



Asamblea General

Distr. general
23 de septiembre de 2005
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Tema 133 del programa

Administración de justicia en las Naciones Unidas

Actividades del Ombudsman

Informe del Secretario General

Resumen

En su resolución 59/283 de 13 de abril de 2005, titulada “Administración de justicia en las Naciones Unidas”, la Asamblea General subrayó la importancia de la Oficina del Ombudsman de las Naciones Unidas como medio primordial para la resolución oficiosa de conflictos, y pidió al Secretario General que, en el contexto de su informe anual sobre la administración en la Secretaría, presentase información sobre las actividades del Ombudsman, incluidos datos estadísticos generales e información acerca de las tendencias y comentarios sobre las políticas, procedimientos y prácticas que hubieran llamado la atención del Ombudsman.

El presente informe abarca las operaciones de la Oficina del Ombudsman desde el 25 de octubre de 2002 hasta el 31 de agosto de 2005.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–8	3
II. Marco operacional de la Oficina	9–12	4
A. Mandato	9	4
B. Personal	10–12	4
III. Operaciones y actividades	13–35	5
A. Prestación de servicios a los funcionarios	13–15	5
B. Análisis de los datos	16–24	6
C. Actividades de comunicación y divulgación	25–29	10
D. Constitución de redes con los ombudsmán institucionales	30–31	11
E. Indicaciones del impacto	32–35	12
IV. Cuestiones y desafíos sistémicos	36–37	13
V. Orientaciones futuras	38–46	15
Anexo		
Oficina del Ombudsman: nombramiento y mandato del Ombudsman		18

I. Introducción

1. Este es el primer informe que el Secretario General presenta a la Asamblea General sobre las actividades del Ombudsman. En el párrafo 22 de la resolución 59/283 de 13 de abril de 2005, titulada “Administración de justicia en las Naciones Unidas”, la Asamblea pidió al Secretario General que, en el contexto de su informe anual sobre la administración de justicia en la Secretaría, presentase información sobre las actividades del Ombudsman, incluidos datos estadísticos generales e información acerca de las tendencias y comentarios sobre las políticas, procedimientos y prácticas que hubieran llamado la atención del Ombudsman.

2. La Oficina del Ombudsman se estableció de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 55/258, de 14 de junio de 2001, y 56/253, de 24 de diciembre de 2001. El nombramiento del primer Ombudsman de las Naciones Unidas, que tuvo lugar el 26 de abril de 2002 previa consulta con el personal, respondió a la necesidad, largamente sentida, de complementar el sistema existente de solución de conflictos en la Secretaría proporcionando los servicios de una persona imparcial e independiente que se ocupara de los problemas de los funcionarios relacionados con el empleo, como medio de evitar el recurso al procedimiento oficial de reclamación.

3. La Ombudsman asumió su cargo el 14 de julio de 2002 y la Oficina entró en funciones el 25 de octubre de 2002, en ocasión de la celebración del Día del Personal de las Naciones Unidas.

4. De conformidad con el mandato de un Ombudsman institucional, la Ombudsman de las Naciones Unidas facilita la solución justa y equitativa de los conflictos y hace recomendaciones para cambiar las políticas o las prácticas cuando una determinada controversia, o una serie de cuestiones, denotan un problema sistémico de mayores proporciones que aviva los conflictos o el descontento en el lugar de trabajo.

5. La Ombudsman presenta informes regulares al Secretario General sobre las actividades de la Oficina, y plantea las cuestiones pertinentes a la dirección y al personal cuando lo estima adecuado para facilitar la solución de un conflicto y contribuir a la excelencia en la gestión.

6. Desde que se creó el puesto, casi 1.400 funcionarios han pedido la asistencia de la Oficina del Ombudsman. Esta cifra representa aproximadamente el 4,8% de la plantilla total de personal (estimada en 29.000 funcionarios) y es acorde con los niveles reconocidos de la oficina de un ombudsman institucional.

7. Después del primer año de funcionamiento, la Oficina del Ombudsman fue objeto de una revisión por los pares, a cargo de un equipo externo de especialistas en la solución de conflictos, a fin de evaluar los servicios proporcionados a los funcionarios y analizar los aspectos positivos y las eventuales deficiencias de la Oficina. El examen llegó a la conclusión, entre otras cosas, de que la Oficina había empezado a actuar eficientemente, y que en general había resuelto los problemas de los funcionarios de manera oportuna. Si bien es difícil determinar el impacto de la Oficina, un posible indicador es la reducción del número de casos sometidos a la Junta Mixta de Apelaciones en Nueva York, en un 30% en 2003 y en otro 14% en 2004. Al propio tiempo, la información facilitada por los funcionarios atendidos por la Oficina indica que la gran mayoría de esos funcionarios estaban satisfechos del

procedimiento y que, en más del 70% casos concluidos, los interesados habían quedado contentos del resultado.

8. Para armonizar más las prácticas y los procedimientos, la Oficina ha contribuido al establecimiento de una red de ombudsman del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Uno de los objetivos de esta red es unificar los mandatos y las prácticas de los ombudsman en el sistema, al tiempo que se mantiene la independencia de cada oficina.

II. Marco operacional de la Oficina

A. Mandato

9. El mandato del Ombudsman, definido en el boletín del Secretario General ST/SGB/2002/12, de 15 de octubre de 2002, establece que, “el Ombudsman podía tener conocimiento de cualquier tipo de conflicto relacionado con el empleo en las Naciones Unidas” (véase el anexo). El término “conflicto” abarca, entre otras cosas, “los asuntos relativos a las condiciones de empleo, la administración de las prestaciones y las prácticas administrativas, así como los asuntos profesionales y de relaciones con el personal”. El mandato comprende también lo siguiente:

1. *Principios laborales.* El Ombudsman no está subordinado a ningún órgano ni funcionario de las Naciones Unidas. El Ombudsman, en virtud de la neutralidad de su función, tiene la responsabilidad de mantener el carácter estrictamente confidencial de los asuntos que se señalen a su atención. Ningún funcionario de categoría superior de las Naciones Unidas puede obligar al Ombudsman a prestar testimonio sobre los asuntos que se hayan señalado a su atención. El Ombudsman no tiene facultades de adopción de decisiones, pero asesora y formula las sugerencias o recomendaciones que estime apropiadas, acerca de las medidas necesarias para resolver una controversia, teniendo en cuenta los derechos y obligaciones existentes entre la Organización y el funcionario y los elementos de equidad de la situación.
2. *Vía jerárquica y acceso al Secretario General.* En el desempeño de sus funciones el Ombudsman tiene acceso directo al Secretario General, según sea necesario, le informa periódicamente de sus actividades y tiene derecho a hacer observaciones sobre las políticas, procedimientos y prácticas que se hayan señalado a su atención.
3. *Acceso a la documentación.* El Ombudsman tiene acceso a todos los documentos relativos al personal, con excepción de los documentos médicos.
4. *Acceso al Ombudsman.* Todos los funcionarios que lo deseen pueden tener acceso al Ombudsman. Nadie que señale una cuestión a la atención del Ombudsman será objeto de represalias por este hecho. El Ombudsman no conoce de los casos que ya son objeto del procedimiento oficial de reclamación.

