

Oficina del Ombudsman del PNUD, el UNFPA y la UNOPS

Informe sobre la labor de la Oficina durante el período
del 1º de agosto de 2004 al 31 de diciembre de 2005

Trabajar juntos para encontrar soluciones

Enero de 2006

Índice

INTRODUCCIÓN	2
I. SINOPSIS DE LA LABOR DE LA OFICINA DE AGOSTO DE 2004 A DECIEMBRE DE 2005	
A. Casos	5
B. Visitas al terreno	6
C. Publicaciones	7
D. Relaciones interinstitucionales, la Asociación Internacional de los Ombudsman y ombudsman nacionales nombrados recientemente	7
E. Ampliación de la Oficina del Ombudsman para incluir la prestación de servicios al UNICEF	8
II. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE CONFLICTO EN EL LUGAR DE TRABAJO PRESENTADAS AL OMBUDSMAN	
A. Abuso de poder	9
B. Conflicto interpersonal	12
C. Evaluación de la actuación profesional	13
D. Ascensos: cuestiones de procedimiento	15
E. Separación del servicio, rescisión del contrato y reestructuración del perfil del puesto	15
F. Modalidades contractuales apropiadas	17
G. Derechos	18
H. Condiciones de trabajo	19
I. Otras causas de conflicto	20
III. OTRAS OBSERVACIONES	
A. La confidencialidad y el proceso oficioso de resolución de conflictos	22
B. Acoso	24
C. Represalias por ponerse en contacto con el Ombudsman y ‘represalias preventivas’	27
D. Independencia de la organización	28
E. Capacitación adecuada de los equipos de investigación	28
F. Capacitación de personal contratado ajeno al sistema	29
G. Voluntarios de las Naciones Unidas	29
Anexo I. Estadísticas	31
Anexo II.. Oficina Conjunta del Ombudsman del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS: Mandato	39
Anexo III. Cuarta reunión anual de ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas e instituciones de Bretton Woods, 4 y 5 de octubre de 2005, Palais des Nations	43

INTRODUCCIÓN

En el informe sobre la labor de la Oficina del Ombudsman durante el período del 1º de agosto de 2004 al 31 de diciembre de 2005 se indica que el número de funcionarios que solicitaron los servicios del Ombudsman se mantuvo aproximadamente en el mismo nivel que durante el período anterior: en el período de 17 meses se informó de un total de 591 casos, en comparación con los 498 casos del período de 12 meses del 1º de agosto de 2003 al 31 de julio de 2004. Habida cuenta de que la Oficina comenzará a prestar servicios al UNICEF a partir de principios de 2006 (véase *infra*), el presente informe abarca el período hasta ese momento. Hubo un marcado aumento del número de casos que se originaron en las oficinas en los países, con la correspondiente disminución del número de casos en la sede (véase el anexo I para más detalles), lo que refleja las características demográficas de las organizaciones sobre el terreno. Las cifras muestran una vez más que muchos funcionarios de todos los niveles prefieren resolver los conflictos mediante soluciones mutuamente aceptables acordadas por medios officiosos, lo que constituye el principal objetivo de la Oficina del Ombudsman y el principio subyacente de la solución alternativa de conflictos. La importancia de esto también fue puesta de relieve por la Asamblea General en su resolución 59/283 de 2 de junio de 2005, en la que se hizo hincapié en la necesidad de mecanismos officiosos para la pronta y rápida solución de los conflictos.

Como en años anteriores, el Ombudsman reitera que, de conformidad con el principio de confidencialidad, el informe no contiene los nombres ni referencia alguna a las personas que hayan buscado que se hiciera justicia por conducto de la Oficina. El informe tampoco contiene referencia alguna que pueda atribuirse a una situación o serie de acontecimientos determinados. De conformidad con los principios internacionalmente aceptados de la labor de los ombudsman, todas las notas de trabajo relacionadas con los distintos casos se destruyen una vez que el caso se cierra, para que no queden expedientes en la Oficina.

Sobre la base de los casos presentados ante la Oficina y de las tendencias así observadas, y en cumplimiento de su mandato, el Ombudsman ha formulado una serie de recomendaciones que los jefes ejecutivos tal vez deseen traducir en acciones, como lo han hecho en años anteriores. Las recomendaciones del Ombudsman se presentan de manera proactiva para señalar a la atención prácticas contrarias a las reglamentaciones de las Naciones Unidas e incompatibles con el espíritu de una organización internacional. Cabe esperar que se adopten medidas para subsanar estas prácticas inaceptables y se proteja así el prestigio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sus fondos asociados, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y se garantice que el empleo en las organizaciones refleje auténticamente las elevadas normas que las propias organizaciones establecen como objetivos en sus programas, una de las más importantes de las cuales es la rendición de cuentas. Las recomendaciones se basan en las tendencias observadas por el Ombudsman y en la información que le fue suministrada, que de lo contrario podría no estar disponible. Entre otras cuestiones, tratan del abuso de poder (que representa el mayor número de reclamaciones presentadas); represalias; conflictos interpersonales en el lugar de trabajo; arreglos contractuales y prácticas de contratación desleales; y condiciones de trabajo. El Ombudsman también observa con satisfacción que se han abordado, conforme a

las recomendaciones, los retrasos y las demoras en el sistema oficial de justicia interna señalados en el informe correspondiente al período 2003-2004. Cabe destacar a este respecto que, por iniciativa del Consejo del Personal, según fue expresado en el marco del Grupo Consultivo en Asuntos de Personal (GCAP), la aplicación de las recomendaciones del Ombudsman será supervisada por un comité especial del GCAP.

