
B. Metodología.....	11
C. Antecedentes.....	13
D. El entorno internacional y las redes de profesionales.....	14
II. Evolución de la institución del Ombudsman institucional en el sistema de las Naciones Unidas.....	16
A. La oficina del Ombudsman y el sistema de administración de justicia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.....	16
B. Evolución de la función del Ombudsman institucional e ideas erróneas sobre su papel.....	18
C. Exposición de la función del Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.....	19
III. Regulación jurídica de la función del Ombudsman.....	23
IV. Panorama funcional del Ombudsman institucional.....	29
A. ¿Es necesario que una organización tenga un Ombudsman? ¿En qué casos y de qué tipo?.....	29
B. Conocimiento de la existencia de los servicios del Ombudsman institucional.....	31
C. Acceso a los servicios del Ombudsman.....	33
D. Presupuesto y personal de los servicios del Ombudsman.....	37
E. Gestión de los casos.....	39
F. Problemas sistémicos.....	41
G. Mediación.....	43
H. Desarrollar una cultura de prevención de conflictos.....	45
I. Actividad de presentación de informes.....	45
J. Formación del Ombudsman.....	46
K. Rendición de cuentas y evaluación de la actuación profesional del Ombudsman.....	47
V. Grado de satisfacción de los clientes con los servicios del Ombudsman.....	48
A. Encuestas realizadas por las oficinas de los Ombudsman.....	48
B. Resultado de las encuestas realizadas en 2013 y 2014.....	50

C.	Mejorar la comparabilidad y la utilización de los resultados de las encuestas	51
VI.	Cooperación entre quienes desempeñan la función de Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	53
VII.	El camino a seguir	56
Anexos		
I.	Institución del Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	58
II.	Recursos humanos y financieros de las oficinas del Ombudsman.	60
III.	Panorama general de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes con arreglo a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2015/6.	64

Siglas y abreviaturas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIO	Asociación Internacional de Ombudsman
CCI	Centro de Comercio Internacional
CIIC	Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMS/AMRO	Oficina Regional de la OMS para las Américas
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSMNU	Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNARIO	Red de Ombudsman y Mediadores de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales Conexas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UN-RIAS	Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas

I. Introducción

1. Como parte de su programa de trabajo para 2015, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó un examen de los servicios del Ombudsman institucional en el sistema de las Naciones Unidas. La Secretaría de las Naciones Unidas había sugerido, para su inclusión en el programa de trabajo para 2012, un examen de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas (OSMNU)¹. Si bien el tema generó interés entre las organizaciones participantes en la DCI, el examen no se llevó a cabo en aquel momento debido al gran número de propuestas recibidas. Como parte de los preparativos para el programa de trabajo de 2015, se planteó a nivel interno la propuesta de examinar las políticas y prácticas de los Ombudsman con un objetivo amplio que abarcara todo el sistema de las Naciones Unidas, propuesta que fue aceptada para su inclusión en el programa de trabajo para 2015.

A. Objetivos y alcance

2. El objetivo del examen era hacer una evaluación independiente del funcionamiento de la oficina del Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas:

a) Catalogando las políticas y prácticas de los Ombudsman de todo el sistema y examinando y comparando sus mandatos; sus estructuras; la asignación de recursos humanos y financieros en relación con el tamaño de la organización; sus operaciones; la accesibilidad de sus servicios para el personal; su nombramiento; las modalidades de contratación; las líneas jerárquicas; y la cooperación con el personal directivo superior, los demás departamentos y dependencias orgánicas y los órganos legislativos;

b) Determinando cómo crear un entorno propicio y detectando las dificultades que afrontan las oficinas de los Ombudsman en el desempeño de sus mandatos;

c) Determinando la intención de adherirse a los principios establecidos en las normas internacionales, a saber, independencia, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad e informalidad;

d) Evaluando la contribución de las oficinas de los Ombudsman a la detección de problemas sistémicos, con miras a promover un clima favorable para prevenir y minimizar los conflictos en el lugar de trabajo mediante la adopción consciente de medidas apropiadas por el personal directivo superior;

e) Encontrando buenas prácticas en las actividades de las oficinas de los Ombudsman del sistema de las Naciones Unidas;

f) Detectando prácticas, perspectivas y limitaciones de la cooperación entre las oficinas de los Ombudsman en las diferentes entidades del sistema de las Naciones Unidas;

¹ La OSMNU presta servicios a la Secretaría de las Naciones Unidas, sus fondos y programas y el ACNUR.

g) Recopilando y analizando las percepciones de los principales grupos de clientes, a saber, el personal y la administración, y su grado de satisfacción con los servicios prestados por las oficinas del Ombudsman.

3. El presente informe está destinado a los profesionales que dirigen las oficinas de los Ombudsman de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el personal directivo superior, los órganos legislativos y el personal en general. El examen se extendió a nivel de todo el sistema y se centró, en particular, en los servicios del Ombudsman prestados por la Secretaría de las Naciones Unidas, sus fondos y programas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). También se tuvieron en cuenta en el examen, en la medida de lo posible, los Ombudsman regionales y los servicios que prestan al personal sobre el terreno.

B. Metodología

4. De conformidad con las normas, las directrices internas y los procedimientos de trabajo de la DCI, la metodología seguida en la preparación del presente informe incluyó el uso de múltiples métodos de recopilación y análisis de datos, en su mayoría cualitativos, entre los que cabe citar:

a) Un estudio teórico de la documentación más importante (como los informes, resoluciones y decisiones de la Asamblea General y los órganos legislativos de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; mandatos de los Ombudsman; informes anuales; presupuestos; publicaciones; normas internacionales de práctica; etc.), que sirvió de base para la preparación del bosquejo inicial sobre el diseño, el alcance y los principales temas y cuestiones que debían considerarse en el examen.

b) Cuestionarios dirigidos a las organizaciones para recabar información sobre las funciones de las oficinas del Ombudsman, la cooperación a nivel de todo el sistema, la percepción de los interesados, el valor añadido y la evolución de los servicios del Ombudsman.

c) Un total de 75 entrevistas con más de 100 interesados (Ombudsman, personal de las oficinas de los Ombudsman, personal directivo superior y representantes del personal) guiadas por las respuestas al cuestionario. El equipo de inspección se reunió también con personal de la Oficina Ejecutiva del Secretario General y con los Ombudsman de dos instituciones multilaterales que no participan en la DCI.

d) Se organizó una entrevista de coordinación con un miembro y facilitador del grupo de seis expertos externos² que se había establecido para realizar una evaluación provisional independiente del sistema de administración de justicia en las Naciones Unidas de conformidad con lo dispuesto en la resolución 69/203 de la Asamblea General. De acuerdo con la propuesta revisada para realizar la evaluación, en relación con el sistema informal el grupo de expertos deberá examinar posibles medidas activas para la detección y solución tempranas de casos

² El grupo está integrado por el Sr. Jorge Bofill (Chile), el Sr. Chris de Cooker (Países Bajos), el Sr. Bob Hepple (Reino Unido), la Sra. Hina Jilani (Pakistán), la Sra. Navanethem Pillay (Sudáfrica) y el Sr. Leonid Skotnikov (Federación de Rusia). Véase <http://www.un.org/press/en/2015/sga1559.doc.htm>.

que se presten a la resolución informal y la zona en que confluyen los sistemas formal e informal de solución de controversias en relación con el proceso de derivación de los casos (véase A/69/227, anexo II, párr. 1 c) iii) y iv)). Como el informe del grupo habrá de presentarse a la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones, la DCI ha procurado coordinar su labor con la del grupo a fin de evitar la superposición de actividades.

e) Se llevaron a cabo misiones a las oficinas de los Ombudsman ubicadas en la sede de las organizaciones participantes en la DCI (Montreal, Nueva York, Roma y Viena), se celebraron reuniones con representantes de las organizaciones con sede en Ginebra y se realizaron entrevistas telefónicas con varios Ombudsman regionales y otros interesados.

5. Los exámenes de las oficinas de los Ombudsman realizados anteriormente han sido pocos y, en los raros casos en que se han realizado, su alcance se limitaba a organizaciones concretas y, por tanto, no ofrecían una imagen amplia de lo que funcionaba y lo que a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. Para realizar el presente examen se combinaron los datos procedentes de múltiples fuentes, obtenidos mediante cuestionarios, entrevistas y otros medios, para confirmar las conclusiones. Una limitación con que se encontró el examen fue que, debido a la estricta confidencialidad en que operan los Ombudsman, no se pudieron celebrar entrevistas con los usuarios de sus servicios, y la única información que pudo obtenerse en esa línea provino de las encuestas sobre el grado de satisfacción de los clientes que realizan algunos Ombudsman. Para recabar y analizar las percepciones del personal y la administración y su grado de satisfacción con los servicios prestados por las oficinas del Ombudsman se recurrió a las entrevistas con representantes del personal y con el personal directivo superior.

6. Otra limitación fue la ausencia de una definición común del término “caso”. Si bien existen algunas directrices en que se explica que no toda investigación es un caso, no existe una explicación definitiva sobre la diferencia entre un caso y una simple solicitud de información por parte de un visitante. Por tanto, las estadísticas contenidas en los informes anuales de los Ombudsman conllevan un cierto grado de subjetividad.

7. Además, la determinación de las prácticas, perspectivas y limitaciones de la cooperación con los Ombudsman de diferentes entidades del sistema de las Naciones Unidas se limitó a la celebración de entrevistas con ellos. No fue posible consolidar más la información, ya que, entre otras cosas, la solicitud de acceso a los documentos, incluidos los programas y las minutas de las reuniones anuales aunque fuese en modo de “lectura únicamente”, a través de la plataforma web de la Red de Ombudsman y Mediadores de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales Conexas (UNARIO) fue denegada debido “a la naturaleza informal de las interacciones y la necesidad de mantener la confidencialidad”. La UNARIO señaló también que algunas de sus organizaciones miembros no eran parte de la familia de las Naciones Unidas y, por tanto, quedaban fuera del ámbito de la DCI. El Inspector lamentó la respuesta de la UNARIO y no le quedó otra opción que analizar las cuestiones correspondientes teniendo en cuenta esas limitaciones.

8. De conformidad con el artículo 11, párrafo 2, del Estatuto de la Dependencia Común de Inspección³, el presente informe recibió su forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que las recomendaciones

³ Véase www.unjiu.org/en/corporate-information/Pages/Statute.aspx.

fueran sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia. El borrador del informe se remitió a las organizaciones participantes en la DCI y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas interesadas en la verificación de los hechos comunicados y las observaciones sustantivas sobre los resultados, las conclusiones y las recomendaciones. Esas observaciones se han tenido en cuenta, en su caso, en la finalización del informe.

9. El informe contiene 8 recomendaciones: 7 están dirigidas a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y 1 a los órganos legislativos de esas organizaciones. Para facilitar la utilización y consulta del informe y la puesta en práctica de las recomendaciones que contiene, así como su seguimiento, el anexo III contiene un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a los órganos rectores y a los jefes ejecutivos de las organizaciones examinadas con fines de adopción de medidas o solo con fines de información.

10. El Inspector desea expresar su reconocimiento a cuantos le ayudaron en la preparación del presente informe, en particular a quienes se prestaron a ser entrevistados y con tan buena disposición aportaron sus conocimientos y saber hacer.

C. Antecedentes

11. La primera institución del Ombudsman se creó en Suecia en respuesta al Instrumento de Gobierno de 1809 que separaba los poderes entre la Corona y el Parlamento, permitiendo a este último supervisar a los administradores públicos y la judicatura mediante el *justitieombudsman* y abrir actuaciones por incumplimiento de sus funciones. La idea de la institución del Ombudsman no se propagó más allá de Suecia hasta el siglo XX, y ha ido ganado en popularidad en los últimos decenios⁴.

12. El término “Ombudsman” tiene su origen en una antigua palabra sueca que significa “representante” o “intermediario”. La terminación “man” no guarda relación con la palabra inglesa “man” y es neutra desde el punto de vista del género. En el presente informe, se utilizará el término “Ombudsman” para referirse a la función y a la persona que la ejerce, independientemente de su género, salvo que se cite un documento en el que se utilice un sistema de referencia diferente.

13. El concepto de Ombudsman ha evolucionado hasta englobar distintos tipos. Si bien el examen se centró en la figura del **Ombudsman institucional**, vale la pena contemplar las funciones de otros tipos de Ombudsman, porque sus prácticas y las responsabilidades son diferentes. En ocasiones, el personal y la administración tienen una idea equivocada de las funciones del Ombudsman institucional, lo que da lugar a expectativas poco realistas de sus servicios. A continuación se presentan distintos tipos de Ombudsman:

a) Ombudsman clásico: un cargo público nombrado por el poder legislativo, aunque separado de él, con autoridad para supervisar el comportamiento administrativo general del ejecutivo mediante la investigación y la evaluación de su conducta.

⁴ Véase Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004), págs. 4 a 7.

b) Ombudsman híbrido: un cargo a la vez público y privado que utiliza métodos oficiosos para resolver las quejas, pero que también tiene autoridad para investigar y puede publicar informes anuales y especiales. Por ejemplo, el Ombudsman para los derechos humanos combina las funciones del Ombudsman y de la comisión de derechos humanos.

c) Ombudsman ejecutivo: un cargo del sector público o privado designado por el poder ejecutivo y que responde ante este.

d) Ombudsman legislativo: una parte del poder legislativo de una entidad del gobierno que aborda cuestiones planteadas por el público en general con respecto a las acciones o políticas de las entidades gubernamentales.

e) Hay otros Ombudsman, como el Ombudsman municipal, el Ombudsman de un sector concreto, el Ombudsman de un departamento del gobierno, el Ombudsman para la infancia, etc.; cada uno de ellos se ocupa de tramitar las denuncias que se presentan en sus respectivos ámbitos⁵.

Recuadro I

Definición del Ombudsman institucional

El **Ombudsman institucional** es una persona neutral que normalmente responde ante los niveles más altos de una organización, fuera de los canales habituales de la administración. El Ombudsman institucional, entre otras cosas, escucha los problemas del visitante de manera imparcial; plantea opciones; presta asistencia de manera confidencial, oficiosa, independiente e imparcial a través de la mediación, la orientación y la conciliación o la diplomacia itinerante; y detecta problemas sistémicos. El Ombudsman institucional no protege a ninguna persona, cuestión o interés; no representa a ninguna de las partes en una controversia; y no realiza investigaciones formales ni participa en los procedimientos de la justicia formal o escribe informes sobre los casos. El Ombudsman institucional puede presentar a los altos niveles directivos de la organización informes con estadísticas sobre las actividades de la oficina, las tendencias y los problemas sistémicos y otros problemas de organización detectados⁶.

14. En el examen se consideraron las funciones del Ombudsman institucional comprendidas en esa definición. El Inspector no consideró pertinente modificar la definición o potenciar la función del Ombudsman institucional o atribuirle facultades adicionales.

D. El entorno internacional y las redes de profesionales

15. Hay varias redes profesionales de diferentes tipos de Ombudsman, incluidos los Ombudsman institucionales, que operan en paralelo en diferentes regiones. Los

⁵ Véase Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004), págs. 2, 8, 14 y 25. Véase también AIO (www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx).

⁶ Véase Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, págs. 38 y 39. Véase también AIO (www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx).

Ombudsman de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas consideran a la Asociación Internacional de Ombudsman (AIO) como su principal punto de orientación. Algunos declaran explícitamente en sus documentos constitutivos y otras publicaciones que sus actividades se basan en el Código de Ética de la AIO y en su realización pretenden aplicar sus Normas de Práctica, en tanto que otros se refieren a los documentos de la AIO de manera indirecta. Aunque las normas y los principios éticos de la AIO representan un punto de referencia fundamental para los Ombudsman de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la Asociación no se creó específicamente para ellos. Su composición y sus modalidades de funcionamiento van mucho más allá del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, como no hay normas equivalentes dentro del sistema, y teniendo en cuenta que muchos Ombudsman de las Naciones Unidas son miembros de la AIO, el Inspector decidió utilizar las normas de la AIO como un punto de referencia para el examen.

16. Según el Código de Ética de la AIO, los principios que rigen la labor de un Ombudsman son: independencia, neutralidad e imparcialidad, confidencialidad e informalidad. La AIO ha promulgado un Código de Ética, unas Normas de Práctica y una serie de mejores prácticas. Las últimas sirven de complemento a las Normas de Práctica y tienen por objeto servir de orientación a las prácticas del Ombudsman institucional, a diferencia de otros tipos de Ombudsman⁷.

17. “El Ombudsman será veraz y actuará con integridad, fomentará el respeto de todos los miembros de la organización a la que sirve, y promoverá la justicia procesal en el contenido y la administración de las prácticas, procesos y políticas de esas organizaciones”⁸.

Recuadro II

Principios éticos⁹

El Ombudsman:

- a) El Ombudsman es AUTÓNOMO a nivel de la estructura, el funcionamiento y la forma de actuar en el nivel más alto posible de la organización.
- b) El Ombudsman como interlocutor NEUTRO, no está alineado y permanece IMPARCIAL. El Ombudsman no se compromete en ninguna situación que pueda resultar fuente de conflicto de intereses.
- c) El Ombudsman conserva todas las comunicaciones con aquellos que solicitan su asesoramiento en estricta CONFIDENCIALIDAD y no divulga ninguna comunicación confidencial, a menos que se le acuerde una autorización expresa. La única excepción a dicha norma de confidencialidad es la existencia de una situación que presente un riesgo inminente de perjuicio grave.
- d) Como interlocutor INFORMAL, el Ombudsman no interviene en ningún procedimiento de arbitraje ni en ningún procedimiento administrativo que estuviese vinculado a los problemas que se le han presentado.

⁷ Véase “IOA Best Practices: A supplement to IOA Standards of Practice”, v.3 (octubre de 2009), pág. 1.

⁸ Véase el Código de Ética de la AIO.

⁹ *Ibid.*

II. Evolución de la institución del Ombudsman institucional en el sistema de las Naciones Unidas

A. La oficina del Ombudsman y el sistema de administración de justicia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

18. La aparición de conflictos en el lugar de trabajo es inevitable. No obstante, si no se hace frente a la situación las consecuencias pueden ser graves: la productividad de la persona disminuye, las relaciones interpersonales se deterioran y, en algunos casos, equipos completos pueden quedar totalmente paralizados. La productividad perdida como resultado de las controversias constituye un costo para la organización.

19. Las diferencias entre empleados y empleadores pueden surgir en cualquier entorno. Las organizaciones internacionales han creado sistemas internos de solución de controversias que incluyen un sistema formal de administración de justicia (una evaluación de la administración, un tribunal de controversias, un tribunal de apelación, asistencia jurídica al personal) y un sistema informal (Ombudsman, servicios de mediación, consejeros del personal). El personal debería buscar primero una solución a través del sistema informal, y solo cuando el problema no se haya resuelto satisfactoriamente plantearlo a través del sistema formal. El procedimiento del sistema formal tiene el carácter de una actuación judicial y es más lento y oneroso que las soluciones informales¹⁰.