B. Personal

10. La Oficina se estableció en 2002, con un puesto de Ombudsman a nivel de Subsecretario General con un mandato de cinco años no renovable, y otro de oficial

jurídico (P-4) que entró en funciones en octubre de 2003. Inicialmente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) prestó a la Oficina un puesto de D-1, con carácter no reembolsable, y se redistribuyeron dos puestos de servicios generales y otros dos del cuadro orgánico, con carácter temporal, para que la Oficina pudiera empezar a funcionar. La Asamblea General aprobó un nuevo puesto D-1 para el bienio 2004-2005. Para el ejercicio 2004-2005 se aprobó un puesto de oficial de enlace (P-4) con cargo a la cuenta de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz, que fue renovado para 2005-2006.

11. Con objeto de contribuir a la ejecución del mandato de la Ombudsman y facilitar el acceso del personal que no trabaja en la Sede, se ha establecido, con carácter experimental, una subdivisión de la Oficina en Viena. La subdivisión opera de conformidad con el mandato del Ombudsman de las Naciones Unidas, que figura en el documento ST/SGB/2002/12. En la actualidad, la Oficina se propone prestar apoyo al establecimiento de subdivisiones regionales sucesoras del proyecto piloto, para ayudar a la Ombudsman en el desempeño de su mandato, en particular con respecto al personal de fuera de la Sede, y asegurar que este personal, que es uno de los destinatarios de la actividad de la Oficina, es atendido de modo puntual y adecuado.

12. Esta propuesta coincide con las recomendaciones de la Asamblea General que figuran en la resolución 59/283, en la que se subrayó la importancia de la Oficina del Ombudsman como medio primordial para la resolución oficiosa de conflictos y se pidió que la Oficina continuase y ampliase sus actividades de promoción, en particular las dirigidas hacia el personal local, nacional y de servicios generales, a fin de facilitar la igualdad de acceso y la concienciación. De conformidad con el párrafo 20 de esta resolución, en el que la Asamblea pedía al Secretario General que presentase propuestas para reforzar la Oficina del Ombudsman, facilitando el acceso a dicha Oficina del personal que presta servicios en los distintos lugares de destino, en el presupuesto revisado para 2006/2007, presentado por el Secretario General, figura una partida para el refuerzo de la Oficina en la Sede y la creación de tres puestos de jefe de servicios en Ginebra, Nairobi y Viena para atender al personal de las respectivas oficinas de las Naciones Unidas en estos lugares de destino y, con carácter *ad hoc*, al personal de las misiones vecinas de mantenimiento de la paz.

III. Operaciones y actividades

A. Prestación de servicios a los funcionarios

13. De conformidad con el mandato de la Ombudsman, la actividad de su Oficina se inspira en la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y los principios de justicia y equidad. La Oficina tiene la responsabilidad de mantener el carácter estrictamente confidencial de los asuntos que se señalen a su atención. No se puede obligar a la Ombudsman a prestar testimonio sobre los asuntos que se hayan señalado a su atención. Nadie que señale una cuestión a la atención de la Ombudsman o le proporcione información podrá ser objeto de represalias por este hecho.

14. El contacto inicial con el funcionario se produce personalmente o previa cita telefónica. La Ombudsman asesora y hace sugerencias o recomendaciones, según proceda, acerca de las medidas necesarias para resolver los conflictos. En casi el 50% de los casos, los funcionarios prefieren mantener el anonimato y se creen en

condiciones de resolver el problema por cuenta propia, al tiempo que se mantienen en contacto con la Ombudsman. En tales casos la Ombudsman no consulta con terceros. Otras veces se acuerda con el funcionario que lo mejor es que la Ombudsman contribuya a la solución del conflicto poniéndose en contacto con un tercero. En la mayoría de estos casos la solución va precedida de varias consultas con el funcionario y la oficina interesada. Debe observarse que la Oficina recibe casi siempre la plena cooperación de todos los funcionarios competentes, lo que contribuye a la solución rápida de los casos.

15. Los restantes casos no estaban comprendidos en el mandato de la Oficina o eran asuntos que la Junta Mixta de Apelaciones ya había empezado a examinar, lo que excluía la intervención de la Oficina.

B. Análisis de los datos

16. Se estima que la Oficina atiende a 29.000 funcionarios en todo el mundo. Desde que empezó a funcionar, el 25 de octubre de 2002, la Oficina ha prestado asistencia a un total de 1.386 funcionarios de todas las categorías y grupos ocupacionales.

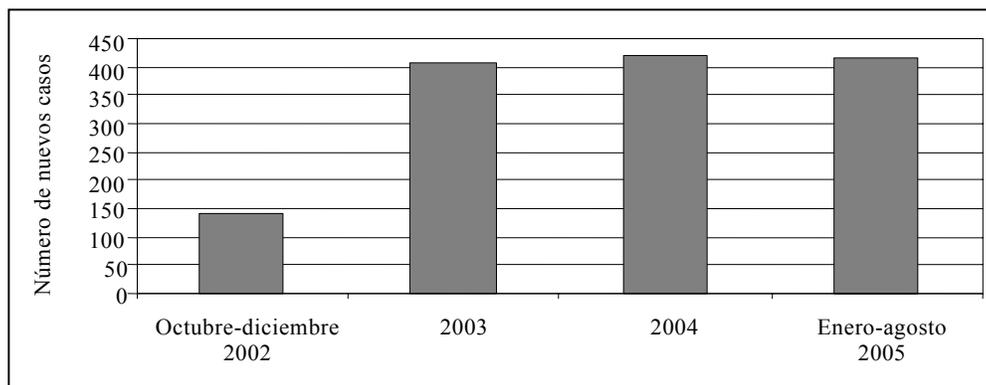
17. Se ha establecido una base de datos interna que contiene información anónima sobre los casos sometidos a la Oficina.

1. Número, lugar de destino y categoría ocupacional de los visitantes

18. En el gráfico I puede verse la acogida favorable que ha tenido la Oficina del Ombudsman entre los funcionarios, desde el comienzo mismo de sus operaciones: en los tres últimos meses de 2002, 139 personas, en su mayor parte de la Sede, se dirigieron a la Oficina. En 2003 y 2004 se vio confirmado el interés inicial y con un total de 410 y 420 nuevos casos, respectivamente. En 2005 la Oficina del Ombudsman hace frente a un importante aumento del número de nuevos casos. Entre enero y agosto de 2005 se registró un total de 417 nuevos casos, lo que representa un incremento del 44% con respecto la cifra correspondiente al mismo período de 2004.