El Ombudsman ha observado con especial satisfacción durante el período que abarca el presente informe la extraordinaria dedicación del personal a los ideales de las Naciones Unidas y su renovada voluntad de que esos ideales se alcancen en las oficinas en los países y en la sede. En el curso de las visitas del Ombudsman a las oficinas en los países, el personal subrayó que se sentía orgulloso de trabajar para las Naciones Unidas y declaró sin excepciones que deseaba seguir manteniendo ese orgullo.

No obstante, para muchos funcionarios ponerse en contacto con el Ombudsman sigue siendo una decisión valiente y difícil de tomar, especialmente en el caso de aquéllos que se desempeñan en oficinas en los países, que suelen estar en una situación más vulnerable. Esto debe cambiar, para que los funcionarios de todas partes puedan tener acceso a la Oficina del Ombudsman libremente y sin temor a represalias. Habida cuenta de ello, el Ombudsman vuelve a alentar a los funcionarios a que se mantengan plenamente concientes e informados de sus derechos, así como de sus responsabilidades, como funcionarios de las Naciones Unidas. Asimismo, el Administrador y los jefes ejecutivos del UNFPA y la UNOPS han afirmado repetidamente su consagración al mecanismo oficioso de resolución de conflictos, han expresado públicamente su compromiso con la labor de la Oficina del Ombudsman y han alentado a los funcionarios a ejercer sus derechos. El personal de la Oficina del Ombudsman les da las gracias, especialmente por su voluntad de reunirse con el Ombudsman en condiciones de confidencialidad y con escaso aviso previo.

Corresponde también agradecer a la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento, la Oficina de Recursos Humanos, la Oficina de Servicios Jurídicos y de Adquisiciones, el Consejo del Personal y todos los funcionarios, de todas las categorías, que alientan a sus colegas de la forma más positiva a utilizar los servicios disponibles por conducto de la Oficina del Ombudsman (que, cabe destacar, superan con creces a los administradores que desalientan activamente al personal de recurrir al Ombudsman). Mediante apoyo implícito y explícito al mecanismo oficioso la Oficina puede continuar aportando una poderosa contribución a la eficacia cada vez mayor de la tarea, el prestigio y la eficiencia de las organizaciones a las que presta servicios. Por esta razón, la Oficina del Ombudsman se propone abordar las preocupaciones presentadas por los funcionarios lo más rápidamente posible.

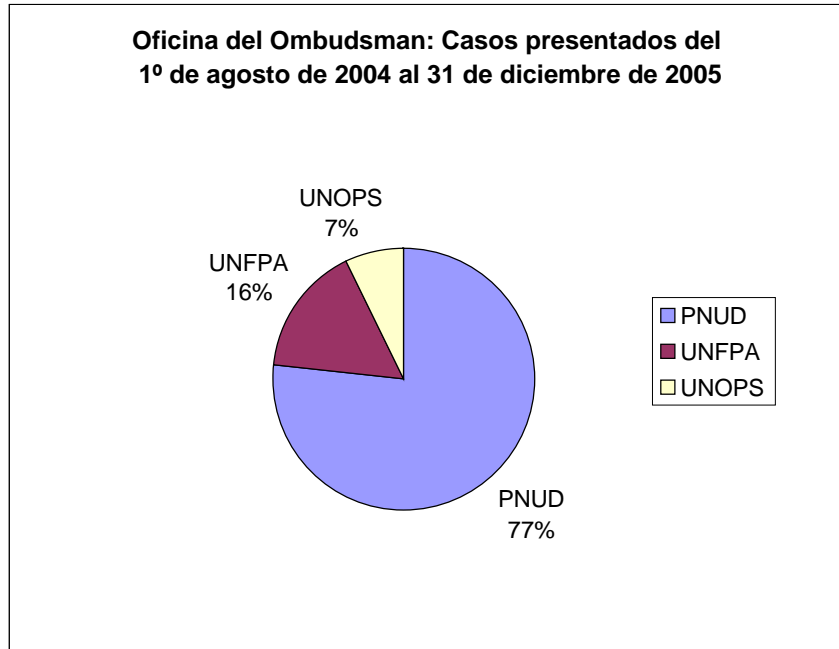
Este tercer período sobre el que se presenta un informe también se caracteriza por la ampliación de los servicios del Ombudsman para incluir el UNICEF. Mediante un acuerdo de cooperación y con el objeto de asegurar la máxima eficacia y alcance posibles, los jefes ejecutivos de las cuatro organizaciones sobre el terreno, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS, han acordado en consulta con el Consejo del Personal del PNUD, el UNFPA, y la UNOPS, y la Asociación Mundial del Personal del UNICEF, que debería establecerse la nueva Oficina Conjunta del Ombudsman. En vista de esta ampliación de los servicios, el