20. Las Naciones Unidas contratan a su personal en una amplia variedad de países y culturas y este no puede presentar contra la Organización demandas relacionadas con el empleo ante los tribunales nacionales, ya que las Naciones Unidas gozan de la condición de organización internacional. Con el fin de resolver las disputas internas y las cuestiones disciplinarias que puedan surgir en el lugar de trabajo, la Asamblea General, a propuesta del Secretario General y sobre la base de las recomendaciones de un grupo de expertos externo¹¹, decidió introducir un nuevo sistema de administración de justicia para las Naciones Unidas. El sistema interno de justicia tiene por objeto abordar aquellas situaciones en que el personal considera que se han vulnerados sus derechos y no se han respetado las normas de la Organización. Poder recurrir a un sistema interno de justicia es un derecho fundamental del personal de todas las categorías. Aunque el personal puede llevar cualquier asunto a través del sistema de justicia oficial, se lo alienta encarecidamente a que, como primera medida, busque una solución informal a través de la negociación, la mediación, u otros medios alternativos¹².

¹⁰ Véase Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, págs. 337 y 338.

¹¹ Véase A/61/205.

¹² Véase "A guide to resolving disputes: Administration of justice in the United Nations" (Nueva York, 2009), puede consultarse en www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/guide_to_resolving_disputes_en.pdf.

21. La resolución informal de conflictos en el sistema de las Naciones Unidas adopta formas variadas. Algunas organizaciones han establecido una oficina del Ombudsman, en tanto que otras proporcionan servicios de resolución de conflictos y controversias a través de sus oficinas de ética, mediadores o dependencias específicas dentro de la estructura de gestión de los recursos humanos. La práctica seguida depende del tamaño, el mandato y las circunstancias operacionales, incluida la forma de pensar de los administradores superiores de la organización de que se trate.

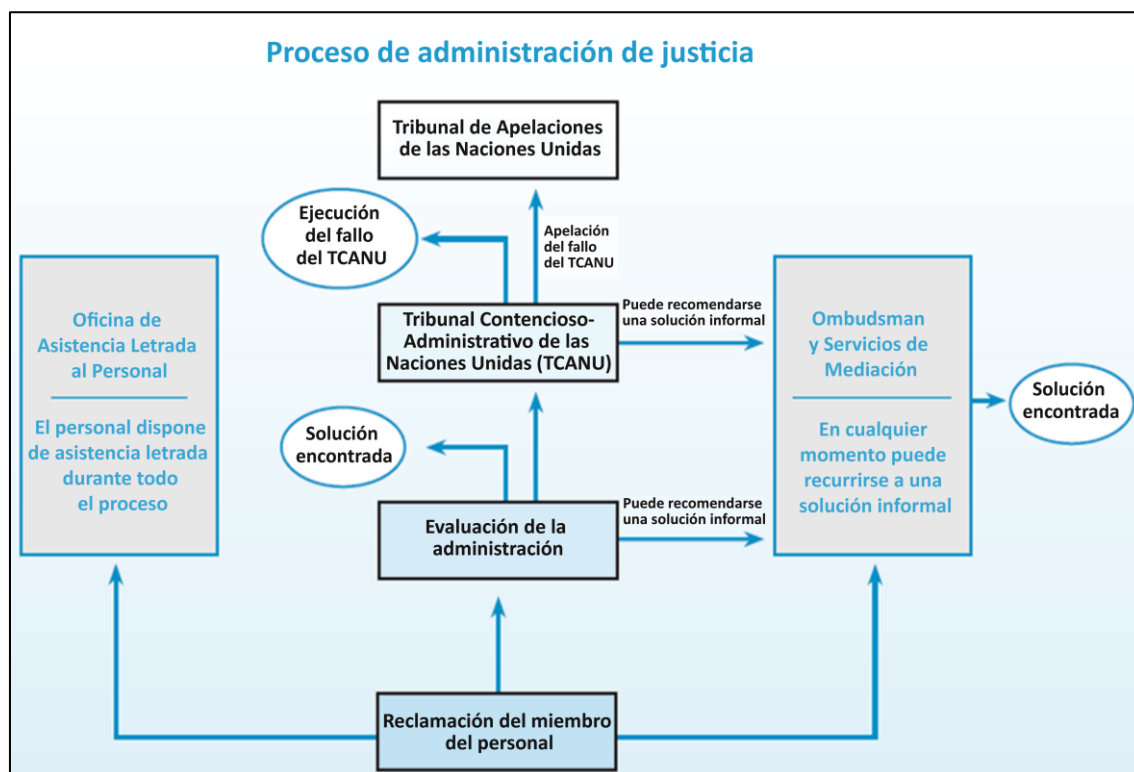
22. La Asamblea General, en sus resoluciones, ha reconocido que la resolución informal de conflictos es un elemento decisivo del sistema de administración de justicia, así como una opción eficiente y eficaz para que el personal pueda obtener reparación en caso de agravio, y ha puesto de relieve que debe hacerse todo el uso posible del sistema informal a fin de evitar litigios innecesarios. La Asamblea ha reconocido también que el fortalecimiento del sistema informal puede reducir el recurso al sistema formal, evitando así litigios innecesarios¹³. La oficina del Ombudsman proporciona asistencia de carácter confidencial, no registrada, imparcial e informal para resolver diferencias relativas al empleo en una etapa inicial y, con su intervención, contribuye a evitar situaciones graves de conflicto.

23. Si un funcionario considera que una decisión administrativa vulnera sus derechos como empleado de las Naciones Unidas, impugnarla recurriendo al mecanismo formal implicaría un proceso prolongado que puede incluir la solicitud de una evaluación interna, la presentación de una demanda ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, una apelación ante el Tribunal de Apelaciones y la obtención de asistencia letrada.

24. Las relaciones y las posibles interacciones entre las vías formal e informal del sistema de administración de justicia se ilustran a continuación, sobre la base del ejemplo del sistema establecido para la Secretaría de las Naciones Unidas y sus fondos y programas. El sistema de administración de justicia en los organismos especializados es similar, si bien los órganos del sistema formal son diferentes.

¹³ Véanse las resoluciones de la Asamblea General 61/261, párrs. 11 a 18; 62/228, párrs. 22 a 32; 63/253, párrs. 17 a 25; 64/233, párr. 10; 65/251 párrs. 11 a 29; 66/237 párrs. 15 a 22; 67/241, párrs. 21 a 30; 68/254, párrs. 16 a 24; y 69/203, párrs. 14 a 24.

Gráfico 1



Fuente: “A guide to resolving disputes: Administration of justice in the United Nations” (Nueva York, 2009).

B. Evolución de la función del Ombudsman institucional e ideas erróneas sobre su papel

25. La función del Ombudsman institucional ha evolucionado a lo largo de los años en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En un principio, la función principal del Ombudsman era prestar servicios al personal para resolver los conflictos laborales por medios officiosos y asesorar al personal acerca de sus opciones. Pese a que la preparación de informes anuales sobre el número y los tipos de casos tramitados se hacía desde el inicio, a lo largo del tiempo esa tarea evolucionó y pasó a incluir el análisis de las causas profundas de los conflictos y la detección de problemas sistémicos. Debido a su amplia comprensión de la cultura institucional y su singular posición como “ojos y oídos” de la organización, algunos Ombudsman hacen recomendaciones para cambiar las políticas o las prácticas en relación con los problemas sistémicos encontrados. Como resultado de todo ello, también está surgiendo la figura del Ombudsman como un promotor del cambio. Hoy en día, la función del Ombudsman consiste en promover y apoyar la gestión y la prevención de los conflictos. También participa en los cursos iniciales de orientación para los nuevos funcionarios y en la formación del personal y la administración.

26. Aunque el Ombudsman es un cargo creado por la dirección de la organización, para que sea eficaz debe ser independiente. De hecho, no solo es necesario que el

Ombudsman sea independiente, sino que también debe ser percibido como tal. El Ombudsman funciona también con arreglo a los principios de neutralidad e imparcialidad, confidencialidad e informalidad. La falta de comprensión de la función del Ombudsman y los principios que rigen su labor puede afectar negativamente a las expectativas del personal y la administración acerca de la función de la oficina y el servicio que se supone debe proporcionar. A menudo, el papel del Ombudsman institucional se confunde con el de un Ombudsman clásico. Aunque las dos funciones son similares en cierta medida, un Ombudsman clásico está facultado para investigar denuncias, evaluar comportamientos y, hasta cierto punto, ejercer un poder ejecutivo para hacer cumplir sus decisiones. Un Ombudsman institucional no pretende, ni podría, cumplir esa función.

27. Los representantes del personal en algunas organizaciones esperan que el Ombudsman defienda a los funcionarios y se pronuncie cuando la administración “no sea justa” o “no tenga razón”. Algunos representantes del personal incluso consideran al Ombudsman como competencia directa en su lucha por defender los derechos del personal, o lo consideran como “un león sin dientes” y, por tanto, como una institución innecesaria. También algunos directores de recursos humanos se expresaron en términos similares.

28. Por otro lado, hay cierto grado de superposición y complementariedad entre las funciones de los encargados de la gestión de los recursos humanos, los representantes del personal y el Ombudsman, todos los cuales desempeñan un papel a la hora de prestar asistencia a los miembros del personal para resolver posibles problemas laborales así como para identificar las causas profundas de esos problemas. Parte de la frustración de los Ombudsman consiste en que, cuando señalan algún problema, a menudo se pretende que lo resuelvan, cuando no es esa su función. Resolver esas cuestiones conduciría inevitablemente a un incumplimiento de sus principios operativos. Esos conceptos erróneos oscurecen el valor que puede aportar de la función del Ombudsman.

C. Exposición de la función del Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

29. Diecinueve de las 28 organizaciones que participan en la DCI cuentan con los servicios de un Ombudsman institucional, en diferentes modalidades. En los anexos I y II se presenta una reseña de esos servicios, incluidos los recursos humanos y financieros con que están dotados. Las demás organizaciones no tienen oficinas del Ombudsman internas, si bien algunas prestan esos servicios a sus empleados mediante asociados contratados.

30. La OSMNU tiene una estructura descentralizada. Además del Ombudsman ubicado en la Sede, a nivel regional cuenta con Ombudsman en otros siete lugares (Bangkok, Entebbe, Ginebra, Jartum, Kinshasa, Santiago y Viena) para prestar mejores servicios al personal sobre el terreno y demás personal destacado fuera de la Sede. La OSMNU es la oficina del Ombudsman más grande del sistema de las Naciones Unidas y la única que cuenta en su seno con una División de Mediación. En 2013 la Oficina se ocupó de 1.605 casos, lo que representa aproximadamente el 3,6% del número total de funcionarios de las Naciones Unidas.

31. La Oficina del Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas está centralizada en la Sede. Esa Oficina se desplaza y realiza visitas para

prestar servicios al personal destacado sobre el terreno. En 2013 la Oficina se ocupó de 340 casos, lo que representa aproximadamente el 1,5% del número total de funcionarios. La Oficina del Ombudsman para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tramitó 134 casos en 2013, aproximadamente el 1,5% del total de la plantilla. La Oficina no tiene Ombudsman regionales y presta servicios al personal sobre el terreno mediante las visitas que realiza el Ombudsman principal. Habida cuenta de la ubicación dispersa de su personal, el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) han desarrollado una red de asesores para un entorno laboral respetuoso que ofrece la posibilidad de prestar asistencia personal para resolver de manera informal los conflictos de su personal sobre el terreno y fuera de la sede.

32. La Oficina del Ombudsman del PMA no tiene delegados regionales; no obstante, se ha recurrido a los asesores para un entorno laboral respetuoso y se han redactado directrices para su nombramiento en las oficinas en los países¹⁴. El PMA también solicita la participación del personal directivo jubilado para que preste un asesoramiento confidencial a los supervisores que acepten voluntariamente recibir su apoyo para prevenir y gestionar los conflictos en el lugar de trabajo¹⁵. En 2013 la Oficina tramitó 356 casos, es decir, el 2,5% de la plantilla del Programa.

33. Recientemente se ha introducido la institución del Ombudsman en la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Esa función, que se combina con las del Oficial de Ética, se estableció con arreglo a la recomendación formulada en 2007 con ocasión de la realización de una evaluación externa independiente y ha estado en funcionamiento desde 2014. En el examen se llegó a la conclusión de que ocupar los dos cargos al mismo tiempo puede comprometer el desempeño del papel oficioso del Ombudsman y plantea interrogantes sobre los posibles conflictos de intereses, la independencia y la informalidad. Además, las responsabilidades y obligaciones asociadas con las dos funciones pueden entrar en conflicto si el Oficial de Ética tiene funciones relacionadas con la actuación profesional (por ejemplo, la protección contra las represalias, la divulgación de información financiera, etc.), mientras que lo que resulta atractivo de la función del Ombudsman es que las cosas pueden hablarse en confianza y el posible camino a seguir puede decidirse de forma independiente. El Oficial de Ética de la FAO no tiene una función de investigación ni participa en exámenes objetivos de las solicitudes de protección contra represalias. El Comité de Ética de la FAO expresó la opinión general de que el ejercicio de las dos funciones por parte de una misma oficina podría verse facilitado por el hecho de que ninguna de ellas conllevaba la realización de investigaciones, algo que podía haber aumentado el riesgo de que surgieran incompatibilidades y conflictos de intereses¹⁶.

34. En la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la función del Ombudsman está a cargo de un funcionario de la organización al que se libera de sus funciones cuando se le necesita como Ombudsman. Esa función no cuenta con un presupuesto. En 2013 el Ombudsman se ocupó de 146 casos, lo que representa

¹⁴ Véase PMA, "Guidelines for appointing respectful workplace advisors in country offices" (actualizado el 6 de noviembre de 2012).

¹⁵ Véase PMA, "Retiree-sourced mentoring initiative of the Office of the Ombudsman" (17 de abril de 2014).

¹⁶ Véase FAO, Comité de Ética: Informe anual correspondiente a 2014 (CCLM 100/2 Rev.1), párr. 9.

aproximadamente el 21,6% del número total de funcionarios. No se ha determinado una categoría específica para la función de Ombudsman, ya que depende de la del puesto principal que tenga en la OACI la persona que la desempeñe.

35. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuenta con un Mediador, no un Ombudsman; sin embargo, de acuerdo con los términos de su mandato, las funciones del Mediador son las mismas que las de un Ombudsman institucional. El Mediador de la OIT utiliza un sistema de facilitadores (similar al concepto de los asesores para un entorno laboral respetuoso) para prestar servicios al personal sobre el terreno. En 2013 el Mediador se ocupó de 126 casos, lo que representa el 4,4% del personal de la organización.

36. El Ombudsman de la Organización Mundial de la Salud (OMS) está ubicado en la sede y se ocupa del personal de la OMS que presta servicios en ella, el personal del Centro Internacional de Cálculos Electrónicos, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC), y algunas oficinas de enlace de la OMS. El personal de las oficinas en los países y las oficinas regionales de la OMS puede solicitar los servicios del Ombudsman de la OMS, si bien las oficinas regionales tienen sus propios Ombudsman. El Ombudsman de la Oficina Regional de la OMS para las Américas (OMS/AMRO) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), trabaja a tiempo parcial (75%), pero actúa estrictamente como Ombudsman¹⁷. El personal de otras oficinas regionales tienen acceso a otros Ombudsman.

37. Si bien la descripción de las funciones de los Ombudsman auxiliares está pensada para evitar un conflicto de intereses con sus otras funciones, no son Ombudsman profesionales. Además, las funciones de los Ombudsman regionales no están armonizadas en toda la OMS. Los vínculos institucionales entre el Ombudsman de la sede de la OMS y los Ombudsman regionales prácticamente no existen o son extremadamente débiles. No obstante, cabe señalar que recientemente se examinó el funcionamiento de los sistemas formal e informal de administración de justicia en la OMS y la administración está considerando la posibilidad de poner en práctica las modificaciones sugeridas. El Ombudsman de la sede de la OMS tramitó 152 casos en 2013, equivalente al 4,7% del número total de empleados.

38. En 2013 el Ombudsman de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) se ocupó de 113 casos, lo que equivale aproximadamente al 9% de la plantilla.

39. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tiene un mecanismo de mediación integrado por cuatro mediadores, nombrados entre los funcionarios de la UNESCO jubilados, que prestan sus servicios de manera voluntaria y a tiempo parcial. En la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) se designa a dos empleados que actúan como mediadores además de desempeñar sus funciones ordinarias. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) subcontrata sus servicios de mediación. En el caso Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), es un grupo de mediadores compuesto por 14

¹⁷ El Ombudsman de la OMS/AMRO OPS (P5) cuenta con el apoyo a tiempo parcial (75%) de un auxiliar (G5) y tiene un presupuesto de 153.000 dólares para gastos no relacionados con el personal. En 2014 tramitó 135 casos, aproximadamente el 7% de la plantilla.

miembros el que se ocupa de prestar los servicios de mediación. El OIEA no cuenta con un Ombudsman, pero está examinando una propuesta para establecer una función de mediador. La Organización Mundial del Turismo (OMT), una organización centralizada en su sede, que cuenta con 96 empleados, alienta a estos a que se pongan en contacto con el Departamento de Recursos Humanos para resolver cualquier conflicto. La Organización Marítima Internacional (OMI) dirige a su plantilla de 300 funcionarios hacia el Comité del Personal y 5 mediadores que actúan como mecanismo de resolución informal de controversias. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) consideró la posibilidad de establecer un Ombudsman institucional a tiempo parcial, pero no llegó a hacerlo debido a repentinos recortes presupuestarios. También consideró la posibilidad de compartir esa función con la Secretaría de las Naciones Unidas, pero decidió que algunas tareas relacionadas con la solución informal de conflictos podrían desempeñarlas otras oficinas de la organización. La ONUDI introdujo un sistema de evaluación de la actuación profesional de 360 grados, que afirma que ha reducido significativamente el número de problemas y quejas.

40. La motivación para que una organización establezca la función del Ombudsman proviene principalmente del análisis de su sistema informal de solución controversias, su eficacia y el número de casos que se tramitan a través del sistema formal y el coste que eso supone. Durante el examen, las asociaciones del personal y los administradores superiores del sistema de las Naciones Unidas hicieron hincapié en el valor del mecanismo informal de resolución de conflictos, en particular en forma de Ombudsman, para hacer frente a los conflictos de una forma integradora y cooperativa. Esa visión se vio fortalecida por los resultados de una encuesta realizada por la OIT sobre la solución de controversias relacionadas con el empleo en las organizaciones internacionales¹⁸, que mostró que las organizaciones que carecían de una función oficiosa de resolución de controversias recibían como promedio el doble de quejas cada año que las organizaciones que contaban con al menos uno de esos mecanismos, y seis veces más que las organizaciones que contaban con un Ombudsman y un mecanismo de mediación. Los resultados de la encuesta indicaron que en el caso de una organización con una plantilla de 2.500 empleados, eso supondría aproximadamente 40 quejas al año en lugar de entre 6,5 y 20 quejas, en función del número de mecanismos oficiosos de resolución de conflictos con que contara la organización.

41. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que no han establecido la función del Ombudsman suelen ser relativamente pequeñas en lo que se refiere al número de empleados. Aunque, según se indica en las entrevistas, sus administradores perciben las ventajas que supone tener un Ombudsman, el número de empleados y el volumen de su presupuesto quizá no sean suficientes para mantener esa función a tiempo completo. Una alternativa sería contratar un Ombudsman a tiempo parcial; no obstante, contratar a una persona que no trabaje a tiempo completo resulta difícil. Algunas organizaciones creen que las entidades más pequeñas conseguirían un mejor servicio si pudieran compartir la función del Ombudsman con otras, de manera similar al modelo que utilizan los fondos y programas de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, en el examen se encontró que

¹⁸ La encuesta se puso en marcha en 2014 con el fin de recoger información básica de las organizaciones participantes en la conferencia sobre mejores prácticas en la resolución de controversias relacionadas con el empleo en las organizaciones internacionales, celebrada en la OIT en septiembre de 2014. Respondieron a la encuesta 36 organizaciones internacionales.

el personal directivo superior era bastante renuente a utilizar un “Ombudsman compartido” por la preocupación que despertaba el hecho de que compartir información sobre las disputas laborales internas pudiera tener un efecto negativo sobre la reputación de una organización.

42. Cuando se plantea la decisión de ofrecer los servicios de un Ombudsman, una organización tiene en cuenta su tamaño, el número de empleados y la masa crítica de posibles casos. Aunque no hay normas acerca de cuántos casos puede manejar un Ombudsman o cuántos casos se presentarán contra una organización, algunas estadísticas y entrevistas con personas que desempeñan la función de Ombudsman mostraron que uno de ellos podría, dependiendo de si tiene que ocuparse de otras tareas además de la tramitación de los casos, hacerse cargo de un máximo de 200 casos al año¹⁹. La práctica internacional indica que una organización que desempeñe su actividad en circunstancias normales puede esperar que, como promedio, entre el 1% y el 5%²⁰ de su personal recurrirá cada año a los servicios del Ombudsman. Con esas amplias cifras de referencia, una organización puede considerar la posibilidad de emplear a un Ombudsman a tiempo completo a partir de una plantilla de unos 2.500 empleados. Las organizaciones con más de 1.000 empleados puede considerar la posibilidad de emplear a un Ombudsman a tiempo parcial o plantearse prestar el servicio conjuntamente con otra organización. **Así pues, el OOPS (con más de 30.000 funcionarios) supera ampliamente el umbral y el OIEA (2.500 funcionarios)²¹ y la UNESCO (2.073 funcionarios)²² se encuentran en el umbral de la necesidad de disponer de un Ombudsman; sería deseable que realizaran un examen y un análisis pormenorizados de los mecanismos que actualmente utilizan para la resolución informal de conflictos.**

III. Regulación jurídica de la función del Ombudsman

43. Hay al menos dos condiciones para el éxito de cualquier función: el papel y el ámbito en que ha de ejercerse deben quedar claramente establecidos; y el personal al que presta servicio debe recibir la información y la formación correspondientes. Por lo que respecta al Ombudsman, debe haber un documento elemental, como un mandato, una circular o una instrucción administrativa, en el que se establezca su función. Según las Normas de Práctica de la AIO, cada organización que establezca una oficina del Ombudsman debe velar por que se redacte una carta o un mandato, aprobado por el personal directivo superior, que permita al Ombudsman funcionar con arreglo a las normas de práctica y los principios básicos de independencia, imparcialidad, neutralidad, confidencialidad e informalidad.

44. Todas las funciones de Ombudsman que se desempeñan en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuentan con un mandato, o un documento equivalente, aprobado, a excepción de la FAO, donde la función del Ombudsman se

¹⁹ Marie Bombin, “Methods used in evaluating the ombudsman function of an international organization” *Journal of the International Ombudsman Association*, vol. 7, núm. 2 (2014), págs. 9 a 27. Puede consultarse en www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/Site/docs/JIOA-V7_2.pdf.

²⁰ Véase “Effectiveness of Organizational Ombudsmen”, *The Ombudsman Association handbook*, cap. IV (cortesía de Mary Rowe), puede consultarse en www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/effectiveness_final-6_TOA.pdf.

²¹ Véase www.iaea.org/about/staff.

²² Véase http://en.unesco.org/careers/sites/careers/files/HR_Statistics.pdf, pág. 3.

ha creado recientemente y la administración está aún examinando el proyecto de mandato. Solamente tres organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han publicado o actualizado el mandato del Ombudsman en los últimos diez años. La mayoría de los mandatos de los Ombudsman de las Naciones Unidas se elaboraron hace más de un decenio y necesitan urgentemente una actualización (véase el anexo I). El mandato de la OSMNU es un caso especial. A pesar de las repetidas solicitudes de la Asamblea General (véase el recuadro III), el Secretario General, los jefes ejecutivos de los fondos y programas y el ACNUR todavía no han finalizado y promulgado el mandato revisado de la Oficina.

Recuadro III

Mandato de la OSMNU

La Oficina del Ombudsman de la Secretaría de las Naciones Unidas se creó en virtud de las resoluciones 55/258 y 56/253 de la Asamblea General, y desde su creación ha venido operando con arreglo al mandato redactado en 2002 (ST/SGB/2002/12). La Oficina del Ombudsman de los Fondos y Programas de las Naciones Unidas funciona con arreglo al mandato redactado en 2002 para la Oficina del Ombudsman Conjunto del PNUD/UNFPA/UNICEF/UNOPS, mientras que la Oficina del Ombudsman del ACNUR funciona con arreglo al mandato elaborado en 1993 para el Mediador, cuya denominación se cambió posteriormente por la de Ombudsman.

En aplicación de la resolución 62/228 de la Asamblea General se creó una estructura de Ombudsman única, integrada y geográficamente descentralizada para la Secretaría de las Naciones Unidas y sus fondos y programas, a la que se dio el nombre de Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas (OSMNU). La Oficina está constituida por tres pilares: el Ombudsman de las Naciones Unidas, el Ombudsman de los fondos y programas y el Ombudsman del ACNUR.

La revisión del mandato de la oficina integrada que la Asamblea General solicitó en su resolución 62/228 fue objeto de consultas en las que participaron el personal y la administración, los fondos y programas y el ACNUR. No obstante, en su resolución 65/251, la Asamblea General volvió a solicitar al Secretario General que le informase sobre la cuestión pendiente del mandato revisado. En el momento de redactar el presente informe, todavía no se ha finalizado el mandato revisado de la OSMNU.

El retraso en la promulgación del nuevo mandato se debe a varias cuestiones, siendo las principales la interpretación de la función del Ombudsman de las Naciones Unidas en la OSMNU; la duración de su mandato y la financiación de la oficina integrada. Aunque el Inspector entiende que el proceso de aprobación requiere amplias consultas con todos los interesados, la magnitud del retraso es motivo de preocupación.

Con arreglo al mandato original (ST/SGB/2002/12), el Ombudsman de la Secretaría de las Naciones Unidas, que tiene la categoría de Subsecretario General, recibe un nombramiento por un período no renovable de cinco años, expirado el cual no podrá desempeñar ningún cargo en las Naciones Unidas. No obstante, la Asamblea General en su resolución 65/251, decidió que el Ombudsman desempeñaría su cargo por un período de cinco años que podría renovarse una sola vez (párr. 16). El procedimiento para el nombramiento del Ombudsman por el Secretario General, tras celebrar consultas con el personal, no se ha modificado.

La Asamblea General, en su resolución 62/228, en la que decidió crear la oficina integrada, no abordó la cuestión de la financiación. Como no se ha concluido un arreglo de participación en la financiación de los gastos, los fondos y programas y el ACNUR siguen actuando de manera independiente. Los dos Ombudsman que prestan servicio para los fondos y programas y el Ombudsman del ACNUR se nombran por separado y contratan a su propio personal. Los tres pilares de la OSMNU integrada se coordinan y colaboran entre sí, principalmente en lo que se refiere a la presentación de informes y la utilización de una base de datos común sobre sus casos.

45. Teniendo en cuenta la evolución de la función del Ombudsman, en ausencia de un documento actualizado que rijan de una manera amplia las actividades de la oficina del Ombudsman sus operaciones tienden a basarse, en muchos aspectos, en la práctica establecida. Así pues, no solo es necesario actualizar el mandato cuando esté anticuado, sino que también debe enriquecerse el contenido de los documentos existentes con el fin de recoger mejor los principios y normas internacionalmente acordados sobre la práctica de la función del Ombudsman. Con ello se reducirían, y tal vez se eliminarían, algunos de los problemas relativos al desempeño del mandato. En los párrafos 46 a 57 se expone una reseña de aquellos ámbitos en que el Inspector considera más necesario introducir mejoras. Algunas cuestiones conexas se abordan más avanzado el informe.

Establecimiento de la oficina del Ombudsman

46. En varios casos, la formulación del mandato del Ombudsman no tiene un carácter exhaustivo: o bien contiene ambigüedades en algunos aspectos o no dice nada sobre otros aspectos importantes determinantes de la función. Una definición clara del propósito de la oficina del Ombudsman, sus objetivos, su encaje en la estructura orgánica, el apoyo administrativo de que dispone y las normas y reglamentos de la organización que han de regir su labor serviría para facilitar la comprensión de su función. El mandato reviste especial importancia a la luz de la evolución y la aparición de nuevas funciones que el servicio del Ombudsman puede estar llamado a desempeñar.

47. El análisis del contenido de los mandatos existentes indica que es necesario establecer una clara distinción entre la dependencia jerárquica de carácter administrativo y la dependencia funcional en lo que se refiere al ejercicio de la actividad sustantiva (véanse los párrafos 53 a 57 acerca de las tareas y los principios operativos). Aunque el apoyo administrativo puede estar a cargo de una unidad concreta a la que se asigne esa tarea (normalmente la oficina del jefe ejecutivo (o su adjunto)), la responsabilidad del Ombudsman y la evaluación de su actuación han de basarse en un proceso participativo que incluya a la administración y el personal. Limitar la dependencia jerárquica únicamente al personal directivo solo serviría para alimentar la percepción de que el Ombudsman es un representante de la administración. El deber del Ombudsman de informar sobre los problemas sistémicos que pudiera detectar ha de explicarse mejor, y debe abrirse una vía para que el Ombudsman pueda dirigirse al órgano rector de la organización.

*Nombramiento del Ombudsman*²³

48. El nombramiento del Ombudsman debe regularse y llevarse a cabo de una forma que indique claramente que no está subordinado al personal directivo superior de la organización. El proceso de nombramiento y cese, el mandato y las condiciones contractuales del Ombudsman se tratan de manera muy distinta en las diferentes organizaciones. La falta de claridad o la existencia de disposiciones contradictorias en el mandato socavan o debilitan el funcionamiento eficiente del Ombudsman. El Inspector opina que ese es el ámbito en el que resulta más imperativo introducir mejoras. Podrían fortalecerse diferentes aspectos de las disposiciones relativas al nombramiento del Ombudsman para velar por que sea, y se perciba que es, independiente, neutral e imparcial:

- a) Abriendo el proceso de contratación a candidatos externos e internos con experiencia profesional en la resolución de conflictos (véase el cap. IV, secc. A);
- b) Garantizando la participación directa de los representantes del personal en el panel de contratación;
- c) Incluyendo un Ombudsman ajeno a la organización en el panel de contratación;
- d) Haciendo que la duración del contrato del Ombudsman coincida con la de su mandato;
- e) Limitando el nombramiento del Ombudsman a un único mandato, a menos que en el proceso de renovación del mandato participen el personal y la administración;
- f) Restringiendo las posibilidades de empleo posterior en la organización hasta que haya transcurrido un plazo determinado (por ejemplo, similar a la duración del mandato inicial).

49. El uso de expresiones como “en consulta con”, “con la aportación de”, o “de acuerdo con” para describir la participación de los representantes del personal en el proceso de nombramiento del Ombudsman puede parecer adecuado en un documento escrito pero, en ausencia de un entendimiento común de lo que significan en la práctica, no contribuyen a mejorar el proceso. El Inspector encontró que el procedimiento adoptado por el Secretario General para la contratación del Ombudsman de las Naciones Unidas en 2008 fue de naturaleza inclusiva y transparente (véase A/62/294, párrs. 47 y 48). Se solicitaron candidaturas externas de los Estados Miembros y las asociaciones profesionales pertinentes y un comité de selección integrado por representantes del personal y de la administración, así como otros Ombudsman, presentó al Secretario General una lista de candidatos preseleccionados, participó en las entrevistas y formuló recomendaciones finales. A continuación, el Secretario General nombró al Ombudsman en consulta con los jefes ejecutivos de los fondos y programas. El Inspector sugiere que ese procedimiento figure en el mandato revisado de la OSMNU.

50. Actualmente, hay diferentes prácticas y opiniones en cuanto a la duración ideal del mandato del Ombudsman, que van de dos a cinco años. No obstante, el Inspector observó que había consenso en que esa duración debería dar al Ombudsman tiempo suficiente para llegar a conocer la organización, ganarse la confianza de los interesados y desempeñar su tarea a lo largo de un período

²³ Se hace referencia al nombramiento del Ombudsman institucional, no del personal de su oficina o de los Ombudsman regionales.

razonable. Algunos representantes de la administración a los que se entrevistó consideraban inconcebible que el contrato del Ombudsman tuviera la misma duración que su mandato, por ejemplo cinco años porque, como el marco contractual estaba vinculado al marco presupuestario, no se permitían excepciones a la limitación de los contratos existentes de uno o dos años de duración. También contemplaban la prórroga del contrato del Ombudsman exclusivamente como un procedimiento administrativo. No obstante, a través de entrevistas que mantuvo con algunos Ombudsman del sistema de las Naciones Unidas, el Inspector averiguó que a todos ellos les preocupaba la prórroga de su contrato.

51. Otros representantes de la administración entrevistados encontraron válido el argumento del Inspector y convinieron en que la función del Ombudsman institucional tiene un carácter singular que tiene que actuar y prestar servicios de una forma distintas a cualquier otra dentro de una organización. De ahí que pensarán que el nombramiento de un Ombudsman debía tratarse de manera diferente en todos los aspectos, incluido el contractual. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han conseguido ya adoptar decisiones específicas con ese fin sin modificar su práctica contractual general. **El Inspector opina firmemente que todas las organizaciones deben encontrar una solución jurídica que les permita equiparar la duración del contrato del Ombudsman con la duración de su mandato inicial.**

52. Podrían establecerse salvaguardias adicionales en relación con el empleo estableciendo criterios para el cese, por ejemplo que el Ombudsman solo pueda ser cesado por negligencia en el desempeño de sus funciones o por falta de conducta grave, y no como consecuencia de recomendaciones que tengan un trasfondo político. El Ombudsman también debe quedar protegido de posibles represalias. En el proceso para el cese de un Ombudsman deberían participar los representantes del personal, y no solo la administración.

Tareas y principios operacionales del Ombudsman

53. En el mandato del Ombudsman deben expresarse claramente los principios operacionales y las normas de práctica en cuyo marco ha de desempeñar sus funciones. Aunque la mayoría de las tareas y principios operativos del Ombudsman están bien definidos en los mandatos examinados, se han encontrado disposiciones que deben mejorarse. El recuadro IV que figura a continuación contiene ejemplos de algunas disposiciones que figuran en los mandatos de los Ombudsman de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recuadro IV

Tareas y principios operacionales del Ombudsman

Principios operacionales y normas de práctica: el Ombudsman desempeña sus funciones en el marco de los principios de independencia, neutralidad e imparcialidad, confidencialidad, informalidad, justicia, equitatividad y objetividad.

Confidencialidad: todas las relaciones que se entablan con el Ombudsman son confidenciales, y la confidencialidad solo puede suprimirse con el consentimiento de la persona interesada y a juicio exclusivo del Ombudsman. El Ombudsman no está obligado a prestar testimonio y está exento de la obligación de informar sobre actividades que puedan constituir una infracción de la ley, como el fraude, el despilfarro flagrante de fondos o la conducta impropia, aunque puede recordar a los

empleados su deber de informar sobre esas actividades a través de los canales establecidos.

Excepciones al principio de confidencialidad: el Ombudsman mantendrá una estricta confidencialidad, excepto cuando, a su exclusiva discreción, parezca haber peligro inminente de un daño grave.

Acceso al jefe ejecutivo: el Ombudsman tiene acceso directo al jefe ejecutivo de la organización.

Acceso a los archivos del personal: el Ombudsman tiene acceso a todos los documentos relativos a los funcionarios, salvo los documentos médicos y los expedientes relativos a los procedimientos legales en curso.

Autoridad: el Ombudsman puede abordar conflictos de cualquier naturaleza relacionada con las condiciones de empleo, la administración de las prestaciones, las prácticas de gestión, las relaciones en el lugar de trabajo y entre el personal y puede, a su discreción, negarse a considerar una controversia concreta.

Acceso al Ombudsman: cualquier parte afectada por un conflicto puede acudir al Ombudsman de manera voluntaria. Se informará a todo el personal de cómo ponerse en contacto con el Ombudsman. No se tomarán represalias contra los miembros del personal por el hecho de que hayan entrado en contacto con él.

Servicios del Ombudsman: el Ombudsman es neutral. No defiende a ninguna de las partes ni está facultado para adoptar decisiones ni para desempeñar funciones de gestión, con excepción de las que sean necesarias para la dirección de su oficina, ni puede realizar investigaciones. El Ombudsman proporciona asesoramiento sobre posibles opciones y propone medidas que podrían adoptarse para resolver un conflicto.

Proceso de apelación: el Ombudsman puede solicitar que se prorrogue el plazo para una apelación, una vez que un caso haya pasado al sistema oficial de justicia.

Presentación de informes: el Ombudsman presenta informes periódicos (normalmente anuales) al jefe ejecutivo de la organización en los que facilita una reseña de sus actividades, expone y analiza los problemas sistémicos detectados, hace observaciones sobre políticas, procedimientos y prácticas, y formula recomendaciones.

Evaluación de la actuación profesional: el Ombudsman no está sujeto a una evaluación formal de la actuación profesional. Se realiza otro tipo de evaluación de la función por medio de encuestas sobre la satisfacción de los clientes y exámenes periódicos por homólogos.

Formación y desarrollo profesional: el Ombudsman recibe una formación apropiada y continua pertinente para el desempeño de sus funciones.

54. El Ombudsman tiene que presentar informes periódicos (normalmente anuales) en los que facilita un resumen de sus actividades y la gestión de los casos durante un período determinado, señala posibles problemas sistémicos y formula recomendaciones. Aunque no lo requiera su mandato, la mayoría de los Ombudsman publican sus informes anuales en la intranet de la organización. El Inspector opina que la modificación del mandato a fin de requerir que el informe del Ombudsman se haga público y no quede reservado al personal directivo superior serviría para

reducir el riesgo de que se perciba al Ombudsman como parte de la administración. Del mismo modo, en la evaluación de la actuación profesional del Ombudsman deben participar todos los interesados, en particular cuando se trate de decidir sobre la renovación de su contrato.