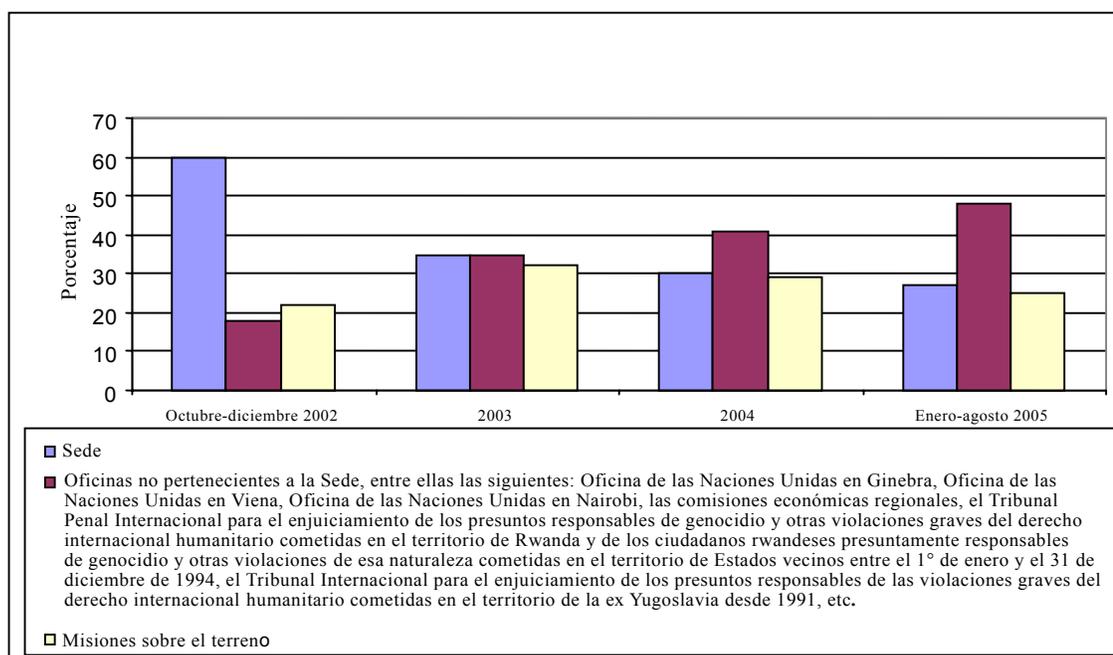
Gráfico I

Nuevos casos desde el inicio de la actividad de la Oficina



19. Como puede verse en el gráfico II, mientras que en 2002 casi el 60% de los funcionarios que solicitaron la asistencia de la Oficina pertenecían a la Sede, en 2003, debido en gran parte al aumento de las actividades de divulgación y de las comunicaciones con el personal de fuera de la Sede, el 35% de los casos fueron de personal de la Sede, mientras que el 38% provenían de oficinas de fuera de la Sede y el 27% de misiones de mantenimiento de la paz. En 2004 aumentó el número de funcionarios de misiones y oficinas sobre el terreno que pedían asistencia, a medida que se iba conociendo mejor el papel de la Oficina en la solución oficiosa de los conflictos. En proporción del total, el número de funcionarios de la Sede que pidieron asistencia se redujo a un 30%, mientras que los funcionarios de las oficinas de fuera de la Sede y el personal de las misiones de mantenimiento de la paz representaron el 41% y el 29%, respectivamente. En 2005, la proporción de personal de las oficinas no pertenecientes a la Sede alcanzó un nuevo máximo del 48%, mientras que los porcentajes correspondientes al personal de la Sede y a las misiones sobre el terreno fueron del 27% y el 25%, respectivamente.

Gráfico II
Tendencias en la distribución geográfica de los casos de personal que ha solicitado la asistencia de la Ombudsman



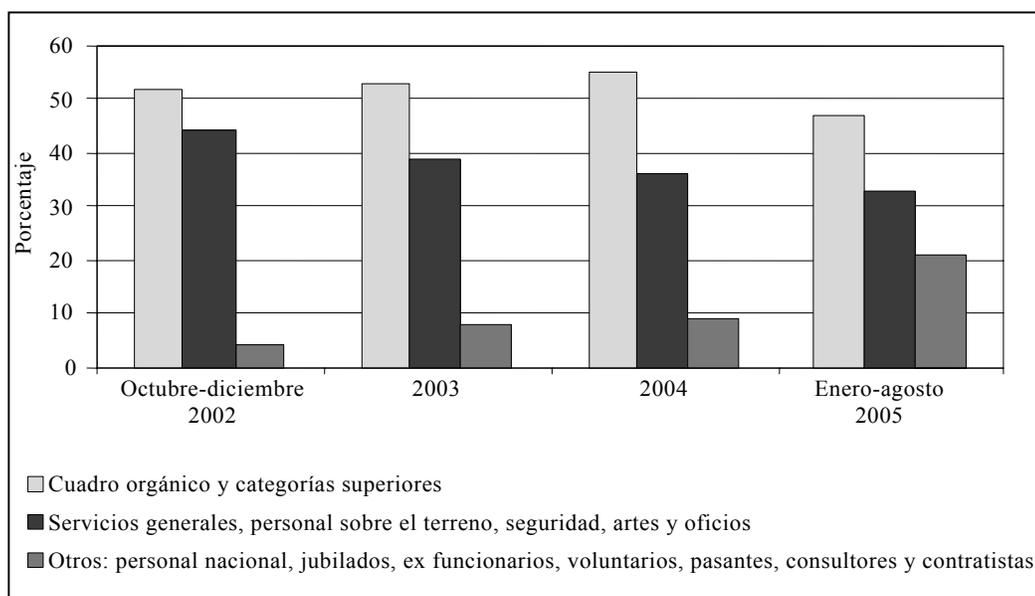
20. El gráfico III presenta el desglose de los casos por categorías ocupacionales. Como puede verse en el gráfico, la proporción de funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores que pidieron la asistencia de la Oficina se ha mantenido relativamente estacionario y en posición predominante, con un total aproximado del 50% durante el período comprendido por el informe. La segunda categoría de personal en orden de importancia comprende los servicios generales, artes y oficios, servicios sobre el terreno y Servicio de Seguridad. La proporción del personal atendido de esta categoría ha variado del 33% al 44% durante el período a que se refiere el informe. La Ombudsman está interesada en que este importante y numeroso grupo

esté bien atendido, y por ello procura proporcionar asistencia a nivel regional. La última categoría, que comprende a todos los “demás”, principalmente jubilados, ex funcionarios y personal nacional, ha registrado una evolución distinta. En un principio había muy pocos casos de esta categoría, y en 2002 representaron sólo el 4% del total de casos; más adelante su proporción ha aumentado considerablemente, hasta representar el 21% del total de casos en 2005.