período que abarca la presentación de este informe se extendió hasta fines de 2005 para que el próximo período de presentación de informes incluya las cuatro organizaciones. La Oficina comenzará a funcionar a capacidad plena tan pronto cuente con la plantilla de personal, probablemente en el primer trimestre de 2006. Cabe observar que continuarán atendándose los casos en el orden en que han sido señalados a la atención del Ombudsman y de ninguna manera sobre la base de la financiación de los puestos.

La ampliación de la Oficina también representará una nueva oportunidad de señalar la labor de la Oficina a la atención del personal en general. En el marco de las iniciativas en curso para aumentar la concienciación, la Oficina ha publicado artículos en el Bulletin del PNUD y en varios boletines informativos; las *Ombudsletters* (véase la sección I. C) fueron publicadas en el sitio en la Web de la Oficina en <http://intra.undp.org/ombudsperson/spanish/ombudslettersp.htm>. El sitio en la Web también contiene información pertinente actualizada periódicamente sobre la forma en que el personal puede ejercer sus derechos. Además, el Ombudsman habló en la Reunión Mundial del UNFPA y respondió preguntas dimanadas del Foro Mundial del Personal del PNUD. La Oficina continuará haciendo todo lo que esté a su alcance para dar la mayor difusión posible a sus servicios.

I. SINOPSIS DE LA LABOR DE LA OFICINA DE AGOSTO DE 2004 A JULIO DE 2005

A. Casos



Nota: Cabe observar que los datos que anteceden no indican la asignación de tiempo ni de fondos.

Durante el período que se está examinando la Oficina tramitó un total de 591 casos. En el Anexo I se brinda información desglosada.

Las cuestiones que se señalaron a la atención de la Oficina del Ombudsman corresponden a ocho categorías principales:

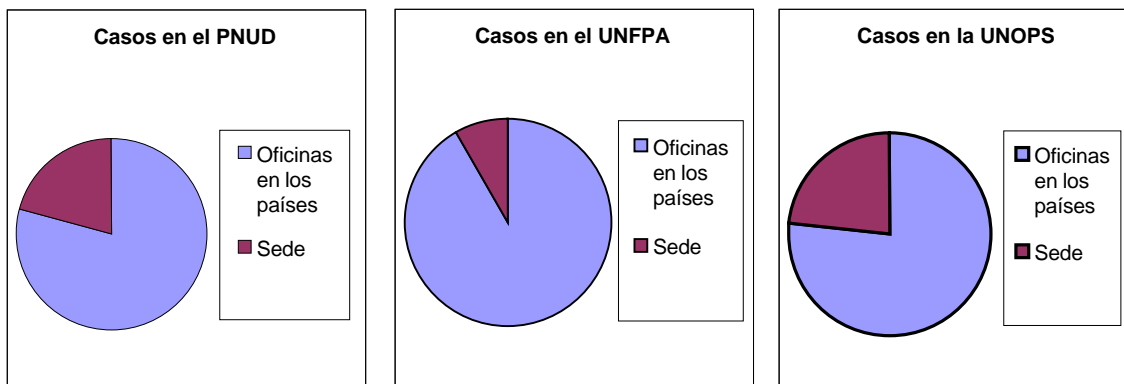
- Problemas interpersonales, incluidas diferencias y conflictos de personalidad (entre jefe y empleado, o entre pares);
- Abuso de poder, incluidos la discriminación, el favoritismo, el acoso, las prácticas administrativas deficientes o abusivas y las violaciones de las normas de conducta de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI);
- Cuestiones relativas al ascenso, la clasificación y la conversión del puesto;
- Cuestiones de separación del servicio, incluidas las reclamaciones en relación con la reestructuración del perfil del puesto, la rescisión del contrato, la no contratación o la reasignación;
- Cuestiones relacionadas con la actuación profesional;
- Cuestiones contractuales, como las condiciones del contrato, el cambio de contrato, el sueldo inicial;
- Cuestiones relacionadas con los derechos, incluidas las cuestiones relativas a las pensiones; subsidios y prestaciones;

- Condiciones de trabajo, incluidas las cuestiones relativas al entorno de trabajo y la calidad de vida, la licencia y las condiciones físicas.

Se incluye asimismo una novena categoría de cuestiones distintas de las que se mencionan *supra*. Esta categoría podría incluir casos de naturaleza disciplinaria, en que un funcionario recaba asesoramiento oficioso del Ombudsman.