55. En el examen se encontró que el mandato más equilibrado era el de Mediador de la OIT (que desempeña las funciones de Ombudsman), de conformidad con el cual el titular informa anualmente al Comité Mixto de Negociación²⁴ sobre sus actividades, la evaluación de los mecanismos de mediación y facilitación realizada por el personal y los gastos realizados con cargo al presupuesto asignado a la oficina. Dada la naturaleza del Comité y los requisitos en materia de presentación de informes, ese sistema ofrece unas condiciones excelentes para garantizar la rendición de cuentas por parte del Ombudsman sin comprometer ninguna de sus normas y principios operativos.

56. Los mandatos de los Ombudsman que existen en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas contienen, de forma parcial o total, algunas de las disposiciones mencionadas más arriba, si bien, en el caso de varias organizaciones, los documentos básicos en que se define la función del Ombudsman o contienen escasa información o muestran una redacción ambigua que deja demasiado espacio a la interpretación.

57. Se confía en que la aplicación de la siguiente recomendación servirá para fortalecer un entorno que facilite la función del Ombudsman y potenciar su eficacia.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en consulta con los representantes del personal y los Ombudsman existentes, deben examinar, actualizar y divulgar en sus organizaciones respectivas los mandatos del Ombudsman, teniendo debidamente en cuenta la orientación que se facilita en el presente informe y utilizando un mecanismo que facilite las consultas entre el personal y la administración.

IV. Panorama funcional del Ombudsman institucional

A. ¿Es necesario que una organización tenga un Ombudsman? ¿En qué casos y de qué tipo?

58. Como se expone en los párrafos 40 a 42 del presente informe, una organización puede considerar la posibilidad de establecer la función del Ombudsman cuando su plantilla alcance aproximadamente los 1.000 empleados. En una organización de ese tamaño se podría establecer esa función de forma compartida o a tiempo parcial. Cuando la plantilla alcance aproximadamente los

²⁴ La OIT y su Sindicato del Personal acordaron establecer un Comité Mixto de Negociación integrado por un mismo número de representantes de cada uno, con un máximo de seis, a menos que las partes decidieran otra cosa. El Comité designa a dos Presidentes Conjuntos, uno de los cuales representa al Sindicato del Personal y el otro a la organización. Puede obtenerse más información en www.ilo.org/public/english/staffun/docs/accrec.htm.

2.500 empleados debería estudiarse detenidamente la posibilidad de disponer de un Ombudsman a tiempo completo.

59. Las normas internacionales²⁵ y las entrevistas realizadas por el Inspector confirman que combinar la función del Ombudsman con otras tareas de la organización o crear un cargo que conlleve el desempeño de la función de Ombudsman como actividad complementaria no es una forma eficaz de ofrecer los servicios de un Ombudsman institucional. El Ombudsman debe desempeñar una función independiente, sin tener que realizar otras tareas en la organización²⁶. Algunas organizaciones consideran también la posibilidad de contratar un candidato interno o externo. En opinión del Inspector, la formación y la experiencia profesional del Ombudsman institucional son aspectos más importantes.

60. El Inspector encontró que se utilizaban diversas prácticas. Algunas organizaciones nombraban un candidato interno, como un funcionario cercano a la jubilación, que desempeñase la función de Ombudsman como su último puesto. Otras organizaciones preferían contratar a un candidato externo con el fin de garantizar la objetividad e imparcialidad plenas. Los requisitos en cuanto a la formación del Ombudsman en anuncios de vacantes publicados recientemente por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas apuntan normalmente a un título universitario superior en ciencias sociales, derecho, salud pública, relaciones humanas, administración o gestión pública o empresarial, mientras que se considera deseable la formación en materia de mediación o resolución informal de conflictos en un entorno internacional o la experiencia equivalente.

61. Aunque reconoce el valor de nombrar a un candidato interno (funcionario) como Ombudsman, dada su familiaridad con la organización, su personal y sus clientes, así como con sus normas y reglamentos, el Inspector se manifiesta en contra de nombrar a un candidato interno que no tenga experiencia profesional en la resolución de conflictos. El ahorro del tiempo que un candidato externo necesitaría para familiarizarse con la organización no compensa el costo que supone nombrar a un candidato interno sin experiencia que no esté familiarizado con las técnicas de solución de controversias por vías informales. Además, los candidatos internos llevan consigo sus propias vivencias, percepciones y relaciones y, si carecen de experiencia, tendrán que dedicar tiempo a cambiar su forma de pensar, ganarse la confianza de los interesados, superar su tendencia a ceder ante la autoridad, etc. **En opinión del Inspector, la prestación de los servicios del Ombudsman institucional requiere un sólido enfoque profesional y el puesto debe abrirse a todos los candidatos. Debe hacerse hincapié en las cualificaciones y la experiencia de los candidatos en el ámbito de la resolución informal de conflictos, en lugar de centrarse en si se trata de un candidato interno o externo.**

²⁵ Véanse las Normas de Práctica de la AIO, 2.3: “El Ombudsman no deberá reportar ni depender estructuralmente de ninguna función a la que deba someterse dentro de la organización”.

²⁶ En las oficinas regionales de la OMS (a excepción de la AMRO/OPS), la FAO y la OACI, el Ombudsman no desempeña una función aparte.

B. Conocimiento de la existencia de los servicios del Ombudsman institucional

62. Conseguir que el personal de la organización sea consciente de la existencia de su Ombudsman institucional y tenga un conocimiento correcto de la función que desempeña el Ombudsman y los servicios que presta es una responsabilidad que comparten todos los interesados: el Ombudsman, la administración y los sindicatos y asociaciones del personal. Cuando más familiarizado esté el personal con la función del Ombudsman institucional y mejor entiendan qué servicios ofrece, más probable será que se dirijan a él para resolver situaciones de conflicto en una etapa temprana.

63. Para determinar si el personal está al tanto de los servicios del Ombudsman institucional, en el examen solo se pudo utilizar la información obtenida durante las entrevistas con los Ombudsman, el personal de gestión de recursos humanos, los representantes del Consejo de Personal, las respuestas de un pequeño número de encuestas sobre la satisfacción de los clientes realizadas por las oficinas de los Ombudsman, y unas pocas encuestas mundiales del personal (PNUD y UNFPA) que incluían preguntas relacionadas con la solución informal de conflictos. La inclusión de preguntas relativas a los servicios del Ombudsman institucional en las encuestas mundiales del personal ayudaría a determinar con mayor precisión en qué medida se conoce esa función y las respuestas a las preguntas serían de gran valor a la hora de planificar las actividades de la organización en materia de fomento de la sensibilización al respecto. Los datos esporádicos de que se dispone actualmente, junto con las estadísticas sobre el número de empleados que visitan la oficina del Ombudsman que se realizan en la mayoría de las organizaciones (véase el cap. II, secc. C), indican indirectamente que **el personal es en general consciente de la existencia de la oficina del Ombudsman institucional**.

64. El personal recibe información sobre la existencia de la función del Ombudsman en su organización por varios medios: el mandato del Ombudsman puede publicarse en memorandos o circulares internas u otras comunicaciones; puede colocarse un vínculo con la página que el Ombudsman mantiene en la intranet o en la web en las páginas de la organización en la intranet o en la web, etc. En el examen se encontró que el esfuerzo realizado para divulgar la función del Ombudsman variaba entre los distintos interesados.

65. Cada **Ombudsman** dedica una cantidad de tiempo importante a difundir información acerca de las actividades de su oficina y dar a conocer su papel y su función al personal en general. Para ello se utilizan sistemáticamente varias formas de comunicación, incluida la publicación de artículos en los sitios web con vínculos a otras fuentes de información relacionadas con la solución informal de conflictos; la organización de talleres; las presentaciones sobre la obtención de nuevas aptitudes y la resolución de conflictos; la participación en la orientación inicial y otro tipo de formación de personal; la distribución de folletos informativos (en formato impreso y electrónico); el envío masivo de correos electrónicos; o la facilitación de información en las reuniones de la asociación del personal y el personal directivo superior.

66. Los esfuerzos de la **administración** son menos sistemáticos. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los Ombudsman institucionales desempeñan su actividad en entornos rodeados de abundantes políticas, normas y

reglamentos. No obstante, solo algunos reglamentos y normas del personal se refieren a la función del Ombudsman o la solución informal de conflictos en general²⁷. Promover la función de la oficina del Ombudsman de esa forma puede contribuir a que el personal sea más consciente de su existencia y dar al Ombudsman una mayor visibilidad. Algunas organizaciones invitan al Ombudsman a participar en los cursos de orientación iniciales para que proporcionen una visión general del sistema de administración de justicia. Las organizaciones pueden y deben hacer más para fomentar la sensibilización acerca de la función del Ombudsman entre el personal en general, y la administración en particular, con el fin de asegurarse de que comprendan correctamente el papel y el propósito de la función del Ombudsman y recurran a ella para la solución informal de conflictos. Los programas de formación para el personal directivo deberían incluir un módulo sobre prevención y gestión de conflictos e información acerca de los servicios del Ombudsman.

67. **Los sindicatos y asociaciones del personal** son los que menos hacen por dar a conocer los servicios del Ombudsman. El ejemplo más positivo de cooperación entre la asociación del personal y el Ombudsman surge cuando, con el consentimiento de las personas interesadas, colaboran en casos individuales o en cuestiones sistémicas. No obstante, es muy raro que promuevan los servicios del Ombudsman entre el personal en general. En el examen se encontraron casos en que las asociaciones del personal percibían al Ombudsman casi como un competidor. El Inspector considera que eso no es más que una oportunidad perdida en el ámbito de la solución informal de conflictos y sugiere que se mantenga un diálogo periódico entre las asociaciones del personal y el Ombudsman institucional, especialmente en lo que se refiere a cuestiones sistémicas.

68. La cuestión de si el personal al que el Ombudsman presta servicios entiende correctamente su papel es más delicada. En el examen se encontró que, aunque su papel está generalmente bien definido en los documentos, el Ombudsman presta servicios a unos empleados que frecuentemente no entienden su función. Como se ha explicado en el capítulo II.C, el personal suele estar más familiarizado con el papel y las funciones del Ombudsman clásico y basa sus expectativas en ese modelo. Así pues, unas expectativas poco realistas les impiden aprovechar todo el potencial del servicio.

69. Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación servirá para fomentar la eficacia y la eficiencia de los servicios del Ombudsman institucional.

²⁷ Por ejemplo, en la regla 11.1 del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas se hace referencia a la solución informal de conflictos y la Oficina del Ombudsman. En consecuencia, el personal de todas las entidades que se rigen por ese Reglamento (CCI, UNCTAD, PNUD, PNUMA, UNFPA, ONU-Hábitat, ACNUR, UNICEF, UNODC, UNOPS y ONU-Mujeres) deberían conocer la existencia del Ombudsman. De manera similar, en la regla 101.16 del Reglamento del Personal del OACI, así como en la cláusula 1.16 del Estatuto del Personal y en la cláusula 11.3 del Estatuto del Personal de la OMPI se hace referencia a sus respectivos Ombudsmen. En el artículo 13.1 del Reglamento del Personal de la OIT, relativo a la solución informal de conflictos, se recomienda el uso del mecanismo de mediación. En el Reglamento para el Personal Local e Internacional del OOPS se propone la solución informal de controversias relativas al empleo o las condiciones de contratación.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en cooperación con las oficinas de los Ombudsman, deben incluir en las encuestas para el personal preguntas sobre los servicios del Ombudsman, y la administración, las asociaciones del personal y la oficina del Ombudsman deben utilizar las respuestas a esas preguntas para fomentar la concienciación del personal y promover una mejor comprensión de la función que el Ombudsman desempeña dentro de la organización.

C. Acceso a los servicios del Ombudsman

70. Quién tiene acceso a los servicios del Ombudsman es una cuestión generalmente bien definida en su mandato en la mayoría de las organizaciones. Normalmente puede hacerlo cualquiera que tenga un contrato con la organización. En la Secretaría de las Naciones Unidas, el mandato del Ombudsman no alcanza al personal que no es de plantilla, a pesar de lo cual, los contratistas particulares, consultores y otras categorías de personal que no es de plantilla a menudo se ponen en contacto con su oficina buscando una solución informal de sus problemas. Con carácter excepcional, y cuando ello es viable dentro de los recursos existentes, el Ombudsman de la Secretaría de las Naciones Unidas puede prestar una gama limitada de servicios a empleados que no son de plantilla. El Inspector ve con agrado esa flexibilidad y señala que el personal que no es de plantilla se contrata para que realice servicios para la Organización, y en el curso de su trabajo esos empleados entran en contacto con el personal de las Naciones Unidas. Así pues, los problemas con ese personal afectan inevitablemente a la Organización y, si no se hace nada por resolverlos, puede desembocar en una reducción de la eficiencia. Algunas organizaciones ofrecen acceso al Ombudsman a todos sus empleados, es decir, a cualquiera que tenga un contrato con la organización (pertenezca o no a la plantilla), lo que parece un enfoque más productivo.

71. Los interesados pueden ponerse en contacto con el Ombudsman en persona, por teléfono, por correo electrónico o mediante una videoconferencia. Las personas que trabajan en la sede de las organizaciones que cuentan con un Ombudsman tienen una gran ventaja, puesto que tienen la posibilidad de visitarlo en persona. Todos los Ombudsman entrevistados indicaron que los visitantes prefieren claramente el contacto personal. Un Ombudsman señaló que el grado de satisfacción con el servicio prestado es mayor cuando el visitante tiene una interacción cara a cara con el Ombudsman. El Inspector alienta a los Ombudsman institucionales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que analicen la relación entre la posibilidad de que los clientes puedan contactar personalmente con el Ombudsman y el grado de satisfacción de estos.

Secretaría de las Naciones Unidas

72. La posibilidad de que el personal sobre el terreno pueda contactar personalmente con un Ombudsman en persona varía. El personal de la Secretaría de las Naciones Unidas tiene la ventaja de que la estructura de la OSMNU es de naturaleza descentralizada, con un sistema de siete Ombudsman regionales. Ese sistema permite a la Oficina acercar sus servicios a los clientes. La demanda de un

Ombudsman regional es evidente, de lo que da fe el hecho de que el número de visitantes es mayor en los lugares en que existe un Ombudsman regional permanente que en los lugares a los que el Ombudsman se desplaza ocasionalmente.

73. Los Ombudsman regionales presentan informes trimestrales y anuales a la Oficina sobre los problemas sistémicos que hayan detectado, las tendencias y pautas observadas y las actividades de divulgación que hayan realizado, y semanalmente, o cuando se considera conveniente, organizan reuniones por teléfono o videoconferencia con la Oficina en las que se proporciona orientación sobre los casos y las relaciones con los interesados, según proceda. También participan en reuniones informativas sobre los casos con todo el equipo de la OSMNU para intercambiar información, opiniones y mejores prácticas. Las grandes misiones sobre el terreno que no cuentan con un Ombudsman reciben una atención caso por caso a través de los servicios de un Ombudsman regional que se desplaza al lugar correspondiente.

74. La OSMNU se financia en parte con cargo al presupuesto ordinario y en parte con cargo a la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz²⁸, algo esencial para el funcionamiento de los servicios. Mensualmente la OSMNU celebra reuniones en la Sede con representantes del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para ayudar a resolver los casos que hayan surgido en las misiones de mantenimiento de la paz. El Inspector recibió información positiva sobre la mejora del acceso del personal sobre el terreno a los servicios del Ombudsman tanto de los representantes del personal de apoyo sobre el terreno como del Consejo del Personal. Se necesita más flexibilidad en la financiación para ajustar las necesidades a los cambios en el volumen y la ubicación del personal sobre el terreno para que puedan tener un mejor acceso a los servicios del Ombudsman. El número de personas destacadas sobre el terreno fluctúa constantemente, puesto que es habitual que cambien de lugar con bastante frecuencia. Cuando se dan situaciones de gran tensión, como los conflictos o los desastres naturales, el personal realmente necesita los servicios de un Ombudsman.

Fondos y programas de las Naciones Unidas

75. Los fondos y programas de las Naciones Unidas no tienen Ombudsman regionales. En su lugar, en algunas organizaciones se ha establecido una red de asesores para un entorno laboral respetuoso. Esos asesores son funcionarios seleccionados y nombrados mediante una votación confidencial a los que el Ombudsman de la Sede imparte una formación que les permita proporcionar apoyo y asesoramiento al inicio de un conflicto con el fin de evitar que aumente de nivel. Esos asesores no sustituyen a un Ombudsman y los casos complejos se remiten al Ombudsman de la Sede.

76. Los Ombudsman de los fondos y programas indican que la red de asesores para un entorno laboral respetuoso es útil y que la labor de las oficinas de los Ombudsman sería menos relevante sin ellos; su presencia ha dado lugar a un

²⁸ Se financian con cargo al presupuesto ordinario las oficinas de los Ombudsman regionales en Bangkok, Ginebra, Nairobi, Santiago y Viena; la Oficina del Ombudsman en la Sede de Nueva York se financia mediante una combinación del presupuesto ordinario y la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz; en tanto que las oficinas regionales en Goma y en Entebbe se financian exclusivamente con cargo a la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz.

aumento del número de usuarios de los servicios de los Ombudsman sobre el terreno. Además, el propio proceso de nombramiento de esos asesores ayuda a fomentar la sensibilización acerca de las posibles salidas que pueden llevar a la resolución informal de un conflicto. Existe cierta incertidumbre, no obstante, por lo que se refiere a la calidad de la práctica de los asesores para un entorno laboral respetuoso, puesto que no se dispone de ningún sistema para evaluar su labor. Además, las oficinas de los Ombudsman cuentan con recursos limitados para impartir formación a esos asesores y supervisar sus actividades.

77. Algunos fondos y programas dependen principalmente de la tecnología de las comunicaciones y de las visitas del Ombudsman a las misiones sobre el terreno. Aunque las visitas son habituales, el Ombudsman para los fondos y programas se desplaza a un promedio de diez países cada año. El PNUD, el UNFPA, el 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 la Mujer (ONU-Mujeres) tienen más empleados sobre el terreno que la Secretaría de las Naciones Unidas; sin embargo, incluso si una situación de conflicto surge en un lugar donde hay un Ombudsman regional de la OSMNU, es necesario que quede registrado en primer lugar en la Oficina del Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas. Durante el período comprendido entre 2010 y 2014, la OSMNU prestó asistencia a la Oficina del Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas en el 3% de sus casos orientados a la resolución informal de conflictos. El Inspector opina que debería haber una colaboración más intensa entre el Ombudsman para los fondos y programas y la OSMNU y sus Ombudsman regionales.