21. En cuanto a la distribución por géneros, los registros indican una igualdad constante desde el comienzo de las operaciones: el 50% de los casos fueron presentados por hombres, y el 49% por mujeres. El 1% restante corresponde a los casos presentados por grupos de dos o más funcionarios.

Gráfico III

Desglose de casos por categorías ocupacionales



2. Tipos de problemas y servicios proporcionados

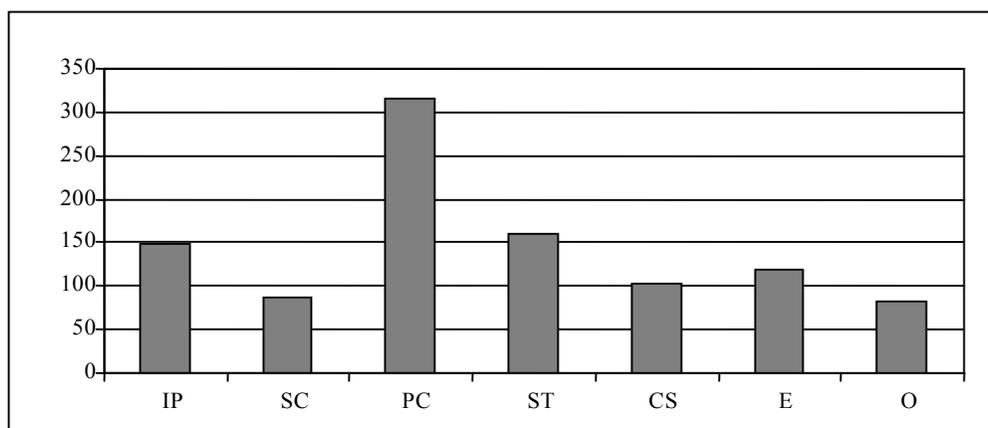
22. Como se señaló anteriormente, según el boletín del Secretario General ST/SGB/2002/12, el Ombudsman estará autorizado a examinar cualquier tipo de conflicto relacionado con el empleo en las Naciones Unidas (párr. 3.6). Por “conflicto” se entiende, entre otras cosas, los asuntos relativos a las condiciones de empleo, la administración de las prestaciones y las prácticas administrativas, así como los asuntos profesionales y de relaciones con el personal.

23. El gráfico IV indica la distribución de las cuestiones planteadas por los solicitantes de la asistencia de la Oficina¹. Las cuestiones más importantes planteadas por el personal fueron las relativas a los ascensos o a la carrera. Se presentaron 316 casos relacionados con estas cuestiones, con inclusión de reclamaciones acerca del procedimiento de contratación y la denegación de ascensos, así como la categoría atribuida a la entrada en funciones, clasificación de puestos, subsidios por funciones especiales y la conversión de un tipo de contrato a otro. El segundo lugar en orden de importancia (161 casos) lo ocupan las cuestiones relacionadas con la separación

del servicio y la rescisión del contrato. Algunos funcionarios se ponen en contacto con la Oficina del Ombudsman cuando van a finalizar sus contratos, o cuando ya han terminado. Los casos de conflictos entre personas ocupan el tercer lugar (148 casos), seguidos de las reclamaciones de derechos (119 casos) respecto de la aplicación del Estatuto y Reglamento del Personal en cuestiones de licencias, seguros, pensiones, subsidio de educación y viaje, movilidad o condiciones difíciles de trabajo. Otros tipos de cuestiones son de importancia similar: condiciones de servicio (103 casos) y normas de conducta (83 casos).

Gráfico IV

Desglose de los casos por cuestiones a que se refieren, 1º octubre 2002 a 31 de agosto de 2005



Abreviaturas:

Las relaciones interpersonales (IP) comprenden cuestiones referentes a la personalidad, capacidad de gestión y problemas con colegas en el trabajo.

Las normas de conducta (SC) incluyen la violación de las normas de conducta de la Comisión de la Función Pública Internacional, el hostigamiento y las represalias.

Las cuestiones relativas a los ascensos/carrera (PC) comprenden la evaluación de la actuación profesional, el grado al entrar en funciones, los subsidios especiales y la denegación de ascenso.

En el apartado de separación del servicio/rescisión de contrato (ST) figuran la supresión del puesto y la no renovación de contrato.

Las condiciones de servicio (SC) incluyen las cuestiones relativas al trabajo y a la vida, la selección o el nombramiento y el sueldo a la entrada en funciones.

Las cuestiones relativas a los derechos (E) comprenden las licencias, seguros, pensiones, subsidios de educación y viaje, movilidad y condiciones difíciles de trabajo.

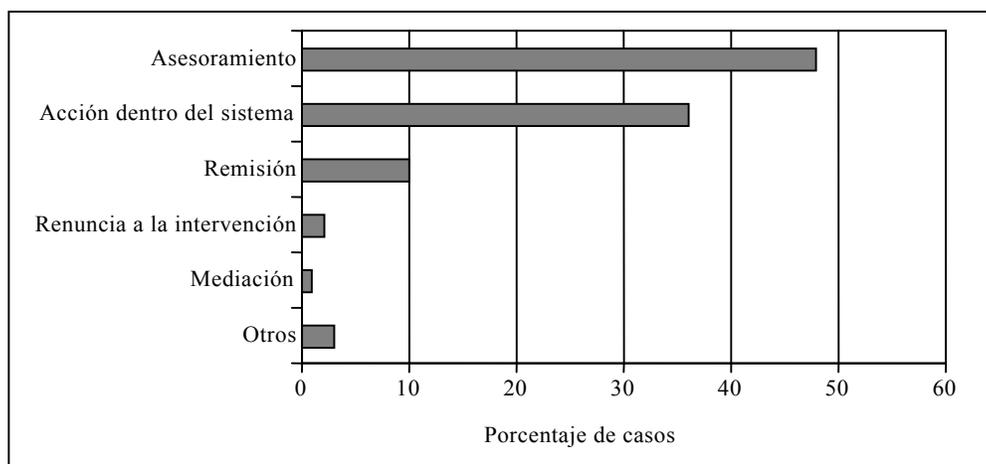
Otros (O).