B. Visitas al terreno

Durante el período que se está examinando el Ombudsman visitó 15 oficinas en los países, de todas las regiones. Es evidente que los casos presentados al Ombudsman provienen principalmente de las oficinas en los países y reflejan la composición actual del personal en su conjunto. Los casos de las oficinas en los países representan más del 79% de los casos del PNUD, el 76% de los del UNFPA y el 91% de los de la UNOPS. La Oficina del Ombudsman ha continuado poniendo sus servicios a disposición de todo el personal en todos los lugares de destino, de conformidad con las atribuciones de su mandato.



Como lo indican las cifras y lo atestigua el número de visitas al terreno, el Ombudsman hace todo cuanto está a su alcance para garantizar que los funcionarios de las oficinas en los países no se encuentran en situación de desventaja en razón de su ubicación geográfica. Hay varios factores que asisten a la Oficina en el desempeño de sus obligaciones aunque también es lamentable observar que a veces se crean obstáculos a la utilización eficaz del mecanismo oficioso de resolución de conflictos, como se señala *infra*.

La independencia de la Oficina, incluida la independencia financiera, reviste importancia decisiva al planificar una visita lo más rápidamente posible. El Administrador y los Directores Ejecutivos han brindado su apoyo pleno y han solicitado los servicios del Ombudsman a fin de obtener una solución oficiosa a los conflictos en las oficinas en los países. Por su parte, los directores regionales también han apoyado al Ombudsman y solicitado su apoyo. De conformidad con el principio de objetividad, con la esperanza de que un conflicto pueda solucionarse oficiosamente, es decir sin expedientes ni informes, y a fin de evitar que la visita del Ombudsman pueda percibirse como un estigma, éste no informa automáticamente al Director Ejecutivo ni al Director de la oficina regional a la que se prevé realizar una visita. Cuando la misma dirección regional es un interesado, el Ombudsman puede celebrar reuniones preliminares con el personal directivo superior. En

la mayoría de los casos, el apoyo logístico provisto por la oficina en el país a la visita del Ombudsman es excelente y acorde con la prioridad que debe otorgarse a la pronta resolución de conflictos por medios oficiosos.

Ha habido reclamaciones de personal directivo superior de algunas oficinas en los países en el sentido de que el Ombudsman no avisa con la debida antelación acerca de una visita prevista y de que éste no analiza un conflicto de que se ha informado con el personal directivo antes de la visita. El Ombudsman ha tenido la penosa experiencia de casos en que el personal directivo superior, al enterarse anticipadamente de una visita, algunas veces ha adoptado medidas de represalia y ha advertido a funcionarios de las consecuencias de transmitir determinadas cosas al Ombudsman, lo que se conoce como “represalia preventiva”. También hay muchos casos en que se indica a los funcionarios qué deben decir al Ombudsman. Estos factores hacen que sea aún más difícil para las personas en situación vulnerable hablar con el Ombudsman, pese a las seguridades de este último de que las represalias serán castigadas severamente y a su voluntad de reunirse fuera de las oficinas.

No obstante, en la abrumadora mayoría de los casos, los funcionarios de las oficinas en los países han podido hablar con el Ombudsman en el curso de su visita. Es indispensable observar que se hace todo lo posible para adherir al principio de objetividad: el Ombudsman puede haber estado en contacto con el demandante antes de su llegada a la oficina en el país, pero se mantiene escrupulosamente a la espera de escuchar las relaciones de otras partes en el conflicto antes de analizar las posibles medidas con todos los interesados. En vista de todo ello, el Ombudsman opina que las visitas a las oficinas en los países deben anunciarse con antelación mínima. En la sección III. C se examina en forma más pormenorizada el complejo problema de las represalias.

C. Publicaciones

La Oficina del Ombudsman ha preparado un boletín informativo periódico en el que brinda información y material de reflexión sobre cuestiones relativas a la Oficina del Ombudsman. Las *Ombudletters* pueden encontrarse en la página de la intranet de la Oficina, <http://intra.undp.org/ombudsperson/spanish/ombudlettersp.htm>.

En el Bulletin del PNUD de 2005 se publicaron nuevos artículos, entre ellos una entrevista con el Ombudsman sobre el tema de la ampliación de la Oficina para incluir a los funcionarios del UNICEF (véase la sección I. E) así como reflexiones sobre la reacción de algunos administradores a la intervención del Ombudsman (véase el artículo “¡No maten al mensajero!”) disponible en el Bulletin del PNUD en http://bulletin.undp.org/articles/sp/20050825_feature_ombuds_3.shtml).