78. Se explicó que los principales motivos para el bajo nivel de cooperación sobre el terreno eran las diferencias entre los reglamentos y las prácticas de las diferentes organizaciones, la preservación de su identidad, la distinta ubicación geográfica del personal y las dificultades administrativas y presupuestarias. En opinión del Inspector, esas diferencias se han exagerado y se les ha dado demasiada importancia a expensas de los posibles beneficiarios de los servicios del Ombudsman. Aunque parte de la responsabilidad corresponde al Ombudsman de la Secretaría y al Ombudsman para los fondos y programas, quienes, en esa situación concreta, tal vez hayan tendido a proteger en demasía los intereses de sus organizaciones, parece poco realista esperar que se produzcan cambios importantes en las oficinas de los Ombudsman sin que se produzca también un cambio en la postura del personal directivo superior de cada organización. Durante el examen no se transmitió al Inspector esa intención de cambiar. Con el fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles, deben explorarse modos y medios para intensificar la cooperación entre los tres pilares impulsada por los clientes, respetando al mismo tiempo el mandato, los beneficiarios de los servicios y la independencia de cada uno de ellos.

Organismos especializados

79. La situación en lo que se refiere a los organismos especializados es muy variada. En la OMS, el personal tiene una facilidad razonable para acceder a los servicios del Ombudsman a pesar de la administración y la estructura regional fuertemente descentralizadas. La AMRO/OPS de la OMS ha contratado a una persona para que desempeñe específicamente esa función, mientras que otras oficinas regionales cuentan con Ombudsman que desempeñan esa función con carácter secundario a sus tareas habituales.

80. El mandato del Ombudsman de la OMS abarca a todos los empleados de la organización, tanto en la sede como en las oficinas regionales, de forma que cualquier empleado puede solicitar sus servicios. No obstante, en el mandato no queda clara la relación del Ombudsman con los Ombudsman regionales. Los Ombudsman regionales, por otra parte, tienen todos un mandato diferente y no existe un sistema uniforme de tramitación de los casos para toda la organización. La labor de los Ombudsman regionales de la OMS se parece, en muchos aspectos, a la labor de los asesores para un entorno laboral respetuoso, excepto en que estos últimos remiten los problemas o los casos con un cierto nivel de complejidad al Ombudsman de la Sede, cosa que no sucede en la OMS, donde el Ombudsman no supervisa la labor de los Ombudsman regionales. En respuesta a las recomendaciones contenidas en el informe realizado en 2014 con ocasión del examen externo del sistema interno de justicia de la OMS, la organización está introduciendo cambios, incluso en la organización y la labor de los Ombudsman.

81. El Mediador (Ombudsman) de la OIT cuenta con el apoyo de varios facilitadores (con funciones similares a los asesores para un entorno laboral respetuoso) que facilitan el acceso al mecanismo informal de solución de conflictos para el personal sobre el terreno. Con arreglo a su mandato, el Mediador ha de proporcionar y coordinar la formación periódica de los facilitadores; no obstante, como el Mediador cuenta tan solo con un 10% de apoyo administrativo, las exigencias del mecanismo de solución informal de conflictos le dejan muy poco tiempo para la formación, la supervisión o la asistencia a los facilitadores.

82. La OACI y la OMPI no tienen una presencia importante sobre el terreno, por lo que facilitan a su personal sobre el terreno el acceso a los servicios del Ombudsman por medios tecnológicos. El funcionario que desempeña, como tarea complementaria, la función de Ombudsman en la OACI, a pesar de la escasez de recursos, visita las oficinas regionales cada dos años, cuando se realizan misiones con otros fines. A pesar del amplio contingente de personal sobre el terreno, el Ombudsman de la FAO no cuenta con recursos para realizar viajes.

83. En opinión del Inspector, hay demasiada introspección e interés propio en las distintas organizaciones y un insuficiente desarrollo conceptual de lo que representa el servicio del Ombudsman y las necesidades de los clientes, es decir los empleados de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. No debería haber diferencias importantes en los servicios que se ofrecen a los empleados de una organización, sea grande o pequeña, o a los empleados que trabajan sobre el terreno en comparación con los que lo hacen en la sede. El Inspector considera que no solo hay lugar para una cooperación más intensa entre los tres pilares de la OSMNU, sino también entre todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas. Si los empleados de un organismo especializado destacados en un lugar en que desarrollan sus actividades otras entidades del sistema de las Naciones Unidas desea discutir un asunto con un Ombudsman, deberían, como mínimo, tener la posibilidad de consultar con el Ombudsman de otra organización del sistema de las Naciones Unidas (bien sea el Ombudsman regional de la OSMNU o el Ombudsman de otra organización que esté realizando una visita), con quien podrían hablar personalmente, o con el de la sede de su propia organización, con quien tendrán que establecer contacto a distancia.

84. Se confía en que la aplicación de la siguiente recomendación contribuirá a mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios del Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben solicitar a sus respectivos Ombudsman que velen por que el personal sobre el terreno tenga la posibilidad de consultar en persona con el Ombudsman de otra organización que se encuentre en la misma ubicación (por ejemplo, el Ombudsman regional de la OSMNU o el Ombudsman de otra organización del sistema de las Naciones Unidas que esté realizando una visita).

D. Presupuesto y personal de los servicios del Ombudsman

85. Una de las normas de práctica encaminadas a garantizar la independencia del Ombudsman es que pueda elegir al personal de su oficina, administrar su presupuesto y organizar su funcionamiento²⁹. Las oficinas de los Ombudsman de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son en su mayoría “espectáculos de una sola persona”, normalmente con un funcionario de apoyo administrativo que, en algunos casos, trabaja para el Ombudsman solo a tiempo parcial. La OSMNU y la Oficina del Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas son excepciones en la medida en que sus oficinas cuentan con estructuras mucho más grandes (véase el anexo II).

86. Aunque resulta difícil juzgar objetivamente si la plantilla de la oficina de un Ombudsman es suficiente, puesto que son varias las circunstancias que es necesario tener en cuenta, podrían tomarse como puntos de referencia las estadísticas, teniendo presente que un Ombudsman puede ocuparse como máximo de 200 casos al año. No obstante, los Ombudsman de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desarrollan su actividad en entornos más complejos que muchos de sus colegas. Basándose en las entrevistas con Ombudsman de las Naciones Unidas experimentados, y teniendo en cuenta las circunstancias en que trabajan y el hecho de que realizan otras tareas además de gestionar los casos, el Inspector opina que un Ombudsman de las Naciones Unidas puede ocuparse de unos 150 casos al año si dispone de pleno apoyo administrativo, y entre 100 y 150 casos al año cuando cuenta con poco o ningún apoyo administrativo.

87. La idoneidad de los recursos de personal depende también, entre otras cosas, de la proporción del volumen de trabajo del Ombudsman que corresponda a la gestión de los casos, la distribución geográfica de los posibles interesados en sus servicios (es decir, los diferentes lugares en que la organización desarrolla su actividad sobre el terreno), el contenido y la complejidad de las cuestiones planteadas por los visitantes, el nivel de desarrollo de otros mecanismos de solución informal de conflictos que puedan existir en la organización y su nivel de cooperación con la oficina del Ombudsman.

²⁹ Véanse las Normas de Práctica de la AIO, pueden consultarse en www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf.

88. Una vez establecida la oficina de un Ombudsman institucional, el número de visitantes tiende a aumentar; sin embargo, el personal de apoyo generalmente no se incrementa. El aumento de la demanda de servicios, de las actividades de divulgación y fomento de la sensibilización y el establecimiento de redes y el cumplimiento de las obligaciones en materia de presentación de informes no se ven compensados con un aumento del apoyo administrativo. Esa asistencia administrativa para prestar apoyo a la oficina del Ombudsman no existe en la OACI ni en la OMPI, y es limitada en la FAO y la OIT. Las oficinas del Ombudsman que cuentan con asistencia administrativa (PMA, OMS y ACNUR) están en mejor situación para desempeñar la función sustantiva de Ombudsman.

89. Aunque los Ombudsman administran y utilizan los presupuestos que se les asignan de forma independiente, tienen poca o ninguna influencia en el proceso presupuestario. Los presupuestos tienden a establecerse sobre la base de las cifras del año anterior, sin tener en cuenta posibles cambios en las necesidades de la oficina. El estancamiento o la reducción de los niveles presupuestarios afectan principalmente a la capacidad del Ombudsman de desplazarse a las oficinas sobre el terreno, desarrollarse profesionalmente y realizar actividades de divulgación y fomento de la sensibilización (véase el anexo II). No se suele realizar una evaluación de la idoneidad de los recursos asignados en relación con el programa de trabajo de la oficina del Ombudsman. Las consignaciones presupuestarias para la oficina del Ombudsman no se tratan de una forma especial y están sujetas a las mismas consideraciones presupuestarias de carácter general que se aplican al resto de la organización.

90. Los presupuestos de las oficinas de los Ombudsman son generalmente pequeños (véase el anexo II) e incluso el más mínimo recorte presupuestario en la organización da lugar a que la oficina del Ombudsman sufra la escasez de financiación. En comparación con el ahorro marginal que la organización puede conseguir a corto plazo, esos recortes debilitan gravemente la capacidad de los servicios del Ombudsman. Como consecuencia directa, cuestiones que se podrían haber tratado de manera oficiosa pueden terminar plateándose a través del sistema formal, lo que resultaría en un coste importante para la organización. Aunque **es difícil cuantificar el ahorro que se consigue cuando la oficina del Ombudsman cuenta con una financiación suficiente, los entrevistados de los tres grupos interesados reconocieron la correlación entre el ahorro para la organización y la financiación suficiente de la oficina del Ombudsman.** El personal directivo superior de la mayoría de las organizaciones reconoce la necesidad, la utilidad y la gran rentabilidad de los sistemas informales de resolución de conflictos; sin embargo, ese reconocimiento no se traslada al proceso de planificación presupuestaria. **Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que las oficinas de sus Ombudsman dispongan de una financiación suficiente.**

91. El Inspector desea poner de relieve una buena práctica que se realiza en el PMA. El personal directivo superior del Programa comprendió que el ahorro derivado de un recorte en el presupuesto de la oficina de Ombudsman sería inapreciable en el esquema general, pero podría acarrear consecuencias más importantes para la organización a largo plazo. Así pues, decidió eximir el presupuesto de la oficina del Ombudsman de los recortes presupuestarios habituales aplicados en toda la organización.

E. Gestión de los casos

92. El trabajo en los casos que se le presentan supone un importante componente del volumen de trabajo del Ombudsman institucional. El principio de confidencialidad impide que los detalles de los casos se hagan públicos, por lo que no fue posible realizar en el marco del presente examen una evaluación directa de cómo se tramitan los casos. No obstante, las entrevistas con representantes de las dependencias de recursos humanos y de las asociaciones de personal, así como las encuestas sobre la satisfacción de los clientes (véase el cap. V) sirvieron como indicación. El tiempo necesario para tramitar un caso puede variar en gran medida según la complejidad de las cuestiones subyacentes. Las cuestiones planteadas por los visitantes pueden ir de la simple búsqueda de información hasta la solicitud del asesoramiento del Ombudsman o una solicitud de mediación.

93. Algunas estadísticas indican que, en promedio, cabe esperar que un Ombudsman institucional se reúna con entre el 1% y el 5% de la plantilla de la organización³⁰. Un Ombudsman nuevo o que trabaje en una organización que esté pasando por una situación no habitual (como una importante reorganización o una reducción del tamaño) puede recibir un número de visitantes superior al promedio. Por el contrario, si el Ombudsman no es bien conocido, o si no se ha logrado un nivel suficiente de confianza en su función, el número de visitantes puede ser inferior al promedio. **En la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el número de visitantes se encuentra dentro del rango (del 1% al 5%) o ligeramente por encima.** Los valores atípicos suelen coincidir con situaciones novedosas, como una reorganización, la introducción de una nueva política en el ámbito de los recursos humanos o un daño sufrido por la reputación del Ombudsman, y ser probablemente el resultado de dichas situaciones.

94. Un Ombudsman puede atender aproximadamente entre 100 y 150 visitantes cada año, con sujeción a que disponga de apoyo adicional (administrativo o sustantivo), aunque las estadísticas facilitadas por las organizaciones no son directamente comparables debido a las diferencias en la metodología utilizada para su elaboración. Los Ombudsmen solían mostrarse renuentes a especificar el número de visitantes que podían atender anualmente, teniendo en cuenta que tenían que realizar otras funciones. Eso se debe a los diferentes niveles de apoyo administrativo o de otro tipo con que contaban para la gestión de los casos (por ejemplo, ayuda con las comunicaciones por correo electrónico), la complejidad de los problemas planteados, las variaciones en el tiempo necesario para gestionar un caso, etc. No obstante, ese número es el límite para una tramitación eficiente de los casos; es posible hacerse cargo de más casos, pero se hará a expensas de otras funciones, como la identificación de problemas sistémicos, la creación de una cultura apropiada y ciertas aptitudes en el ámbito de la prevención de conflictos, la participación en eventos organizados por los interesados y la realización de actividades de divulgación, etc. En general, las limitaciones presupuestarias no ofrecen suficiente flexibilidad como para contratar asistencia temporaria para cubrir necesidades puntuales.

³⁰ Véase “Effectiveness of Organizational Ombudsmen”, *The Ombudsman Association handbook*, cap. IV (cortesía de Mary Rowe), puede consultarse en www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/effectiveness_final-6_TOA.pdf.

95. En cuanto a las estadísticas, los Ombudsman generalmente hacen referencia a los visitantes, los casos y las cuestiones. No obstante, la AIO sugiere que se determine el número de cuestiones, problemas o preocupaciones, en lugar de determinar el número de casos, principalmente porque diferentes oficinas utilizan distintos métodos para definir y determinar el número de casos. Por ejemplo, varias personas pueden iniciar contactos por separado con la oficina del Ombudsman sobre una misma cuestión; del mismo modo, una persona puede ponerse en contacto con la oficina del Ombudsman en relación con varios problemas diferentes. Con miras a proporcionar un método coherente para comparar la labor de los Ombudsman, el Equipo de Tareas sobre Categorías de Bases de Datos de la AIO elaboró un sistema que agrupa las cuestiones en nueve categorías uniformes³¹.

96. Las cuestiones que deben figurar en los informes son aquellas que suponen la utilización de las aptitudes o los conocimientos especializados del Ombudsman, y no simples solicitudes de información. Cada una de las nueve categorías están divididas a su vez en subcategorías con el fin de facilitar la clasificación. La UNARIO elaboró un sistema similar de categorías y subcategorías de casos para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se utiliza para registrar las cuestiones con fines de presentación de informes. La mayoría de los titulares de oficinas del Ombudsman facilitan estadísticas sobre el número de casos, que a menudo coincide con el número de visitantes recibidos; algunos detallan también el número de cuestiones, aunque la mayoría se limitan a calcular el porcentaje de cuestiones tratadas que queda dentro de cada una de las categorías. En 2014, como promedio, cada visitante de la Oficina del Ombudsman de la Secretaría de las Naciones Unidas planteó 1,89 cuestiones, 1,59 cuestiones en los fondos y programas, 1,63 cuestiones en el ACNUR, 2,06 cuestiones en el PMA, 2,5 cuestiones en la OIT, 2,27 cuestiones en la OMS y 2,29 cuestiones en la OMPI.

97. Clasificar las cuestiones y los casos es útil para identificar problemas sistémicos. En la Secretaría de las Naciones Unidas, los fondos y programas y el ACNUR, las cuestiones relacionadas con las categorías “progreso en la carrera y desarrollo profesional” y “relaciones de evaluación” acumularon en conjunto más de la mitad del volumen total en 2014, y esa pauta era coherente con lo sucedido en años anteriores³². En la OMS, las estadísticas correspondientes a 2014 se parecen a las de años anteriores y muestran que más del 50% de las cuestiones planteadas al Ombudsman guardaban relación con las “relaciones de evaluación”, seguidas por “progreso en la carrera y desarrollo profesional”, “cuestiones relacionadas con la organización, la estrategia y las misiones” y “relaciones entre homólogos y colegas”³³. En el PMA, el 83% de las cuestiones que se plantearon ante el Ombudsman en 2014 podían clasificarse en tres categorías: “relaciones de

³¹ Las categorías uniformes para la presentación de informes de la AIO son: 1) remuneración y prestaciones; 2) relaciones de evaluación; 3) relaciones entre homólogos y colegas; 4) progreso en la carrera y desarrollo profesional; 5) cuestiones jurídicas, reglamentarias, financieras y de cumplimiento; 6) seguridad, salud, bienestar y condiciones ambientales y físicas; 7) cuestiones administrativas y servicios; 8) cuestiones relacionadas con la organización, la estrategia y las misiones; 9) cuestiones relacionadas con los valores, la ética y las normas. Puede consultarse en www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/UTFRC-Desk-Reference-v2.pdf.

³² Véase A/70/151, párr. 16.

³³ Véase “Towards a more respectful workplace”, informe del Ombudsman de OMS/ONUSIDA/CHC/CCI (1 de enero al 31 de diciembre de 2014), pág. 6.

evaluación”, “progreso en la carrera y desarrollo profesional” y “cuestiones relacionadas con la organización, la estrategia y las misiones”³⁴.

98. Como resulta evidente de lo anterior, la clasificación de las cuestiones está armonizada en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, las estadísticas se almacenan en bases de datos diferentes. Cada oficina introduce sus datos en su propio sistema informatizado y genera estadísticas cuando lo necesita. Únicamente los tres pilares de la OSMNU utilizan la misma plataforma electrónica. Además, aunque la clasificación de cuestiones y casos se basa en un conjunto armonizado de categorías, no hay directrices escritas de qué constituye un caso y cómo debe tramitarse. El Programa de Trabajo Estratégico de la OSMNU para 2014-2015 incluía la elaboración de un manual para la tramitación de casos cuyo propósito era facilitar políticas y orientación en todos los aspectos del trabajo en los casos y su gestión. Sin embargo, la preparación del manual se ha pospuesto.

99. Un manual de esas características sería de utilidad para resolver cuestiones relacionadas con los plazos que se consideran aceptables para dar respuesta a una cuestión planteada por un visitante, los criterios para la apertura y el cierre de un caso, los procedimientos que deben seguirse durante la gestión de un caso, el periodo de retención de las notas informales y la conveniencia de archivarlas o destruirlas, etc. El Inspector opina que el manual sería de gran ayuda para que quienes desempeñan la función de Ombudsman en el sistema de las Naciones Unidas puedan profesionalizar su labor sin renunciar al principio del carácter informal de su función. Además, la memoria institucional que se crearía sería beneficiosa para futuros Ombudsmen, en particular los que desempeñen sus tareas en una organización pequeña sin contar con ningún tipo de apoyo; las oficinas de los Ombudsmen con una estructura más importante contarían con apoyo en lo relativo a la coherencia de su funcionamiento.

100. Se confía en que la aplicación de la siguiente recomendación contribuirá a mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios de los Ombudsmen de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la coordinación y la cooperación entre quienes desempeñan esas funciones.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben solicitar a las oficinas de sus Ombudsmen que incluyan en su programa de trabajo la preparación de un manual para la tramitación de casos y recabar la cooperación de otros Ombudsmen con miras a alcanzar un cierto nivel de armonización en todo el sistema de las Naciones Unidas.