24. El gráfico V describe el tipo de servicios proporcionados por la Ombudsman. En casi la mitad de los casos (48%) la asistencia se da en forma de asesoramiento. La Ombudsman escucha al visitante, determina cuáles son sus opciones y eventualmente ofrece asesoramiento y orientación neutrales. Esta función de asesoramiento es estrictamente confidencial. El segundo tipo de servicios consiste en la acción de cualquier tipo adoptada por la Ombudsman, dentro del sistema, para resolver el problema que se ha señalado a su atención. Esta acción sólo se emprende con la

autorización del funcionario. Este tipo de servicio se ha proporcionado en el 36% de los casos. La remisión es un servicio² en un porcentaje significativo de casos (10%), mientras que los casos de mediación (1%) son marginales. La categoría “otras” (3%) comprende casos que ya se están considerando en el sistema oficial de reclamaciones y casos remitidos a la Oficina del Ombudsman con fines de información, o bien situaciones en las que el funcionario decide no llevar adelante el caso.

Gráfico V

**Tipo de servicio proporcionado por la Oficina del Ombudsman,
1° de octubre 2002 a 31 de agosto 2005**



Nota: La categoría “otros” incluye los casos que ya son examinados en el sistema oficial de reclamaciones, los casos remitidos a la Ombudsman con fines exclusivamente informativos y los casos que el funcionario decidió no llevar adelante.

C. Actividades de comunicación y divulgación

25. A la entrada en funciones de la Oficina se creó un sitio Web en los seis idiomas oficiales y un sistema de distribución entre servicios de información sobre la oficina y el modo de ponerse en contacto con ella. De conformidad con la solicitud que figura en la resolución 59/283, de la Asamblea General, de que “la Oficina del Ombudsman continúe y amplíe sus actividades de promoción”, en abril de 2005 se abrió un sitio Web renovado, invitando a las oficinas fuera de la sede y a las misiones de mantenimiento de la paz que tienen sitios Web a establecer vínculos directos con este sitio. Con la asistencia del Departamento de Información Pública de la Secretaría se preparó un vídeo de siete minutos de duración (“Meet the Ombudsman”), en francés y en inglés, que ha sido enviado a todas las oficinas fuera de Nueva York y a la mayoría de misiones de mantenimiento de la paz. En el contexto de estas actividades de divulgación, en ocasión del segundo aniversario de la Oficina, se organizaron dos debates de grupos especiales, en Nueva York y Ginebra, para examinar la función de la Ombudsman. Los grupos de debate estuvieron presididos respectivamente por el Subsecretario General y por el Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

26. Además de celebrar reuniones ordinarias de información con el Secretario General y el Subsecretario General, la Ombudsman se ha reunido periódicamente con los jefes y los funcionarios superiores de diversos departamentos, incluida la Oficina de Gestión de los Recursos Humanos de la Secretaría. La Ombudsman asiste también a reuniones del personal de los departamentos y a asambleas públicas, y se ha reunido con el Consejo del Personal y con representantes del personal en la Sede y en todos los lugares de destino visitados. Estas reuniones ofrecieron a la Ombudsman la oportunidad de exponer su papel y sus funciones, así como de mejorar su conocimiento de las necesidades operacionales de los departamentos y las oficinas de referencia.

27. Por otra parte, la Ombudsman ha mantenido contactos regulares con todas las dependencias que se ocupan de la solución de conflictos, como el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, la Junta Mixta de Apelaciones, la lista de asesores letrados, los centros de coordinación en relación con el género y los grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones.

28. En cuanto a las cuestiones relativas a las actividades sobre el terreno, la Ombudsman se reúne regularmente con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Servicio de Apoyo y Administración del Personal, y ha difundido información sobre su actividad a las misiones sobre el terreno, por conducto del boletín "staff matters"³. A invitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Ombudsman participó en una reunión de elaboración de módulos normalizados de formación genérica (nivel 3) para personal civil de categoría superior, policía civil y personal militar de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que se celebró en Singapur en junio de 2004.

29. La Ombudsman ha visitado todas las comisiones regionales, excepto la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (visita prevista para octubre de 2005), el Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 1994, con sede en Arusha, el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, con sede en La Haya, y las misiones de mantenimiento de la paz (incluida la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo y la Operación de las Naciones Unidas en Burundi). En el curso de estas visitas, se organizaron asambleas públicas para informar al personal sobre el papel de la Ombudsman, y responder a preguntas. Diversos funcionarios celebraron reuniones privadas con la Ombudsman, que se habían organizado previamente en la Oficina de la Ombudsman en Nueva York. Además, la Ombudsman se reunió con los principales administradores, representantes del personal y diversos funcionarios seleccionados al azar en cada lugar de destino.

D. Constitución de redes con los ombudsman institucionales

30. La primera reunión formal entre ombudsman del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods se celebró en la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York, en mayo de 2003. Su finalidad consistía en explorar los

medios de llegar a un entendimiento común acerca de la función de los ombudsman en el sistema de las Naciones Unidas y en las instituciones de Bretton Woods, así como en armonizar las correspondientes prácticas y operaciones, al tiempo que se respetaba la autonomía de cada Organización. La segunda reunión anual se celebró en Ginebra del 28 al 30 de abril de 2004. Los informes de estas reuniones se han presentado a la Junta de Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, con fines informativos. La Ombudsman asistirá a la próxima reunión anual de ombudsman y mediadores de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, que se celebrará en Ginebra, del 3 al 5 de octubre de 2005.

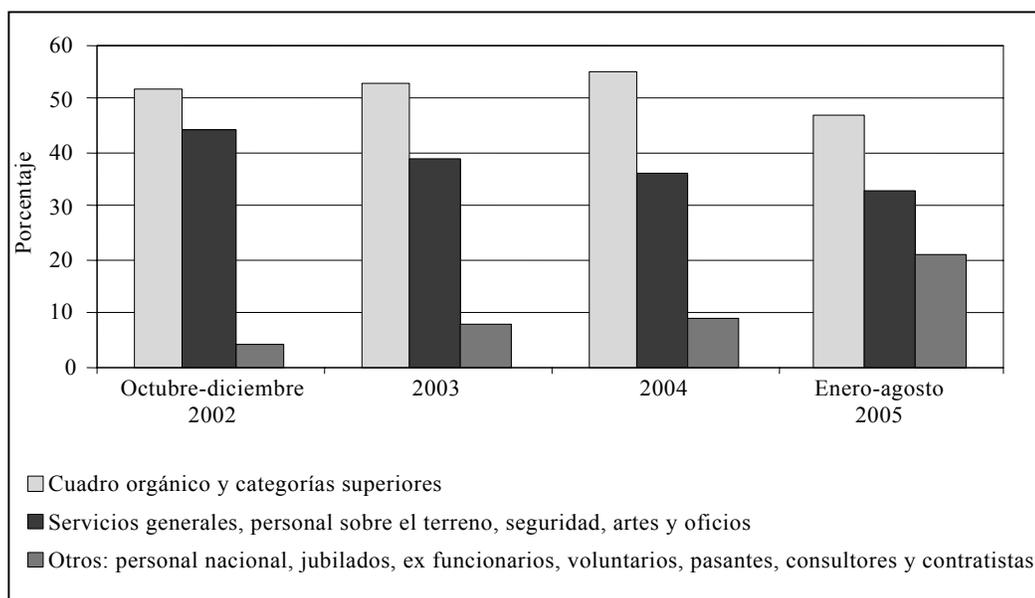
31. Desde su establecimiento, la Oficina se ha mantenido en estrecha relación con la Asociación de Ombudsman, que es la principal asociación profesional de ombudsman de empresas, gobiernos, organizaciones internacionales y universidades de todo el mundo. El personal de la Oficina ha participado en actividades especializadas de capacitación organizadas por la Asociación, y en actividades de formación en mediación facilitadas gratuitamente a la Oficina por la Universidad de Columbia y los centros municipales de Nueva York.