D. Relaciones interinstitucionales, la Asociación Internacional de los Ombudsman y ombudsman nacionales nombrados recientemente

La Oficina del Ombudsman mantuvo un intercambio satisfactorio con los ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, en

particular en la cuarta reunión anual celebrada en Ginebra los días 4 y 5 de octubre de 2005. Los representantes de la Oficina desempeñaron un papel importante al contribuir al establecimiento del plan de acción (véase el Anexo III). En la reunión se puso claramente de relieve la necesidad de armonizar el mandato de todos los ombudsmen y mediadores participantes. El nuevo mandato del Ombudsman de la Oficina Conjunta es un reflejo de esta prioridad que abarca todo el sistema y que ya ha sido compartida con los jefes ejecutivos y las asociaciones de personal (véase el Anexo II). La Oficina también recibió a los ombudsmen y mediadores del sistema de las Naciones Unidas recientemente nombrados, ofreció una sinopsis de la labor de la Oficina y suministró la información apropiada.

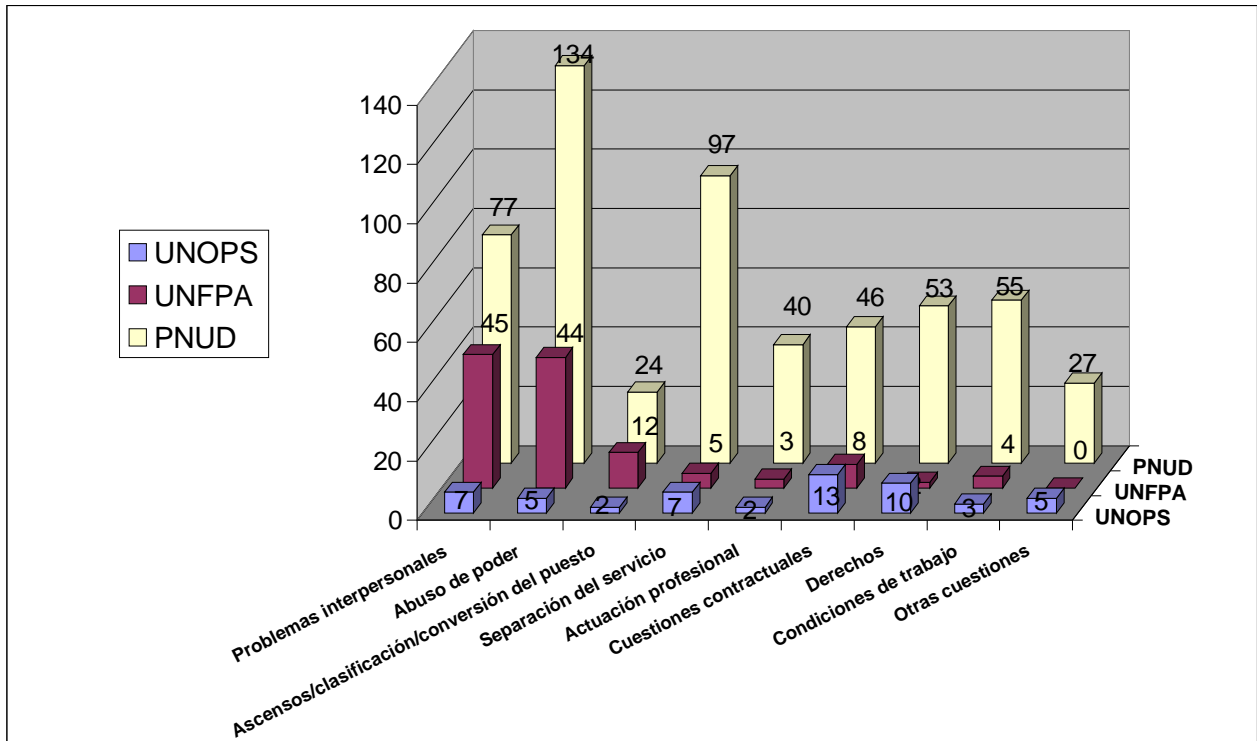
En 2005, la Asociación de Ombudsmen se fusionó con la Asociación de Ombudsmen de Universidades y Colegios Universitarios para formar la Asociación Internacional de los Ombudsmen. La Oficina del Ombudsman continuó su interacción con la Asociación Internacional de los Ombudsmen, especialmente en la esfera de las iniciativas internacionales, como se describe más detenidamente a continuación. El personal de la Oficina completó con éxito el curso profesional especializado que precedió la reunión anual.

El Ombudsman trabajó en estrecha colaboración con el programa de gobernanza democrática del Centro Regional de Bratislava en sus actividades de divulgación dirigidas a los ombudsmen nombrados recientemente en la región, ocupándose especialmente de las necesidades de capacitación. Se está examinando la posibilidad de celebrar un acuerdo de cooperación con la Asociación Internacional de los Ombudsmen en esta esfera. En reconocimiento a los excelentes resultados obtenidos por la Dirección Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes (DRECEI) en esta esfera, el Ombudsman ha entablado un diálogo con los representantes de otras direcciones regionales con la esperanza de que puedan beneficiarse merced a la experiencia adquirida de la DRECEI para el establecimiento de sus propios programas de ombudsmen nacionales.