F. Problemas sistémicos

101. Basándose en los diferentes casos, el Ombudsman clasifica las cuestiones planteadas en una de las nueve categorías establecidas, lo que facilita la detección de problemas sistémicos. Identificar las tendencias y las causas profundas de los

³⁴ Véase el informe anual correspondiente a 2014 de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación del PMA.

problemas es una tarea importante del Ombudsman y puede dar lugar a que se modifiquen las políticas o los reglamentos, se reduzca el nivel de conflicto en una organización y mejore el desempeño global del personal y de la administración. Como hay otros que, dentro de sus tareas habituales, desempeñan funciones similares a las del Ombudsman, como las dependencias de gestión de recursos humanos, los consejos de personal, las oficinas de ética y los servicios de investigación, la interacción y el intercambio de opiniones entre todos ellos resulta útil y deseable. Aunque los hallazgos del Ombudsman no revelen información nueva, pueden servir para obtener una confirmación independiente de la existencia de algún problema y para ofrecer una valoración importante que facilite el establecimiento de prioridades entre las medidas que deba adoptar el personal directivo superior.

102. La función del Ombudsman institucional ha evolucionado, a partir de la gestión de los casos y la identificación de problemas sistémicos, hasta convertirse en un agente del cambio que contribuye a mejorar las prácticas de gestión. La mayoría de los mandatos de los Ombudsman ya contienen como requisito claro la obligación de informar sobre los problemas sistémicos que se pudieran detectar (véase el cap. III). El Inspector considera importante que las organizaciones que aún no lo hayan hecho (por ejemplo, la OACI, la Secretaría de las Naciones Unidas y la OMS) actualicen el mandato de sus Ombudsman. Cualesquiera que sean los requisitos contenidos en el mandato, los Ombudsman normalmente exponen los problemas sistémicos detectados en sus informes anuales (por ejemplo, en la OIT, el ACNUR, la Secretaría de las Naciones Unidas, el PMA, la OMS y la OMPI) o en una nota confidencial separada dirigida a los jefes ejecutivos (ese es el caso, por ejemplo, de los fondos y programas). Los Ombudsman de la OACI y la FAO no informan sobre los problemas sistémicos.

103. En el examen se observó que la mayoría de las oficinas de los Ombudsman adolecen de escasez de personal y soportan una pesada carga de gestión de casos, lo que les deja muy poco tiempo para ocuparse de cuestiones sistémicas. Además, las oficinas de los Ombudsman reciben poco aliento de las dependencias de gestión de recursos humanos y los consejos del personal, que a menudo consideran que ese aspecto de la actividad del Ombudsman entra en competencia con ellos y constituye una intromisión innecesaria en sus funciones. En el otro extremo del espectro se encuentra la expectativa de que el Ombudsman, además de detectarlos, recomiende soluciones para los problemas sistémicos. Si bien el Inspector no excluye la posibilidad de que el Ombudsman pueda ocasionalmente ofrecer recomendaciones valiosas, considera poco razonable imponer realmente esa exigencia a un Ombudsman que desempeña su actividad fuera del marco de gestión de la organización.

104. Por lo que se refiere al valor añadido que supone que el Ombudsman detecte problemas sistémicos, el personal directivo superior de la mayoría de las organizaciones considera que el trabajo del Ombudsman es un canal independiente útil a través del cual confirmar sus propios hallazgos. No obstante, ha habido ocasiones en que los Ombudsman han actuado como descubridores en lo que se refiere a señalar problemas ocultos a la atención de la administración. Con todo, no es habitual que los problemas sistémicos detectados y expuestos en el informe del Ombudsman se incluyan en el programa de las reuniones del comité de administración superior o que se dé una respuesta oficial al Ombudsman por su trabajo. El Inspector supo que la administración abordaba algunos de los problemas

a través de canales oficiosos. Aunque acepta que la interacción informal es importante, el Inspector opina que no hacer frente a los problemas sistémicos en un contexto formal supone para la administración perder una oportunidad para su seguimiento, así como una ocasión para fomentar la visibilidad y la utilidad de la oficina del Ombudsman.

105. Si bien todos los problemas sistémicos identificados no pueden abordarse al mismo tiempo y es necesario establecer prioridades entre ellos, algunos de ellos, de carácter persistente, siguen sin resolverse por diversos motivos, entre los que cabe citar la falta de suficiente atención por parte de los jefes ejecutivos, el hecho de que la solución requiere recursos adicionales de los que la organización no dispone, o la existencia de conflictos de intereses entre dependencias orgánicas. En opinión del Inspector, el Ombudsman debe tener acceso al órgano legislativo de la organización. Debe informarse a los Estados Miembros de los problemas sistémicos, en particular de los que permanecen largo tiempo sin resolver y podrían afectar al funcionamiento eficiente de la organización. De ese modo, si hubiera prioridades contradictorias o recursos limitados, los Estados Miembros podrían analizar sus principales preocupaciones y prioridades.

106. El Ombudsman de la Secretaría es el único Ombudsman institucional de las Naciones Unidas que tiene acceso al órgano legislativo a través del informe anual que el Secretario General presenta a la Asamblea General, en relación con el tema del programa dedicado a la administración de justicia, en el que se exponen los problemas sistémicos detectados por el Ombudsman y la respuesta que, en su caso, haya podido darle la administración. Aunque podrían mejorarse los aspectos sustanciales y el establecimiento de prioridades en la respuesta de la administración, el Inspector considera que se trata de una buena práctica y recomienda su adopción por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Algunas organizaciones dijeron que ya habían examinado la posibilidad de presentar los informes de sus Ombudsmen al órgano legislativo, pero habían tropezado con resistencias por parte de los jefes ejecutivos o con dificultades debidas a la sobrecarga del programa del órgano legislativo. Hasta la fecha, ninguna otra organización ha seguido esa práctica.

107. Se confía en que la aplicación de la siguiente recomendación contribuirá a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 5

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben facilitar que el Ombudsman les informe periódicamente sobre los problemas sistémicos que haya podido detectar.

G. Mediación

108. Muchos Ombudsmen son personas que han recibido formación como mediadores, y a menudo utilizan sus técnicas y aptitudes en el ámbito de la mediación como enfoque para resolver los conflictos. Hay dos vías para iniciar la mediación: una o todas las partes implicadas, o bien el Ombudsman, proponen la

mediación; o la parte formal del sistema de administración de justicia, con el consentimiento de las partes, remite una cuestión para que se resuelva mediante mediación. Es difícil elaborar estadísticas sobre los casos de mediación, en primer lugar porque es difícil distinguir dónde acaban las consultas, la diplomacia itinerante u otras técnicas y dónde comienza la mediación.

109. Las estadísticas sobre mediación publicadas oficialmente son pocas: el PMA tramitó 7 casos en 2014 y 5 en 2013; la OMS tuvo 8 casos en 2014 y 11 en 2013; la OMPI tuvo 7 casos en 2013 y 9 en 2012. La División de Mediación de la OSMNU, establecida en virtud de la resolución 62/228 de la Asamblea General, solo participó en 64 casos de mediación en 2014 (57 en la Secretaría de las Naciones Unidas, 7 en los fondos y programas y el ACNUR) y 73 casos en 2013 (63 en la Secretaría de las Naciones Unidas y 10 en los fondos y programas). El número de casos de mediación en la OSMNU ha ido aumentando con el tiempo (de 22 en 2009 hasta 64 en 2014)³⁵.

110. En el examen objeto del presente informe se preguntó cuál había sido el costo promedio por cada caso en el sistema formal de justicia con el fin de compararlo con el costo que suponía la resolución de un caso a través del sistema informal. Algunos entrevistados se mostraron renuentes a facilitar esa información, afirmando que dependía de la complejidad y la duración del caso, el resultado definitivo y otras consideraciones; otros facilitaron cifras de entre 20.000 y 30.000 dólares de los Estados Unidos o incluso superiores. El costo promedio de un caso tramitado en las oficinas de los Ombudsmen de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas oscila entre 2.000 y 4.000 dólares de los Estados Unidos³⁶. Independientemente del costo, todos los entrevistados se mostraron de acuerdo en que lo más favorable es solucionar un conflicto lo antes posible.

111. El Inspector encontró que los motivos principales por los que no se recurría con mayor frecuencia a la mediación eran el relativo desconocimiento de las ventajas que ofrecía ese procedimiento, la mentalidad de las organizaciones en cuanto a la gestión de los conflictos y la lentitud del proceso de solución de conflictos cuando lo que realmente se pretendía era salvar la cara y las partes se mostraban más deseosas de obtener justicia que de llegar a un compromiso. Además, aunque algunas organizaciones hubieran preferido recurrir a soluciones informales menos onerosas, las normas y reglamentos de la mayoría de las organizaciones eran inflexibles e impedían llegar a acuerdos satisfactorios. Los administradores no están facultados para acordar una cifra como indemnización, ni pueden cerrar un acuerdo sin que se haya establecido la responsabilidad, a la que se llega, a su vez, a través de un fallo del sistema formal de justicia. Así pues, los actuales sistemas de administración de justicia prolongan y hacen difícil encontrar lo que podrían ser soluciones rápidas y aceptables de un conflicto. **El Inspector sugiere que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas suavicen las condiciones establecidas en el sistema presupuestario o en los reglamentos financieros para hacer más atractivo el uso de la mediación en aquellos casos en que sean evidentes los beneficios financieros de la mediación, teniendo en cuenta la experiencia adquirida o el resultado que cabría esperar de recurrir a un procedimiento formal de administración de justicia.**

³⁵ Véanse los informes anuales de los respectivos Ombudsmen.

³⁶ Teniendo en cuenta que no todos los casos se resuelven satisfactoriamente a través del sistema informal, se utilizó un cálculo rudimentario derivado del presupuesto total para 2012 y 2013 (número de casos gestionados en cada año).

H. Desarrollar una cultura de prevención de conflictos

112. Instaurar una cultura de prevención de conflictos es una responsabilidad que comparten la administración y el personal, que deberían comprender claramente que, aunque los conflictos son algo que surge de forma natural en el lugar de trabajo, todos los interesados deben darse cuenta de que lo deseable es que se resuelvan cuanto antes con el uso de instrumentos proporcionados. Las diversas instituciones establecidas para instaurar una cultura de prevención de conflictos deben colaborar, respetando al mismo tiempo las diferentes necesidades operacionales de los demás. Además, el compromiso del personal directivo superior resulta de importancia fundamental para alentar y promover constantemente el uso de los mecanismos informales de solución de conflictos.

113. En el mandato de algunos Ombudsman institucionales se hace referencia expresa a las tareas mencionadas anteriormente, y casi todas las personas que desempeñan el papel de Ombudsman en el sistema de las Naciones Unidas las realizan de forma automática en sus actividades de divulgación. Por ejemplo, el Ombudsman de la Secretaría de las Naciones Unidas colabora estrechamente con la sección de aprendizaje y desarrollo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para fomentar el interés en unas actividades de formación que promuevan el desarrollo de aptitudes para la gestión de conflictos. La OSMNU también ajusta sus actividades de divulgación para audiencias específicas, incluidos el personal directivo superior, los jefes de sección, el personal de mantenimiento de la paz y los empleados de reciente incorporación. En la OIT, la Subdivisión de Recursos Humanos/Talento elaboró un módulo de formación sobre gestión de la dinámica del conflicto, y el ACNUR tiene en marcha un programa sobre gestión de los conflictos y ofrece formación para adquirir aptitudes en el ámbito de la mediación. El Ombudsman para los fondos y programas de las Naciones Unidas hace presentaciones sobre cómo tomar conciencia del conflicto y de sus causas profundas.

I. Actividad de presentación de informes

114. La línea de dependencia del Ombudsman en cuanto a la presentación de informes se define habitualmente en el mandato y, en la mayoría de los casos, informa anualmente al jefe ejecutivo de la organización. El informe también se pone a disposición del personal a través de la página web o en la intranet del Ombudsman o, a veces, es el jefe ejecutivo de una organización el que distribuye al personal el informe del Ombudsman. Es importante hacer hincapié en que los informes del Ombudsman no deben ser negociados con el personal directivo superior ni modificados por este.

115. Del análisis del contenido de los informes anuales de los Ombudsman se desprende que en ellos se ofrece una visión exhaustiva del número y la tipología de los visitantes; se examinan los tipos de cuestiones planteadas clasificándolas en categorías uniformes; se suele ofrecer información sobre los problemas sistémicos detectados, y en algunos incluso se formulan recomendaciones para la adopción de medidas por el personal directivo superior; y se proporciona información sobre las actividades y los trabajos realizados para fortalecer la cultura de prevención de conflictos en la organización.

116. En algunas organizaciones (OMS y OMPI), el informe anual se utiliza como instrumento de comunicación para proporcionar información al personal acerca de las funciones y los principios operacionales básicos de la oficina del Ombudsman. Aunque esa práctica no puede considerarse como facilitación de información sobre las actividades del Ombudsman, puede contribuir a dar a conocer al personal acerca de las tareas que este lleva a cabo con el fin de evitar que en el futuro se tengan expectativas poco realistas acerca de la función del Ombudsman.

117. La presentación de informes sobre problemas sistémicos es un aspecto importante de la labor del Ombudsman (véase el cap. IV, secc. F). Publicar la respuesta que dé la administración ante los problemas sistémicos es una buena práctica. Esa información debe llegar no solo al personal, sino también a los órganos rectores de las organizaciones. **El Inspector considera que ese aspecto de la presentación de informes es de utilidad, especialmente cuando un problema sistémico no ha sido abordado adecuadamente por la administración, pese a haber sido señalado repetidamente** (véase la recomendación 5).

J. Formación del Ombudsman

118. El desarrollo profesional y la formación continua del Ombudsman pueden lograrse principalmente a través de la AIO y otras instituciones y organizaciones que ofrecen cursos relacionados con la mediación y con la función del Ombudsman³⁷. La formación del Ombudsman o del personal de su oficina pueden financiarse en parte con cargo a los fondos ordinarios para el desarrollo del personal y en parte con cargo al presupuesto de la oficina del Ombudsman. Así pues, resulta difícil determinar con precisión el volumen global del presupuesto disponible para la formación. No obstante, los fondos destinados a la formación en los presupuestos de las oficinas de los Ombudsmen son mínimos y la obtención de fondos adicionales del presupuesto de la organización destinado al desarrollo del personal es impredecible.

119. Con el fin de familiarizarse con la organización, un nuevo Ombudsman debe asistir a los cursos iniciales de orientación que se organicen para los administradores de nueva contratación; además, su desarrollo profesional continuo es tan necesario como en cualquier otro puesto de la organización. Deben aprovecharse las posibilidades de formación que ofrecen la AIO, la UNARIO y otras redes profesionales para lograr la formación continua y el desarrollo de la carrera del Ombudsman, y en el programa de trabajo de su oficina debería contemplarse un plan de formación y desarrollo profesional tanto para el Ombudsman como para el resto del personal de la oficina.

120. En 2009, la AIO estableció un mecanismo para la certificación de los profesionales que desempeñan la función de Ombudsman institucional con el fin de otorgar unas credenciales como profesional certificado para el desempeño de la función de Ombudsman (CO-OP)³⁸. La certificación no es un requisito para ser admitido en el proceso de selección de un Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Solo unos pocos Ombudsmen del sistema tienen la certificación CO-OP. El Inspector opina que la certificación es una aspiración

³⁷ Por ejemplo, varias universidades, facultades e institutos, la Comisión Europea y la Association for Conflict Resolution, entre otros.

³⁸ Véase www.ombudsassociation.org/Certification.aspx.

positiva que debería incluirse en el programa de formación y desarrollo de la carrera del Ombudsman.

121. Se confía en que la aplicación de la siguiente recomendación contribuya a mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios del Ombudsman.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben solicitar a los Ombudsman que incluyan en los planes estratégicos de sus oficinas la certificación y la formación continua de quienes desempeñen esa función.

K. Rendición de cuentas y evaluación de la actuación profesional del Ombudsman

122. La línea de dependencia administrativa del Ombudsman está claramente definida; normalmente presenta informes al jefe ejecutivo (adjunto) de la organización. El trabajo del Ombudsman entraña tratar cuestiones de carácter confidencial y las organizaciones lo respetan; no ha llegado a la atención del Inspector ningún caso en que un Ombudsman no hubiera podido ejercer sus funciones debido a la falta de entendimiento por la administración del principio de confidencialidad.

123. Por otro lado, existe una cierta ambigüedad acerca de la manera en que el Ombudsman ha de rendir cuentas y de la forma de evaluar su trabajo. En algunos mandatos (por ejemplo los de los Ombudsman de los fondos y programas de las Naciones Unidas y el PMA) se establece inequívocamente que el Ombudsman no está sujeto a una evaluación formal de su actuación profesional, en tanto que otras organizaciones, por el contrario, aplican al trabajo del Ombudsman el sistema normal de evaluación de la actuación profesional (por ejemplo, la OMS/AMRO-OPS, el ACNUR, la OMS y la OMPI).

124. La ausencia total de cualquier tipo de evaluación es difícil de justificar, especialmente si se tiene en cuenta de que los nombramientos y los contratos han de ser objeto de prórroga y renovación, y no habría criterios sobre los que basar esas decisiones. Aunque el propósito de las evaluaciones de la actuación profesional es motivar, alentar, inspirar y proporcionar información, aplicar a un Ombudsman el mismo proceso de evaluación de rendimiento que se aplica al personal supondría ignorar por completo la naturaleza específica de su función, comprometería su independencia y lo expondría a represalias.

125. La forma de rendir cuentas y de evaluar la actuación profesional del Ombudsman debe basarse en un proceso participativo, que incluya a la administración y al personal. Un proceso así equilibrado serviría para hacer realidad un mecanismo de rendición de cuentas y, al mismo tiempo, garantizar la existencia de unas salvaguardias que permitan al Ombudsman mantener su independencia y no temer posibles represalias.

126. Una posible solución, que utiliza la OSMNU, es que el Secretario General y el Ombudsman firmen un pacto en virtud del cual este se comprometa a alcanzar los

objetivos establecidos en el plan de trabajo estratégico de su oficina y responda de ello ante aquel. A su vez, el Ombudsman consigue que sus objetivos queden reflejados en los planes de trabajo y las evaluaciones de su personal a todos los niveles. El componente que se echa en falta en ese arreglo es la participación del personal en la evaluación de la labor del Ombudsman, por lo que, en opinión del Inspector, es necesario mejorarlo. Como el pacto con el Ombudsman se introdujo en 2013, todavía no ha transcurrido tiempo suficiente como para obtener una experiencia válida para evaluarlo. El Inspector considera que es una cuestión importante en sí misma, pero que también lo es porque algunas organizaciones han indicado que estaban considerando la posibilidad de introducir un sistema similar para evaluar el desempeño profesional de sus Ombudsmen.

127. El Inspector se manifiesta a favor de que todos los interesados participen en la evaluación de la labor del Ombudsman. Ese ejercicio conjunto por parte de la administración y las asociaciones del personal podría, en ocasiones, contar con el apoyo de un examen externo realizado por homólogos. La evaluación debería basarse en los logros en cuanto a la realización de las tareas establecidas en el plan de trabajo de la oficina; el cumplimiento de la obligación de presentar informes a la administración y al personal; los resultados de la encuesta mundial del personal relativos a la divulgación de los servicios del Ombudsman; y los resultados de las encuestas sobre el grado de satisfacción de los clientes.