E. Indicaciones del impacto

32. Los indicadores de los logros utilizados por la Oficina son los siguientes: a) el número de conflictos cuya solución fue facilitada por la Ombudsman, y b) la disminución del número de casos planteados al sistema oficial de reclamaciones.

Gráfico III

Desglose de casos por categorías ocupacionales



33. El impacto que ha tenido la Oficina del Ombudsman es difícil de evaluar, desde el punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo. La información relativa al producto (definido como los servicios prestados) se presenta en la sección III.B

del presente informe, con arreglo a la base de datos establecida por la Oficina. Las características de esta base de datos no variarán durante los cinco años del mandato de la Ombudsman, a fin de permitir la comparación de los datos. En el 48% de los casos la Ombudsman proporciona asesoramiento, examina el problema de manera neutral e informa al funcionario de las diversas alternativas que se le ofrecen.

34. En el 36% de los casos se confió la mediación a un tercero. Según una estimación conservadora basada en la información facilitada por los consultantes, un mínimo del 75% del personal se declara satisfecho de los servicios proporcionados. El personal aprecia mucho la posibilidad de recurrir a este servicio, independientemente de la categoría o el lugar de destino. Cada visitante de la Oficina recibe un formulario anónimo de información, que puede rellenar en persona (a la entrada de la Oficina hay un buzón para depositar los formularios), o devolver por correo electrónico. Esta actividad se sigue de cerca, y se ha observado que en la gran mayoría de casos los funcionarios han tenido una reacción muy positiva a los servicios ofrecidos por la Oficina. Se proyecta confiar nuevas evaluaciones a homólogos externos, para que la actividad general de la Oficina sea objeto de una evaluación y un seguimiento independientes.

35. Al mismo tiempo, desde que se creó la Oficina del Ombudsman se observa un acusado descenso del número de casos sometidos a la junta mixta de apelaciones en la Sede, para obtener una solución oficial de los mismos; la disminución fue del 30% en 2003, y del 14% en 2004. Los datos proporcionados por la Junta muestran que en 2001 se presentaron 60 apelaciones. En 2002 se presentaron 72 apelaciones, mientras que en 2003 y en 2004 el número de casos sometidos a la Junta con miras a su resolución fueron respectivamente de 50 y 42. La última cifra incluye una acción colectiva de 232 apelantes. Algunos casos respecto de los cuales la Junta de Apelaciones no había iniciado el procedimiento oficial se retiraron más tarde, cuando se facilitó una solución oficiosa.

IV. Cuestiones y desafíos sistémicos

36. El recurso más frecuente a la tramitación de los conflictos permitiría poner fin a un gran número de conflictos, y reducir el tiempo y los gastos dedicados a la solución de éstos. Hay que tratar pues de crear una cultura de la organización, para que los funcionarios hagan suyos los valores esenciales de las Naciones Unidas. Deberían efectuarse entrevistas en todo el sistema para identificar y contratar a candidatos, sobre la base de sus competencias y teniendo presentes estos valores esenciales. Podría sensibilizarse al personal mediante declaraciones periódicas de políticas de amplia difusión, una activa divulgación entre los empleados y actividades regulares de capacitación.

37. El examen de los casos ha permitido identificar un cierto número de cuestiones y desafíos sistémicos, a saber:

Difusión de información clara y precisa. Los funcionarios de todos los niveles necesitan comprender mejor las políticas, los procedimientos y las prácticas, y disponer de información sobre las mismas. Se ha observado que un elevado porcentaje de conflictos que la Oficina trata de resolver se derivan de la falta de comprensión y de la insuficiente difusión de las normas y prácticas existentes de la Organización.

Dispositivos contractuales. La Organización ofrece varios tipos de contratos con distintas prestaciones y derechos, lo que puede crear una sensación de desigualdad y de diferencia de trato entre los funcionarios. Convendría reflexionar sobre la posibilidad de simplificar los diversos tipos de contratos.

Mayor transparencia. Hay que someter a una vigilancia sostenida el proceso de selección, contratación y ascensos del personal en todas sus fases, a fin de aumentar la transparencia y promover la confianza en el sistema.

Fomento de la excelencia en la gestión. Es natural que los directivos se tomen como modelo. Por consiguiente, el personal de dirección está especialmente obligado a observar una conducta irreprochable. Los directivos deben ser conscientes de la importancia de las cuestiones relativas a la diversidad en el entorno de las Naciones Unidas y respetar la dignidad, el valor y la igualdad de todas las personas sin distinción alguna. Las técnicas de gestión de conflictos, que deben formar parte integrante de los conocimientos del personal dirigente, deben incluirse en las actividades de formación de este personal, y tanto los directivos como el personal en general han de utilizar las técnicas de comunicación aprendidas para resolver los conflictos en el lugar de trabajo.

Capacitación. Como se indica en la Carta de las Naciones Unidas, los funcionarios internacionales deben mantener “el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad” (Artículo 101, párr. 3). Es necesario garantizar la formación de los nuevos funcionarios, independientemente del tipo de contrato y el grado conferido. Hay que considerar con más detenimiento la posibilidad de hacer obligatoria la capacitación para todo el personal con responsabilidades de supervisión.

Reconocimiento de la actuación profesional sobresaliente. El Premio ONU 21 reconoce los resultados sobresalientes en la mejora de la eficiencia. Deben encontrarse los medios de expresar el reconocimiento a los funcionarios que han prestado un servicio excepcional a la Organización, o que han tenido una carrera larga y distinguida en las Naciones Unidas.