E. Ampliación de la Oficina del Ombudsman para incluir la prestación de servicios al UNICEF

Como se señaló en la introducción, tras la realización de negociaciones con los jefes ejecutivos del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS, y de consultas con los representantes elegidos del personal, se celebró un acuerdo de cooperación que permitirá prestar servicios de ombudsmen a las cuatro organizaciones y a los fondos asociados desde una oficina central que se denominará Oficina Conjunta del Ombudsman. Ya se ha señalado a la atención del Ombudsman un pequeño número de casos del UNICEF en el curso de visitas a oficinas en los países. No obstante, no podrá ofrecerse toda la gama de servicios al UNICEF hasta no contarse con la dotación completa de personal de la Oficina Conjunta. Probablemente esto suceda durante el primer trimestre de 2006. El establecimiento de la Oficina Conjunta permitirá prestar todos los servicios del Ombudsman a las cuatro organizaciones desde una sede central.

II. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE CONFLICTO EN EL LUGAR DE TRABAJO PRESENTADAS AL OMBUDSMAN



A. Abuso de poder

Como se mencionó en la introducción del presente informe, el mayor número de reclamaciones presentadas al Ombudsman se relacionan con la gestión autoritaria o abusiva. Según la información suministrada al Ombudsman por el personal en sus visitas a las oficinas en los países, en la sede y la información proveniente de otras fuentes, aparentemente el abuso de poder es un fenómeno generalizado en todas las organizaciones. Se caracteriza por gritar y vociferar a los subordinados; humillar a colegas frente a otros; sembrar una atmósfera de temor; no consultar; retener información sistemáticamente; incapacidad de escuchar o no estar dispuesto a hacerlo; arrogancia, intolerancia y una actitud desdeñosa hacia opiniones diferentes; falta de respeto que se manifiesta, por ejemplo, al pedir al personal que realice tareas de carácter personal (trámites bancarios, utilizar medios de transporte oficiales y el tiempo del personal para llevar los niños a la escuela y buscarlos, transportar a cónyuges y ocuparse de amigos que están de visita) o falta de reconocimiento. Huelga decir que estos enfoques de gestión no generan un entorno de trabajo productivo y armonioso, y menos aún, maximizan la eficacia de una oficina. Muchos funcionarios que informan al Ombudsman de este tipo de comportamiento se sienten consternados al enterarse de que este estilo de gestión está presente en el núcleo de organizaciones consagradas a los ideales de las Naciones Unidas.

Los jefes ejecutivos han puesto de relieve en reuniones mundiales la importancia del mecanismo oficioso de resolución de conflictos y las recomendaciones del Ombudsman. Las recomendaciones se han traducido en medidas disciplinarias adecuadas en todos los niveles administrativos. La mayoría de los funcionarios que se han puesto en contacto con el Ombudsman en las oficinas en los países o en la sede también han manifestado su satisfacción con los resultados de la intervención de la Oficina.

No obstante, el Ombudsman desea destacar que aunque se han señalado casos de estilos de gestión inadecuados a la atención del cuadro directivo superior, sólo en unos pocos casos se han adoptado medidas al respecto. De hecho, incluso se ha ascendido a administradores que se han comportado de forma abusiva o autoritaria. Los motivos aducidos para justificar que no se haya subsanado un comportamiento tan contrario a los principios de las Naciones Unidas generalmente guardan relación con otras presuntas competencias, como la eficiencia para la recaudación de fondos.

Como se menciona *supra*, de resultas de las visitas del Ombudsman a las oficinas en los países, muchas veces han salido a la luz casos de este tipo de enfoque de gestión inaceptable. Estas visitas han brindado al personal la oportunidad de hablar en condiciones de absoluta confidencialidad sobre sus experiencias y reclamaciones, y en algunas ocasiones el Ombudsman se ha visto abrumado por la intensidad del dolor acumulado expresado, así como por el número de funcionarios que desean reunirse con él. Al suministrar informes verbales de estas visitas al cuadro directivo superior y recomendar medidas apropiadas, de conformidad con su mandato, a menudo el Ombudsman ha comprobado consternado que aunque el autoritarismo de ciertos administradores es un hecho reconocido, no se han tomado medidas para resolver este problema. Además, algunas veces se utiliza al Ombudsman como “chivo expiatorio” para explicar medidas administrativas posteriores adoptadas por la sede: se informa a un supervisor de estilo autoritario que se están poniendo en práctica las recomendaciones del Ombudsman. Esto también es inaceptable, pues representa el fracaso del cuadro directivo superior de asumir la responsabilidad plena de adoptar medidas en respuesta a información proveniente de distintas fuentes.