128. Los titulares de las oficinas de Ombudsman de mayor tamaño que cuentan con una plantilla de varios miembros pueden evaluar al personal de la oficina, incluidos los Ombudsmen regionales. Aunque el Ombudsman es una institución independiente y no un administrador tradicional, debería consultar con otros interesados acerca del desempeño de su personal siempre que ello sea posible.

129. Se confía en que la aplicación de la siguiente recomendación contribuya a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con los servicios del Ombudsman.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben establecer un sistema de rendición de cuentas y de evaluación de los servicios del Ombudsman e incluir las disposiciones pertinentes en el mandato de este. En ese sistema y esas disposiciones se deben recoger los requisitos específicos de la función que desempeña el Ombudsman haciendo que el proceso de evaluación y rendición de cuentas tenga carácter inclusivo y cuente con la participación de todos los interesados.

V. Grado de satisfacción de los clientes con los servicios del Ombudsman

A. Encuestas realizadas por las oficinas de los Ombudsmen

130. La pequeña proporción de empleados que visita la oficina de los Ombudsmen (aproximadamente el 5% de la plantilla total) no justificaba que la DCI llevara a cabo una encuesta específica sobre el grado de satisfacción de los clientes con los

servicios de los Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Por razones de confidencialidad, la DCI no pudo acceder a las direcciones de quienes visitaron esas oficinas, por lo que la evaluación del grado de satisfacción solo pudo hacerse por medios indirectos, como la información esporádica obtenida en las entrevistas con representantes de las dependencias de gestión de recursos humanos y de los consejos de personal, así como las encuestas sobre el grado de satisfacción de los clientes realizadas por las oficinas de los Ombudsman de algunas organizaciones del sistema. Se realizaron encuestas sobre el grado de satisfacción de los empleados que habían visitado las oficinas de los Ombudsman en la Secretaría de las Naciones Unidas, los fondos y programas de las Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, UNICEF, UNOPS y ONU-Mujeres), el PMA, la OMPI y la OMS/AMRO-OPS.

131. Se recibieron documentos relacionados con una encuesta realizada entre todo el personal para evaluar la percepción general y el conocimiento del papel y las funciones del Ombudsman únicamente en los casos de la OMPI y la OMS/AMRO-OPS. La oficina del Ombudsman del PMA realizó entre el personal una encuesta previa al inicio de su actividad para detectar los puntos fuertes de una oficina de ese tipo, los principales problemas que debía abordar y las dificultades con que se encontraba el personal del PMA y que el Ombudsman tal vez podría tratar. El Inspector considera que esa última actividad representa una buena práctica que puede ser de utilidad para otras entidades de las Naciones Unidas que cuentan con un Ombudsman.

132. También se señalaron a la atención del Inspector otros tipos de encuestas realizadas por las oficinas de los Ombudsman, incluidas una realizada entre el personal de los fondos y programas de las Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, UNICEF, UNOPS y ONU-Mujeres) sobre el informe anual de su Ombudsman; una para conocer la opinión sobre los cursos de resolución de conflictos organizados por la oficina del Ombudsman del PMA; y una realizada entre el personal de la OMS/AMRO-OPS sobre las presentaciones que había realizado la oficina del Ombudsman.

133. La posibilidad de comparar el grado de satisfacción de los clientes con los servicios prestados por los Ombudsman en las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es limitada. Teniendo en cuenta los diferentes tipos, ámbitos, contenidos y momentos en que se realizaron las encuestas, no fue posible encontrar datos comparables sobre el grado de satisfacción de los clientes. No debe considerarse que los datos que se exponen a continuación constituyen una imagen completa o general, aunque muestran una indicación valiosa de las tendencias generales en cuanto a la satisfacción de los visitantes de las oficinas de los Ombudsman.

B. Resultado de las encuestas realizadas en 2013 y 2014³⁹

Entidad (año de la encuesta)	Proceso (confidencialidad, independencia e imparcialidad)			Calidad de los servicios prestados (puntualidad)			Confianza y satisfacción general con las instituciones del Ombudsman		
	Neutralidad e imparcialidad	Confidencialidad	Independencia	El Ombudsman se ocupó de la cuestión con puntualidad	Hubo bastante tiempo para hablar sobre las preocupaciones	El Ombudsman ayudó al cliente a sentirse cómodo para hablar de sus preocupaciones	El Ombudsman ayudó a encontrar opciones para disipar las preocupaciones	Satisfacción general con los servicios recibidos del Ombudsman	Disposición a recomendar a otros colegas los servicios del Ombudsman
Naciones Unidas (2014 ⁴⁰ y 2013 ⁴¹)	86% (2014)	74% (2013)	—	72% ⁴² (2013)	—	77% (2013)	82% (2014) 59% (2013)	73% (2014) 67% (2013)	77% (2014) 59% (2013)
Fondos y programas de las Naciones Unidas ⁴³ (2012)	61%	76%	—	79%	—	64%	—	57%	74%
PMA (2013) ⁴⁴	90,3%	95,4%	79,3%	94%	96,7%	95,4%	82,4%	84%	86,2%
OMPI (2012 ⁴⁵ y 2011 ⁴⁶)	93% (2012) 90% (2011)	100% (2012) 98% (2011)	-	93% (2012) 92% (2011)	95% (2012) 94% (2011)	93% (2012) 93% (2011)	80% (2012) 81% (2011)	76% (2012) 75% (2011)	78% (2012) 79% (2011)
OMS (AMRO/OPS) (2014) ⁴⁷	72,6%	69,9%	66,4%	—	—	—	62,7%	—	72%

134. Proceso: en cuatro entidades en las que las respuestas de los visitantes a las oficinas del Ombudsman se recogen directamente (Secretaría de las Naciones Unidas, fondos y programas de las Naciones Unidas, PMA y OMPI), al menos tres cuartas partes de los visitantes (entre el 74% y el 100%) respondieron de manera positiva, indicando su confianza en la neutralidad, imparcialidad, confidencialidad e independencia de la oficina del Ombudsman. Las tasas fueron considerablemente más bajas (entre el 66% y el 72%) en el caso de la OMS/AMRO-OPS, donde la

³⁹ En los casos de la Secretaría de las Naciones Unidas, el PMA y la OMPI, las cifras reflejan las respuestas de los visitantes que utilizaron directamente los servicios de la oficina del Ombudsman; en el caso de la OPS, las cifras reflejan las opiniones de todo el personal, sin tener en cuenta si utilizaron o no los servicios de la oficina del Ombudsman.

⁴⁰ OSMNU, encuesta sobre el grado de satisfacción de los clientes (1 de enero a 30 de junio de 2014).

⁴¹ OSMNU, encuesta piloto sobre el grado de satisfacción de los clientes (junio de 2013).

⁴² La primera cita o conversación tuvo lugar en un plazo de 15 días.

⁴³ Resultados de la encuesta facilitados por la Oficina del Ombudsman de los Fondos y Programas de las Naciones Unidas (realizada en noviembre de 2012).

⁴⁴ Cuadro en Excel facilitado por el PMA con los resultados de la encuesta sobre el grado de satisfacción de los clientes realizada en 2013.

⁴⁵ Oficina del Ombudsman de la OMPI, resumen, encuesta sobre el grado de satisfacción de los clientes en 2012 (realizada en marzo de 2013).

⁴⁶ *Ibid.*, resumen, encuesta sobre el grado de satisfacción de los clientes en 2011 (realizada en marzo de 2012).

⁴⁷ OPS, Oficina del Ombudsman, encuesta sobre el grado de satisfacción de los clientes en 2014, 30 de junio de 2014.

encuesta se realizó entre la totalidad de la plantilla y no solo entre los empleados que habían visitado las oficinas del Ombudsman.

135. Calidad de los servicios prestados: más de 9 de cada 10 empleados que visitaron las oficinas del Ombudsman en el PMA y la OMPI expresaron su satisfacción con la capacidad de este para ocuparse de sus asuntos con puntualidad y asignarles tiempo suficiente para hablar de sus preocupaciones. Los niveles de satisfacción fueron considerablemente más bajos en el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas (72%) y de sus fondos y programas (79%). La discrepancia podría deberse al hecho de que en la encuesta de la OSMNU realmente se cuantifica qué se considera tiempo suficiente de respuesta (respuesta en 2 días, reunión en un plazo de 15 días/30 días/más de 30 días) lo que permite realizar una estimación más precisa. No es ese el caso de la OMPI y el PMA, donde la pregunta contenida en la encuesta era de carácter más cualitativo y en la que no se mencionaba ningún plazo concreto. En cuanto a la capacidad del Ombudsman para hacer que los clientes se sintieran cómodos, la tasa de satisfacción relativamente más baja en el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas (77%) en comparación con el PMA (95,4%) y la OMPI (93%) debería analizarse más detalladamente para determinar qué medidas puede adoptar la Oficina del Ombudsman de la Secretaría de las Naciones Unidas para mejorar el nivel de comodidad de sus clientes.

136. Confianza y satisfacción general con la institución del Ombudsman: en las tres entidades en que se realizaron encuestas sobre el grado de satisfacción de los clientes (la Secretaría de las Naciones Unidas, el PMA y la OMPI), 8 de cada 10 encuestados convinieron en que el Ombudsman ayudó al visitante a encontrar opciones para disipar sus preocupaciones. Ese podría ser el mejor indicador del valor añadido que aporta la función del Ombudsman: las cifras guardan una relación muy estrecha tanto con los niveles generales de satisfacción con los servicios prestados por el Ombudsman (entre el 73% y el 84%) como con la disposición a recomendar a otros colegas los servicios del Ombudsman (entre el 77% y el 86%), según se desprende de los datos más recientes facilitados a la DCI por las tres entidades.

137. En las encuestas de la OMS/AMRO-OPS y la OMPI sobre la oficina del Ombudsman, realizadas entre todo el personal, casi la mitad de los encuestados (el 48,6%) en la OMS/AMRO-OPS “conocían” o “conocían bien” los servicios que esta prestaba, en tanto que en la OMPI, casi dos tercios (el 64%) estaban familiarizados con el papel y las funciones del Ombudsman (según la encuesta realizada en 2012). Sin embargo, entre el 56% y el 74% de los encuestados de la OMS/AMRO-OPS no estaban familiarizados con el contenido del informe anual del Ombudsman. Si bien la primera cifra indica un nivel relativamente alto de conocimiento de la existencia del Ombudsman en la OMS/AMRO-OPS, la última indica que la mayoría del personal desconocía los aspectos específicos de su labor.

C. Mejorar la comparabilidad y la utilización de los resultados de las encuestas

138. La comparabilidad de las encuestas puede y debe mejorarse mediante una mayor coherencia entre las organizaciones en cuanto a la frecuencia de su realización (por ejemplo, encuestas anuales o bianuales), los procedimientos de clasificación de los datos y las principales preguntas que deben figurar en todas las

encuestas relativas al grado de satisfacción de los clientes. Con ello se conseguiría que los resultados fuesen comparables no solo dentro de la organización, sino también entre distintas organizaciones del sistema.

139. La necesidad de lograr un cierto nivel de armonización se ve reforzada por el hecho de que las variaciones en la forma de formular algunas preguntas comparables puede también afectar en gran medida al resultado. Por ejemplo, en la Encuesta Mundial del Personal del UNFPA de 2014, al considerar la opción “me pondría en contacto con la oficina del Ombudsman para abordar y resolver informalmente mi conflicto laboral, en caso necesario”, el 59% de los encuestados respondieron afirmativamente, el 29% se mostraron neutrales y tan solo el 11% respondieron negativamente. En la Encuesta Mundial del Personal del PNUD de 2014 se incluyó una pregunta similar, en la que ponerse en contacto con la oficina del Ombudsman era una de diez opciones posibles para resolver un conflicto laboral. Tan solo el 7% de los encuestados del PNUD, el 6% de los Voluntarios de las Naciones Unidas y el 3% del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización se decantaron por recurrir a la oficina del Ombudsman.

140. Los resultados de las encuestas pueden constituir aportaciones importantes para la elaboración del plan de trabajo de la oficina del Ombudsman, ya que pueden proporcionar información de utilidad sobre qué esferas de actividad de la oficina necesitan ser fortalecidas o ampliadas. Una comparación a nivel de todo el sistema de los resultados de las encuestas realizadas con arreglo a una metodología adecuada y unificada podría ser de utilidad para identificar los problemas comunes con que se enfrenta la labor de los Ombudsmen en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los resultados de las encuestas pueden utilizarse también para detectar necesidades en lo que se refiere al fomento de la sensibilización, la formación y otras actividades que pueda llevar a cabo la oficina del Ombudsman que se valoren de manera especial en relación con el fortalecimiento de la cultura de prevención de conflictos de la organización.

141. Por último, las encuestas pueden servir también como elementos para la evaluación de la actuación profesional del Ombudsman al proporcionar datos comparables que podrían utilizarse para establecer parámetros de referencia. Por lo que se refiere a los elementos que pueden servir para la evaluación de la actuación profesional, los principales aspectos que hay que tener en cuenta son el grado de satisfacción de los clientes con las cuestiones relacionadas con el proceso y con el resultado que quedan directamente bajo el control del Ombudsman (por ejemplo, la garantía de la confidencialidad y la imparcialidad; la comprensión de las preocupaciones del cliente; la creación de un espacio cómodo para que los clientes hablen de sus preocupaciones; la asignación de suficiente tiempo para hablar de los temas; la tramitación de los problemas de los clientes con puntualidad; la actuación con cortesía, respeto, profesionalismo y deseos de ayudar; la búsqueda de opciones para disipar las preocupaciones del cliente; etc.). Del mismo modo, las cuestiones relacionadas con los procesos (por ejemplo, la independencia de la oficina del Ombudsman con respecto a las estructuras de la administración) y con los resultados (por ejemplo, la solución satisfactoria del problema de un cliente) que quedan fuera del control del Ombudsman no deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar su labor.

142. El Inspector sugiere que todas las oficinas de los Ombudsman realicen encuestas entre todos los clientes que utilicen sus servicios a intervalos de tiempo convenidos con el fin de determinar y evaluar: a) la familiaridad con la aplicación de los principios operacionales de la función del Ombudsman y la evaluación de esa aplicación; b) la satisfacción con los servicios prestados por la oficina del Ombudsman; c) los servicios prestados por el Ombudsman que se perciben como especialmente valiosos; d) los servicios que es necesario mejorar; y e) los servicios que el Ombudsman no presta, pero para los que existe una demanda.

143. Esas encuestas deben contener preguntas normalizadas que permitan comparar las realizadas por las diversas organizaciones. **La UNARIO puede desempeñar un papel útil a la hora de elaborar y llegar a un acuerdo las preguntas de las encuestas** con el fin de elaborar, en la mayor medida posible, un cuestionario armonizado para todo el sistema de las Naciones Unidas. Cada organización podrá ampliar el cuestionario teniendo en cuenta sus propios rasgos específicos y particularidades (véase la recomendación 8).

VI. Cooperación entre quienes desempeñan la función de Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

144. El Ombudsman no tiene una contraparte en la organización en la que presta servicios. La de Ombudsman institucional es una función singular que normalmente desempeña un individuo y que está estrictamente guiada por el principio de confidencialidad. Así pues, las posibilidades de intercambiar opiniones dentro de la organización son muy limitadas. La función del Ombudsman institucional es bastante nueva y se encuentra en evolución; se ha desarrollado hasta diferentes niveles en las distintas organizaciones. En consecuencia, la interacción y el intercambio de experiencias, ideas y prácticas con otros Ombudsman son importantes para quienes desempeñan la función de Ombudsman institucional en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Es posible establecer contactos profesionales en los eventos que organizan la AIO y la UNARIO y las redes locales oficiales, además de los ocasionales contactos bilaterales.

145. La AIO es una comunidad profesional que goza de amplio reconocimiento y cuyo número de miembros es significativamente mayor que el de los Ombudsman institucionales del sistema de las Naciones Unidas que en todo el mundo siguen el Código de Ética y las Normas de Práctica de la AIO, si bien la mayoría de los 900 miembros oficiales están en América del Norte⁴⁸. La AIO organiza conferencias, cursos de desarrollo profesional, cursos prácticos y seminarios web a los que a menudo asisten Ombudsman de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La certificación como Ombudsman institucional se creó con miras a promover, revisar y mantener unas normas para el adelanto de esa práctica. En opinión del Inspector, quienes desempeñan la función de Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían tener en cuenta la posibilidad de obtener esa certificación (véase la recomendación 6).

⁴⁸ Véase www.ombudsassociation.org/About-Us.aspx.

146. La UNARIO⁴⁹ reúne a los Ombudsman y mediadores de las organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales conexas, incluidas las instituciones financieras de ámbito internacional y regional, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Organización Europea para la Investigación Nuclear (CERN), con el propósito de facilitar el intercambio de mejores prácticas, ideas y experiencias y fomentar el desarrollo profesional y el establecimiento de redes. La UNARIO afirma fomentar la colaboración y cooperación interinstitucionales de una forma muy informal. El Inspector no pudo obtener más información acerca del funcionamiento de la red ni evaluar el verdadero efecto de la UNARIO en la labor de los Ombudsman de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y se le denegó el acceso a los documentos de la red.

147. Las entrevistas realizadas proporcionaron al Inspector información de lo que parecen ser las principales actividades de la red. Supo que la UNARIO se reúne anualmente⁵⁰ y organiza mesas redondas en las que los participantes describen los aspectos más relevantes, las novedades y los desafíos que plantea su labor. Las reuniones brindan también una oportunidad para la formación en algunas cuestiones específicas. La plataforma web de la red actúa como una comunidad de intercambio de ideas en la que los participantes pueden compartir documentos profesionales y debatir sobre diversos asuntos.

148. Los Ombudsman que participan en la UNARIO fueron unánimes al afirmar la utilidad de esa cooperación, la necesidad de mantener su carácter informal y el deseo de utilizar la plataforma principalmente como un instrumento de intercambio de información. No obstante, los entrevistados expresaron opiniones diferentes acerca de:

- a) La gobernanza de la red y el proceso para la elección de su Presidente, cuya estructura convendría que estuviera mejor definida, manteniendo siempre el carácter informal de la red;
- b) El proceso de elaboración del programa, que, en su opinión no era suficientemente participativo;
- c) El uso insuficiente de la red virtual en el intervalo entre las reuniones anuales;
- d) La posibilidad de utilizar la red como marco de cooperación en varias cuestiones con miras a armonizar la labor de los Ombudsman de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y exponer mejor algunas cuestiones de interés común.