Fortalecimiento del sistema de solución de conflictos. Es un hecho reconocido que gran parte de los mecanismos oficiales de administración de justicia, como la Junta Mixta de Apelaciones/Comité Mixto de Disciplina, la Lista de Asesores Letrados y los grupos especiales, se basan en la contribución voluntaria de los funcionarios. La Organización ha de reconocer esta contribución voluntaria a la administración formal de la justicia. Mientras que la Ombudsman presta servicios de mediación, convendría disponer más ampliamente de sistemas estructurados de mediación e instrucción, por conducto de la Oficina del Ombudsman y quizás también de otras oficinas. La capacitación especializada de los voluntarios en técnicas de mediación y conciliación mejoraría la eficacia de la Junta Mixta de Apelaciones y de otros mecanismos de conciliación.

Política de protección de los denunciantes. Una política de protección contra las represalias de los que denuncian comportamientos indebidos —el establecimiento de derechos y procedimientos contra las represalias para las personas que denuncian prácticas negligentes en la Organización— sería un factor esencial de catalización de la transparencia y la responsabilización del personal dirigente de cualquier organización. La introducción de una política de protección de los que denuncian abusos en la Secretaría de las Naciones Unidas

complementaría los valores esenciales de integridad, profesionalismo y respeto de la diversidad de la Organización.

Discriminación. Es necesario combatir las discriminaciones por razón de sexo, raza u otro motivo, especialmente cuando no dan lugar de modo claro a abusos manifiestos. La política de tolerancia cero anunciada por el Secretario General debe ser objeto de mayor difusión y cumplirse más estrictamente.

Administración general de la justicia. En el párrafo 20 de su resolución 57/307 sobre la administración de la justicia en la Secretaría (párr. 20), de 15 de abril de 2003, la Asamblea General pidió al Secretario General que, en consulta con la Ombudsman y los representantes del personal, presentase propuestas detalladas sobre el papel y la labor del Grupo encargado de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones, para que la Asamblea las examinara en su quincuagésimo octavo período de sesiones. La Ombudsman convocó a un equipo de especialistas en solución de conflictos para que evaluaran el funcionamiento de los grupos existentes y formularan recomendaciones. El informe del Secretario General, titulado “Administración de justicia en la Secretaría: Papel de los Grupos encargados de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones” (A/59/414), fue presentado a la Asamblea en su quincuagésimo noveno período de sesiones. La contribución de la Ombudsman al mismo, relativa al papel y la labor de los grupos, se basó en el informe de los especialistas. Un grupo de expertos externos independientes revisará todo el sistema de administración de justicia y presentará a la Asamblea sus conclusiones y recomendaciones a finales de julio de 2006.

Disposición a participar en misiones. El personal de las Naciones Unidas ha de poseer determinados conocimientos técnicos, competencias y actitudes para operar en el inestable y frágil entorno en que se desarrollan las misiones sobre el terreno, como la capacidad de gestionar riesgos, la sensibilidad a las costumbres y culturas locales y la flexibilidad. Con objeto de preparar al personal de las misiones que ha de trabajar sobre el terreno, es necesario que todos los funcionarios estén equipados para controlar el estrés causado por incidentes críticos. Esta preparación ha de basarse en iniciativas análogas adoptadas en la Sede, como el Programa de Apoyo al Servicio de Extensión.

Personal contratado localmente: Es necesario abordar, y corregir cuando proceda, las disparidades en los sueldos, y a veces en los derechos y prestaciones de seguridad, entre el personal contratado localmente y el personal internacional. La reducción de valor de las pensiones del personal contratado localmente, resultante de las devaluaciones imprevistas de las monedas nacionales, sigue causando gran preocupación a esta categoría de funcionarios.

V. Orientaciones futuras

38. Sobre la base de las enseñanzas extraídas de la experiencia de este primer período de funcionamiento y las recomendaciones del equipo de examen, la Oficina ha incluido en su plan de trabajo para el próximo bienio (2006-2007) las actividades que se indican a continuación.

Comunicación y divulgación

39. Es esencial que todos los funcionarios conozcan mejor la Oficina del Ombudsman, y tengan mayor acceso a ella. La Oficina seguirá procurando reforzar su estrategia de comunicación y divulgación y proporcionar información precisa sobre la función del Ombudsman y otros procedimientos y recursos de gestión de los conflictos, incluida la formación introductoria del personal recién contratado.

Mejora del acceso para el personal

40. Como muestran los datos, el recurso a la Oficina del Ombudsman ha ido regularmente en aumento, incluso por parte del personal de las misiones de mantenimiento de la paz y las oficinas fuera de la Sede. Es necesario que la actividad de la Oficina llegue hasta los grupos menos representados, en particular el personal nacional y el personal de servicios generales fuera de los principales lugares de destino.

41. Las subdivisiones regionales podrían mejorar de modo sustancial la prestación de servicios de la Oficina del Ombudsman y aumentar su alcance, haciendo que los funcionarios de oficinas fuera de la Sede tengan acceso inmediato a una persona con la que puedan interactuar. Los datos demuestran que cada una de las visitas del Ombudsman al terreno se tradujo en un incremento importante del número de causas planteadas por el personal nacional, así como en una mejor comprensión de la función del Ombudsman.

42. En el plan general de viajes para el bienio se tendrá en cuenta la complejidad y la dispersión del personal atendido por la Oficina, así como la necesidad de que ésta asuma mejor su condición de mecanismo de solución de conflictos para todo el sistema. Esto permitirá a la Oficina detectar lo antes posible los problemas y las tendencias sistémicas.

Gestión de conflictos y eficiencia sistémica

43. Uno de los principales objetivos del Ombudsman consiste en promover la eficiencia sistémica al tiempo que conserva su neutralidad e independencia. Con esta finalidad, la Oficina aprovechará todas las oportunidades para promover un enfoque sistémico integrado de la gestión de los conflictos y contribuir al fortalecimiento de todos los mecanismos oficiosos existentes de solución de conflictos. Esto permitirá lograr un mayor equilibrio entre los medios oficiales y oficiosos de solución de conflictos.

44. La Oficina seguirá prestando gran atención a la formación introductoria de todos los funcionarios recién contratados y a la capacitación en la solución de conflictos, del personal directivo y los funcionarios en general. Asimismo se alentará al personal directivo y a los funcionarios en general a que utilicen las técnicas mejoradas de comunicación en el lugar de trabajo, sobre todo para la solución de los conflictos.

45. La Oficina realizará una evaluación de los costos encubiertos de los conflictos. Esta evaluación abarcará los costos estimados por el tiempo perdido, pérdida de personal capacitado, baja moral y productividad y costos de salud. Esto permitirá obtener una indicación de lo que debe mejorarse en el sistema de gestión de los conflictos.