Es motivo de honda preocupación que una visita del Ombudsman que pone de manifiesto un comportamiento abusivo empeora la situación de los funcionarios que ya se encuentran en una situación vulnerable. A veces un administrador abusivo ejerce intimidación o trata de descubrir los nombres de las personas que han consultado al Ombudsman por medio del interrogatorio y el descarte. Cuando después de la visita del Ombudsman no se adoptan medidas eficaces para remediar la situación, en algunos casos el comportamiento abusivo se intensifica, el abusador procura descubrir quién habló con el Ombudsman y toma represalias contra todos los sospechosos. Esto puede tener consecuencias sumamente graves; los funcionarios que han consultado al Ombudsman son ridiculizados y humillados en público, de resultas de lo cual se considera que hablar con el Ombudsman es peligroso, y de hecho en estos casos lo es. A veces, cuando no se resuelve satisfactoriamente una situación de abuso de forma inmediata, el administrador puede dar a entender que la persona agraviada es en realidad la causa de problemas en la oficina. Por lo tanto, los administradores abusivos socavan el sistema oficioso y hacen que el personal se sienta traicionado por haber ejercido

sus derechos. Esta cuestión se analiza más detenidamente en la sección III. C, “Represalias”.

El lamentable descubrimiento de que el comportamiento administrativo tiránico o autoritario en los niveles superiores es frecuente también debería llevar a las organizaciones a reflexionar detenidamente sobre el proceso de selección de candidatos para puestos de categoría superior, especialmente los de coordinador residente, representante residente y representante. El Ombudsman analizó el proceso de selección y evaluación de los coordinadores residentes con distintos interesados y todos reconocieron el valor de un proceso de evaluación independiente. Surgieron ciertas conclusiones que refuerzan la opinión de que debería volver a examinarse cuidadosamente dicho proceso.

De las razones para proponer una revisión del proceso de selección de funcionarios superiores, el Ombudsman desea destacar que el proceso de evaluación de los coordinadores residentes parece contener elementos que podrían alentar a los candidatos a considerar que el comportamiento agresivo es “normal”, que el liderazgo eficiente equivale a “ser duro” y que un administrador eficiente siempre debe dar la impresión de tener todas las respuestas, en lugar de fomentar la participación, saber escuchar y crear un entorno de trabajo eficaz, productivo y armonioso. Además, tampoco se realiza un seguimiento de las debilidades que surgen como resultado de la evaluación; ésta puede ser satisfactoria, pero a cada persona se le da una lista de esferas que requieren atención, sobre la que luego no se actúa, según pudo observar el Ombudsman. Además, parece no haber suficiente capacitación accesible, adecuada y eficiente en relación con la capacidad de gestión.

También es importante examinar el proceso de preselección de candidatos que participarán en la evaluación para el cargo de coordinador residente; incluso los candidatos seleccionados opinan que éste es poco claro. En todos los casos, debe realizarse un examen meticuloso de la experiencia y el comportamiento administrativos comprobados, que incluya una evaluación integral. También parece haberse permitido a algunos candidatos participar en la evaluación para el cargo de coordinador residente en dos o hasta tres oportunidades. Además, algunos candidatos, especialmente los destinados en Nueva York, recibían preparación previa a la evaluación, una ventaja con la que generalmente no contaban los candidatos sobre el terreno o en otros lugares de destino.

RECOMENDACIONES

- **Los Jefes Ejecutivos de las tres organizaciones deberían dejar en claro que el comportamiento abusivo, intolerante e irrespetuoso de los administradores es inaceptable, y que se adoptarán medidas rápidas y decisivas en caso de que se compruebe este tipo de comportamiento.**
- **Después de que el Ombudsman haya hecho público que se tienen pruebas de que un administrador está abusando de su poder y creando un entorno de temor en la oficina, deben adoptarse medidas rápidamente, incluido un examen de la gestión lo antes posible. Debería elaborarse una lista de consultores adecuados especialmente para este tipo de situación. Si el examen de la gestión indica que existe abuso de poder, deberían**

tomarse medidas rápidamente, independientemente de la calificación que haya recibido el administrador en la evaluación de su actuación profesional. Debería separarse al administrador de su cargo y otorgársele una licencia especial remunerada hasta tanto se tome una decisión, o designarlo a un puesto no directivo;

- Las evaluaciones de la actuación profesional de todos los administradores deberían reflejar su aptitud administrativa, y si se descubre que es inadecuada, debería otorgarse a la persona la calificación correspondiente, independientemente de sus logros en otras esferas como la recaudación de fondos;

- En los casos en que las aptitudes administrativas son inadecuadas, debería impartirse capacitación y controlarse rigurosamente el comportamiento administrativo posterior;

- Debería realizarse un examen minucioso del proceso de selección de candidatos para puestos directivos superiores, especialmente los de representante residente y coordinador residente, incluida la preselección de las personas que participan en la evaluación para el cargo de coordinador residente. También debería realizarse una revisión del proceso de evaluación para el cargo de coordinador residente, a fin de garantizar que responde a las necesidades de las organizaciones. En vista de la experiencia del Ombudsman en las oficinas en los países, debería realizarse un examen completo de todos los aspectos de este proceso con carácter urgente;

- Deberían analizarse las necesidades de capacitación de personal directivo en los niveles de representante residente, coordinador residente, representante y director para el país.