149. Las posibilidades que tienen los miembros de la red de utilizarla como marco de cooperación son diferentes en muchos aspectos debido, entre otras cosas, al distinto nivel de servicios que los Ombudsman prestan en las diferentes organizaciones; las grandes diferencias en cuanto a la capacidad de contribuir con recursos humanos y financieros al funcionamiento de la red; el importante volumen de trabajo de los Ombudsman; y, en general, el tamaño desigual de las oficinas de los Ombudsman. Eso da lugar a una desigualdad en cuanto a las posibilidades de cooperar y debilita la cohesión y el sentido de pertenencia a la red. A pesar de esas

⁴⁹ Véase www.unario.org/elggProd/privacy. El acceso al sitio web está limitado a sus miembros.

⁵⁰ La UNARIO ha celebrado reuniones anuales en Santiago (2012), Roma (2013), Montreal (2014) y Manila (2015).

diferencias, el Inspector opina que los participantes pueden y deben organizarse mejor con el fin de intensificar la cooperación, mejorar la profesionalización en la función del Ombudsman y aumentar la coherencia entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. **El Inspector sugiere que quienes desempeñan la función de Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas creen un subgrupo dentro de la UNARIO de manera que las cuestiones relacionadas específicamente con la Organización puedan tener mayor relieve y recibir la atención necesaria.** Los representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas (UN-RIAS) pueden servir como modelo para esa cooperación. El Inspector desearía ofrecer a la UNARIO, especialmente al subgrupo que pueda crearse de personas que desempeñan la función de Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas la siguiente lista no exhaustiva de sugerencias orientadas a intensificar la cooperación entre los Ombudsman:

- a) Resolver los problemas relacionados con la gobernanza y el funcionamiento que rodean a la UNARIO, respetando la igualdad de todos los participantes, y fortalecer el sentido de pertenencia;
- b) Elaborar una plantilla única para los mandatos de los Ombudsman institucionales del sistema de las Naciones Unidas para velar por que se establezcan unas condiciones de servicio mínimas comunes para todos;
- c) Elaborar un proyecto de directrices armonizadas para la gestión de los casos a fin de velar por la comparabilidad del tratamiento de los casos en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- d) Elaborar una plantilla armonizada para que las encuestas sobre el grado de satisfacción de los clientes cuenten con preguntas básicas comunes y determinar la frecuencia y el ámbito de las encuestas a fin de velar por la comparabilidad de las estadísticas en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- e) Elaborar un procedimiento para el examen periódico por homólogos de las actividades de las oficinas de los Ombudsman cuyos resultados se compartirían con los interesados y se utilizarían para mejorar los servicios, fomentar la sensibilización y promover la aceptación en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- f) Elaborar una metodología para la evaluación de la actuación profesional de los Ombudsman institucionales para su utilización en el sistema de las Naciones Unidas.

150. Se confía en que la aplicación de la siguiente recomendación contribuirá a mejorar la eficacia y la eficiencia de los Ombudsman, así como a intensificar la cooperación y la coordinación de sus servicios.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben solicitar a sus Ombudsman que analicen los resultados y recomendaciones del presente informe en la reunión de la UNARIO que ha de celebrarse en 2016 y adopten una decisión sobre la orientación de sus actividades que pretendan reflejar en sus programas de trabajo, ya sea de forma individual o colectiva.

VII. El camino a seguir

151. Los servicios del Ombudsman son una parte importante de los mecanismos informales de resolución de conflictos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Un servicio de Ombudsman que funcione correctamente contribuye no solo a reducir los gastos operacionales, sino también a que la organización funcione de manera eficiente. Sin embargo, las actividades y operaciones de los Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se encuentran en diferentes etapas de desarrollo. Es necesario **profesionalizar la función del Ombudsman y asignar recursos suficientes a su oficina** para mejorar el funcionamiento y la eficiencia de sus actividades, así como para **garantizar el acceso de todos los empleados de las Naciones Unidas a los servicios del Ombudsman**, cualesquiera que sean su lugar de destino o sus arreglos contractuales. Los Estados Miembros y la dirección ejecutiva de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen la responsabilidad conjunta de conseguir avances en esa dirección.

152. **Fomentar la concienciación y promover una comprensión precisa de la función del Ombudsman** es un interés común del personal y la administración. Para ello se requieren los esfuerzos conjuntos de la dirección ejecutiva, las dependencias de gestión de los recursos humanos, las asociaciones del personal y las oficinas de los Ombudsman, y debería comenzar desde los cursos de orientación inicial para nuevos empleados y mantenerse durante la formación continua de la plantilla.

153. **La facilitación de recursos humanos y financieros suficientes para la resolución informal de los conflictos, incluido el funcionamiento de la oficina del Ombudsman, es una inversión con una buena rentabilidad.** La administración no debe perder de vista el valor de los servicios del Ombudsman en sus consideraciones presupuestarias a corto plazo, especialmente si se tiene en cuenta que la asignación de un pequeño volumen de fondos no tendría grandes implicaciones en la situación presupuestaria general de la organización. La inversión en los servicios del Ombudsman debe considerarse siempre a la luz de los posibles beneficios, financieros y no financieros, que se pueden obtener al evitarse o reducirse la posible escalada de los conflictos planteados a través del sistema formal de administración de justicia.

154. **El Ombudsman y su oficina realizan una función especial y desempeñan un papel especial en la organización, de acuerdo con los principios internacionalmente acordados. Así pues, resulta razonable que la función del Ombudsman sea objeto de normas y reglamentos específicos,** diferentes, en algunos aspectos, de los que se aplican al personal de la organización (por ejemplo, en lo que se refiere a la contratación, la línea de dependencia administrativa, la evaluación de la actuación profesional, etc.). Ese tratamiento en especial exige un enfoque más innovador y una mayor flexibilidad por parte del personal directivo superior y, aunque puede dar lugar a un contexto jurídico y operacional más complejo para la administración, habrá de desembocar en una mejora de la función del Ombudsman y una mayor confianza en este que dará una buena rentabilidad en forma de una reducción de los conflictos y un clima de trabajo más armonioso en general.

155. Teniendo en cuenta las expectativas cada vez mayores que se ponen en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para que “funcionen como una sola” y a la luz de las aspiraciones generales de conseguir avances en la movilidad interinstitucional, **es necesario seguir buscando una mayor armonización de las prácticas operacionales entre las oficinas de los Ombudsman de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas** a fin de velar por que todos empleados del sistema tengan acceso al mismo nivel de trato en lo que se refiere a la resolución de posibles conflictos laborales.

Anexo I

Institución del Ombudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

<i>Organización</i>	<i>Función del Ombudsman separada</i>	<i>Mandato o documento básico similar aprobado</i>	<i>Posibilidad de prórroga del nombramiento o del contrato</i>	<i>Evaluación del desempeño de la función del Ombudsman</i>	<i>Consignación presupuestaria separada</i>	<i>Presentación de informes sobre problemas sistémicos</i>	<i>Adherencia a los principios éticos del Código de Ética de la AIO</i>
Secretaría de las Naciones Unidas*	Sí	Sí (2002), se está realizando una actualización (véase el recuadro III)	Sí, por un período de cinco años/No	Sí, de acuerdo con el pacto concluido con el Secretario General	Sí	Sí, anualmente a la Asamblea General por conducto del Secretario General	Sí, en los documentos de trabajo, pero no en el mandato
Fondos y programas de las Naciones Unidas (PNUD/UNFPA/ UNICEF/UNOPS/ ONU-Mujeres)	Sí, como servicio financiado conjuntamente para las cinco entidades	Sí (2002), se está realizando una actualización (véase el recuadro III)	Sí, hasta cinco años/No	No	Sí	Sí, anualmente por conducto de una nota confidencial dirigida a los jefes ejecutivos de las entidades, pero no a las juntas ejecutivas	Sí
ACNUR	Sí	Sí (1993), se está realizando una actualización (véase el recuadro III)	No está regulado, pero en la práctica no	Sí, la política de evaluación del personal de toda la organización se aplica también al Ombudsman	Sí	Sí, al Alto Comisionado, pero no al Comité Ejecutivo	Sí, pero no figura en el mandato
PMA	Sí	Sí (2012)	Sí, por un período de cuatro años/No	No	Sí	Sí, al Director Ejecutivo, pero no a la Junta Ejecutiva	Sí, figura en el mandato
FAO	No, combinada con la función de Oficial de Ética	Proyecto de carta que todavía no se ha aprobado	Sí, hasta cinco años/no está regulado	No se contempla	No	Sí, al Director General Adjunto de Operaciones, pero no al Consejo	Sí, con una formulación vaga en el proyecto de carta

<i>Organización</i>	<i>Función del Ombudsman separada</i>	<i>Mandato o documento básico similar aprobado</i>	<i>Posibilidad de prórroga del nombramiento o del contrato</i>	<i>Evaluación del desempeño de la función del Ombudsman</i>	<i>Consignación presupuestaria separada</i>	<i>Presentación de informes sobre problemas sistémicos</i>	<i>Adherencia a los principios éticos del Código de Ética de la AIO</i>
OACI	No, combinado con otras tareas oficiales en la organización (función complementaria)	Sí (1991)	Sí, dos años prorrogables, sin límite en el número de períodos/la función de Ombudsman la desempeña de forma complementaria un empleado	No se contempla	No	No	Sí
OIT	Sí	Sí (2004)	Sí, hasta seis años/Sí, después de cinco años	Sí, por el Comité Mixto de Negociación	Sí	Sí, al Comité Mixto de Negociación, pero no al Consejo de Administración	Sí
OMS**	Sí	Sí (2007)	Sí, hasta cinco años/No está regulado	No se contempla directamente, pero hay un año de prueba tras el nombramiento inicial	Sí	Sí, al Director General, pero no a la Junta Ejecutiva	Sí
OMPI	Sí	Sí (2014)	Sí, hasta cinco años/No está regulado	Sí, por el Director General	Sí	Sí, al Director General, pero no a los órganos rectores	Sí

Nota: La Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas (OSMNU) abarca los tres pilares: la Secretaría de las Naciones Unidas, sus fondos y programas y el ACNUR, que funcionan de manera independiente y utilizan, en cierta medida, las mismas normas, directrices operativas, categorías en materia de presentación de informes y bases de datos normalizadas.

* Abarca a todo el personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, a excepción del personal del ACNUR.

** Abarca también las oficinas auxiliares del ONUSIDA, el CCI, el CHIC, y la OMS.

Anexo II

Recursos humanos y financieros de las oficinas del Ombudsman

Organización	Categoría del jefe de la oficina del Ombudsman	Dependencia jerárquica	Plantilla de la oficina del Ombudsman	Presupuesto total para el bienio 2012-2013	Presupuesto total para el bienio 2014-2015	Número de casos/Cuestiones			Número de casos previsto según un cálculo de entre el 1% y el 5% de la plantilla en 2013
						2012	2013	2014	
Secretaría de las Naciones Unidas	SSG	Secretario General de las Naciones Unidas	1 Ombudsman (USG); 1 Jefe de la Oficina (D1); 1 Director de Mediación (D1); 7 Ombudsman regionales (P5); 2 Mediadores principales (P5); 1 Oficial Superior de Solución de Conflictos (P5); 4 Oficiales de Resolución de Conflictos (2 P4, 2 P3); 1 Auxiliar Especial del Ombudsman (P4); 1 Oficial de Comunicaciones (P3); 11 Auxiliares Administrativos (7 G6, 2 G5, 2 FS5)	Puestos con cargo al presupuesto ordinario (UNA): 5.898.800 dólares Gastos no relacionados con puestos: 606.000 dólares Total UNA: 6.504.800 dólares Puestos con cargo a la cuenta de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz (QSA): 2.534.100 dólares Gastos no relacionados con puestos: 1.131.900 Total QSA: 3.666.000 dólares Total de recursos: 10.170.800 dólares	Puestos con cargo al presupuesto ordinario (UNA): 6.629.000 dólares Gastos no relacionados con puestos: 688.200 dólares Total UNA: 7.317.200 dólares Puestos con cargo a la cuenta de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz (QSA): 3.018.400 dólares Gastos no relacionados con puestos: 727.900 dólares Total QSA: 3.746.300 dólares Total de recursos: 11.063.500 dólares	1.496 casos/ cuestiones	1.605 casos/ cuestiones	1.671 casos/ cuestiones	442-2.214

Organización	Categoría del jefe de la oficina del Ombudsman	Dependencia jerárquica	Plantilla de la oficina del Ombudsman	Presupuesto total para el bienio 2012-2013	Presupuesto total para el bienio 2014-2015	Número de casos/Cuestiones			Número de casos previsto según un cálculo de entre el 1% y el 5% de la plantilla en 2013
						2012	2013	2014	1% - 5%
Fondos y programas de las Naciones Unidas (PNUD/ UNFPA/ UNICEF/ UNOPS/ ONU-Mujeres)	D1	Jefes ejecutivos de los fondos y programas participantes	2 Ombudsman (D1); 1 Ombudsman especializado (ICS-11); 1 Nuevo puesto a partir del bienio 2014/15 (ICS-10); 1 Administrativo adjunto (ICS-7); 1 Auxiliar Administrativo (ICS-5); 4 Consultores	Gastos de personal: 1.989.018 dólares Gastos no relacionados con el personal: 947.228 dólares Total de recursos: 2.936.246 dólares	Gastos de personal: 2.402.881 dólares Gastos no relacionados con el personal: 957.400 dólares Total de recursos: 3.360.281 dólares	383 casos/ 656 cuestiones	340 casos/ 608 cuestiones	431 casos/ 688 cuestiones	PNUD: 76-382 UNFPA: 25-124 UNICEF: 118-591 UNOPS: 8-41 ONU-Mujeres: 7-36 Total: 234-1.174
ACNUR ¹	D1	Alto Comisionado Adjunto	1 Ombudsman (D1); 1 Oficial Superior de Solución de Conflictos (P4); 1 Adjunto al Ombudsman (G6)	Gastos de personal: 916 851 dólares Gastos no relacionados con el personal: 96.035 dólares Total de recursos: 1.012.886 dólares	Gastos de personal: 1.432.182 dólares Gastos no relacionados con el personal: 79.402 dólares Total de recursos: 1.511.584 dólares	160 casos/ 295 cuestiones	134 casos/ 305 cuestiones	134 casos/ 218 cuestiones	90-449
PMA ¹	D1	Director Ejecutivo por conducto del Jefe de Gabinete	1 Ombudsman (D1); 1 Auxiliar Superior de Personal (G6)	La asignación correspondiente a los gastos no relacionados con el personal ascendió en 2013 a 145.642 dólares, que se dedicaron principalmente a sufragar las misiones del Ombudsman a las oficinas en los países y a la formación del personal		304 casos/ 871 cuestiones	356 casos/ 737 cuestiones	355 casos/ 733 cuestiones	139-695

Organización	Categoría del jefe de la oficina del Ombudsman	Dependencia jerárquica	Plantilla de la oficina del Ombudsman	Presupuesto total para el bienio 2012-2013	Presupuesto total para el bienio 2014-2015	Número de casos/Cuestiones			Número de casos previsto según un cálculo de entre el 1% y el 5% de la plantilla en 2013
						2012	2013	2014	1% - 5%
FAO	P5	Director General Adjunto de Operaciones	1 Ombudsman/ Oficial de Ética (P5); 1 Auxiliar de Oficina (G4)	No se ha asignado un presupuesto	No se ha asignado un presupuesto	—	—	—	—
OACI	Función complementaria, puede desempeñarla un empleado de cualquier categoría	Secretario General de la OACI	1 Ombudsman (a tiempo parcial P4); No hay personal de apoyo	No se ha asignado un presupuesto	No se ha asignado un presupuesto	196 casos	146 casos	126 casos	7-34
OIT	P5	Comité Mixto de Negociación	1 Mediador (P5); 1 Auxiliar (10%) (G4); 8 Facilitadores en la sede y 34 en lugares sobre el terreno	Gastos de personal: 561.041 dólares Gastos no relacionados con el personal: 138 374 dólares Total de recursos: 699.415 dólares	Gastos de personal: 556.632 dólares Gastos no relacionados con el personal: 91.525 dólares Total de recursos: 648.157 dólares	117 casos/ 293 cuestiones	126 casos/ 315 cuestiones	100 casos/ 250 cuestiones	29-143
OMS ²	D1	Director General	1 Ombudsman (D1); 1 Auxiliar del Ombudsman (G6)	Gastos de personal: 1.443.500 dólares Gastos no relacionados con el personal: 50.000 dólares Total de recursos: 1.493.500 dólares	Gastos de personal: 1.121.000 dólares Gastos no relacionados con el personal: 50.000 dólares Total de recursos: 1.171.000 dólares	216 casos/ 529 cuestiones	152 casos/ 353 cuestiones	149 casos/ 338 cuestiones	33-163

Organización	Categoría del jefe de la oficina del Ombudsman	Dependencia jerárquica	Plantilla de la oficina del Ombudsman	Presupuesto total para el bienio 2012-2013	Presupuesto total para el bienio 2014-2015	Número de casos/Cuestiones			Número de casos previsto según un cálculo de entre el 1% y el 5% de la plantilla en 2013
						2012	2013	2014	1% - 5%
OMPI	P5	Director General	1 Ombudsman (P5)	Gastos de personal: 473.000 FS Gastos no relacionados con el personal: 43.000 FS Total de recursos: 516.000 FS	Gastos de personal: 485.200 FS Gastos no relacionados con el personal: 32.700 FS Total de recursos: 517.900 FS	126 casos/ 311 cuestiones	113 casos/ 259 cuestiones	98 casos/ 248 cuestiones	12-61

¹ El número de casos gestionados por los Ombudsman del ACNUR y el PMA no incluye los casos gestionados por los asesores para un entorno laboral respetuoso en las oficinas sobre el terreno.

² El número de casos gestionados por el Ombudsman de la OMS no incluye los casos gestionados por los Ombudsman regionales.

Anexo III

Panorama general de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes con arreglo a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

JIU/REP/2015/6

		Efectos deseados	Naciones Unidas y sus fondos y programas																Organismos especializados y OIEA												
			JIE	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	CCI	PNUD	UNEP	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	UIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Informe	Para la adopción de medidas		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Para información		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recomendación 1	h			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E	
Recomendación 2	f, h			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E	
Recomendación 3	f, h			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E	
Recomendación 4	c, f, h			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E	
Recomendación 5	a				L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L		L	L							L	L	
Recomendación 6	f, h			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E	
Recomendación 7	a			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E	
Recomendación 8	c, f, h			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E							E	E	

Leyenda: **L:** Recomendación para la adopción de decisiones por el órgano legislativo.
E: Recomendación para la adopción de medidas por el jefe ejecutivo.
☒: La recomendación no requiere la adopción de medidas por esta organización.

Efecto previsto: **a:** mejor de la transparencia y la rendición de cuentas; **b:** difusión de buenas prácticas/mejores prácticas; **c:** mejora de la coordinación y la cooperación; **d:** fortalecimiento de la coherencia y la armonización; **e:** mejora del control y el cumplimiento; **f:** mejora de la eficacia; **g:** ahorro económico significativo; **h:** mejora de la eficiencia; **i:** otros.

* Abarca todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11 a excepción de UNCTAD, UNODC, PNUMA, ONU-Hábitat, ACNUR, OOPS.