Seguimiento de los resultados

46. La Oficina perfeccionará su actual sistema de información y detección, como instrumento fundamental para la gestión de casos, el análisis de tendencias y la presentación de informes. Además, la Oficina se propone proceder al seguimiento de sus resultados durante los cinco años de su mandato. En 2003 se llevó a cabo una evaluación externa de la Oficina (evaluación rápida). A finales de 2005 la Oficina llevará a cabo un examen de mitad de período, y al final del período en curso se efectuará una evaluación general. Se están elaborando procedimientos operacionales uniformes que sirvan de orientación para la Oficina y sus futuras subdivisiones. Estos procedimientos se compartirán en la red de ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods.

Notas

- ¹ Las cuestiones de promoción/clasificación/conversión incluyen la evaluación de la actuación profesional y categoría a la entrada en funciones, subsidio por funciones especiales, asignación de puestos, etc. Las cuestiones de separación/terminación abarcan la supresión de puestos y la no renovación de contratos. Las cuestiones relativas a los derechos comprenden las licencias, seguros, pensiones, subsidio de educación, movilidad y prestaciones por condiciones de trabajo difíciles, y otras prestaciones. Las referentes a las normas de conducta abarcan las violaciones de las normas de conducta de la Comisión de la Función Pública Internacional, el hostigamiento, la discriminación y las represalias. Las cuestiones múltiples se refieren a los casos relativos a dos o más de estas categorías, o cuestiones transversales. Las relaciones interpersonales son las cuestiones relativas a la personalidad, técnica o estilo de gestión, o problemas con los colegas. Por condiciones de servicio se entienden las cuestiones relativas al entorno de trabajo, selección o nombramiento, sueldo a la entrada en funciones, condiciones del contrato, etc.
- ² La categoría “remisión” comprende los casos ajenos al mandato de la Oficina del Ombudsman, por ejemplo los planteados por personas no pertenecientes a la Secretaría de las Naciones Unidas, y los casos respecto de los cuales la Junta Mixta de Apelaciones ha iniciado el procedimiento.
- ³ Boletín mensual interno publicado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Servicio de Apoyo y Administración del Personal, de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Anexo

Oficina del Ombudsman: nombramiento y mandato del Ombudsman

Artículo 1

Establecimiento de la Oficina del Ombudsman

1.1 Se establece la Oficina del Ombudsman en la Oficina del Secretario General con objeto de proporcionar los servicios de una persona imparcial e independiente que se ocupe de los problemas de los funcionarios, relacionados con el empleo. El Ombudsman se inspirará en su actividad en la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto y el Reglamento del Personal y los principios de justicia y equidad.

Artículo 2

Nombramiento del Ombudsman

2.1 El Secretario General nombrará a un Ombudsman en la Sede, a nivel de Subsecretario General, tras celebrar consultas con el personal.

2.2 El Ombudsman prestará servicios por un período de cinco años no renovable, y una vez expirado su mandato no podrá desempeñar ningún otro cargo en las Naciones Unidas.

Artículo 3

Mandato del Ombudsman

3.1 El Ombudsman tendrá acceso directo al Secretario General, según sea necesario, para el desempeño de sus funciones.

3.2 En el ejercicio de sus funciones el Ombudsman no estará subordinado a ningún órgano ni funcionario de las Naciones Unidas.

3.3 El Ombudsman, en virtud de la neutralidad de su función, tendrá la responsabilidad de mantener el carácter estrictamente confidencial de los asuntos que se señalen a su atención, salvo que se le autorice a no hacerlo. Las únicas excepciones, que se dejarán al arbitrio exclusivo del Ombudsman, serán aquellos casos en que parezca haber peligro inminente de daño grave.

3.4 El Ombudsman tendrá acceso a todos los documentos relativos al personal, con la excepción de los documentos médicos que no se facilitan sin el consentimiento expreso del interesado, y de los documentos relativos a una investigación en curso hasta que todas las actuaciones oficiales se hayan terminado y se haya adoptado una decisión administrativa. Los informes de la Junta Mixta de Apelación se enviarán sistemáticamente al Ombudsman, salvo que el apelante se oponga.

3.5 Ningún funcionario de categoría superior de las Naciones Unidas podrá obligar al Ombudsman a prestar testimonio sobre los asuntos que se hayan señalado a su atención.

3.6 El Ombudsman podrá tomar conocimiento de cualquier tipo de conflicto relacionado con el empleo en las Naciones Unidas. El término “conflicto” debe interpretarse en su sentido más lato y abarca, entre otras cosas, los asuntos relativos a las condiciones de empleo, la administración de las prestaciones y las prácticas administrativas, así como los asuntos profesionales y de relaciones con el personal.

3.7 El Ombudsman podrá escuchar a cualquiera de las partes en un conflicto que deseen recurrir a sus servicios. Todos los contactos con el Ombudsman serán voluntarios. Cuando proceda, el Ombudsman remitirá al personal a los otros medios de solución de controversias.

3.8 El Ombudsman mantendrá su neutralidad y no hará de defensor de ninguna de las partes. El Ombudsman, de acuerdo con su buen criterio, asesorará al personal acerca de sus opciones y de las distintas vías que se les ofrezcan. Facilitará la solución de los conflictos utilizando cualquier medio apropiado para lograr el objetivo principal de resolver la diferencia entre las partes y evitar que se recurra al proceso formal de reclamaciones. El Ombudsman no tendrá facultades de adopción de decisiones pero asesorará y formulará las sugerencias o recomendaciones que estime apropiadas acerca de las medidas necesarias para resolver una controversia, teniendo en cuenta los derechos y obligaciones existentes entre la Organización y el funcionario y los elementos de equidad de la situación.

3.9 El Ombudsman podrá, a su arbitrio, negarse a considerar controversias que sólo se puedan solucionar mediante la adopción de medidas que afecten al personal en general o a todos los miembros de una categoría determinada de personal, o que el Ombudsman estime que no se han señalado a su atención con la debida antelación, o que parezcan de importancia nimia.

3.10 El Ombudsman podrá pedir a la Junta Mixta de Apelación que prorrogue el plazo normal para la presentación de una apelación, de conformidad con lo dispuesto en la Regla 111.2 del Reglamento del Personal.

3.11 El Ombudsman presentará informes periódicos al Secretario General. Los informes deberán comprender una descripción general de las actividades del Ombudsman y observaciones sobre las políticas, procedimientos y prácticas de que haya tenido conocimiento el Ombudsman.

3.12 El Ombudsman podrá ser consultado sobre cuestiones de política en los casos en que su opinión y experiencia puedan resultar útiles.

Artículo 4

Acceso al Ombudsman

4.1 Todos los funcionarios serán informados del procedimiento para señalar un asunto a la atención del Ombudsman.

4.2 Nadie que señale un asunto a la atención del Ombudsman, o le facilite información, deberá ser objeto de represalias por este hecho.