B. Conflicto interpersonal

Los conflictos interpersonales en el lugar de trabajo siguen representando un elevado porcentaje de los casos presentados al Ombudsman, y fundamentalmente guardan relación con el conflicto entre supervisores y supervisados. Es evidente que la principal causa de estos conflictos son las prácticas administrativas inadecuadas. Por ejemplo, el abuso de poder, la evaluación de la actuación profesional y las cuestiones contractuales generan situaciones complejas que fomentan los conflictos interpersonales. En las secciones *infra* sobre las principales causas de discordia y la consiguiente caída de la productividad en el lugar de trabajo, se analiza esta dimensión de las relaciones entre supervisores y supervisados. El Ombudsman otorga la mayor importancia a estas conclusiones, que perjudican el trabajo de las organizaciones y su reputación general, no sólo dentro del sistema de las Naciones Unidas, sino también en el contexto internacional más amplio.

En los pocos casos en que funcionarios han pedido al Ombudsman que intervenga en situaciones de conflicto personal entre pares del cuadro orgánico, el Ombudsman generalmente descubrió que la situación se produjo en un entorno de trabajo caracterizado por un estilo de gestión inadecuado, que no favorece las relaciones armoniosas. La causa principal parece ser el trato preferencial que reciben algunos funcionarios (“favoritismo”), que a otros funcionarios les cuesta aceptar. El personal de las oficinas en los países y de la

sede también ha informado al Ombudsman sobre las habladurías a que da lugar este tipo de situación y ha examinado con él las opciones para minimizar este comportamiento nocivo.

RECOMENDACIÓN: Debería concienciarse a los administradores sobre el riesgo de que los efectos de la capacidad de gestión inadecuada se extiendan a otros comportamientos en el lugar de trabajo. También deberían capacitarse sobre la forma de evitar el favoritismo (incluida la impresión de favoritismo) y las habladurías en el lugar de trabajo.

C. Evaluación de la actuación profesional

Como destacó el Ombudsman en informes anteriores y según los informes del ex Grupo de Asesoramiento y Asistencia al Personal, la evaluación de la actuación profesional continúa suscitando quejas en todas las organizaciones. La evaluación de la actuación profesional afecta tanto al personal en el país como al de la sede y los problemas abarcan todos los niveles. Las dificultades persisten a pesar del ajuste de las directrices del sistema de evaluación de los resultados y la competencia, y parecería que las normas que reglamentan el proceso de evaluación de la actuación profesional no son suficientemente claras. El problema radica en su aplicación y en el hecho de que, si no se realiza la evaluación de la actuación profesional de conformidad con las normas, habrá pocas repercusiones, o ninguna. En este contexto, cabe recordar que en el párrafo 11 de la resolución 59/283, la Asamblea General subrayó la importancia de aplicar debidamente un sistema adecuado de evaluación de la actuación profesional como medio para evitar los conflictos.

Los funcionarios continúan informando al Ombudsman de que se enteraron por primera vez de que su rendimiento no era satisfactorio en la evaluación anual de la actuación profesional. Esto significa que no se realizó la revisión de mitad de año. También ha habido casos en que no estaba claro quién debía asumir la responsabilidad de supervisión y un administrador poco familiarizado con el trabajo del funcionario podría haber completado la evaluación de los resultados y la competencia. En algunas ocasiones, más de un supervisor procuró asumir la responsabilidad de la evaluación. Además, hubo casos en que la descripción de las funciones no estaba clara, y en que hubo confusión respecto de los parámetros para evaluar al personal.

Sigue siendo evidente que algunos administradores no están suministrando pruebas realistas y oportunas de actuación profesional insatisfactoria. Cuando la solución más apropiada es rescindir el contrato, puede que el administrador no haya sentado las bases para ello. A veces la evaluación se realiza de modo confuso para el funcionario; el enfoque puede ser autocrático y el administrador incluso podría negarse a hablar directamente con el funcionario. En los casos en que se rescinden o no se renuevan los contratos, pueden surgir cuestiones específicas. En estos casos, el examen de mitad de período reviste importancia fundamental y los funcionarios tienen derecho a un panorama claro de su actuación profesional. Los titulares de contratos de un año de duración son particularmente vulnerables a este tipo de gestión dudosa (véase la sección II. E). La Oficina del Ombudsman considera que el incumplimiento al respecto es un claro ejemplo de mala gestión, por no decir poco ética. Si la evaluación indica que la actuación profesional ha sido

mala y que el entrenamiento, la orientación y las advertencias no han servido, la solución más apropiada podría ser no renovar el contrato. Sin embargo, si la actuación profesional ha sido buena no es aceptable que se rescinda el contrato del funcionario simplemente por un capricho del administrador. Como se observó más arriba, esto también impone gastos innecesarios a la organización relacionados con el nombramiento de un reemplazante.

El mandato del Ombudsman no permite intervenir directamente en el tipo de reclamaciones que se mencionan *supra*; sólo pueden examinarse opciones oficiosamente, incluida la posibilidad de presentar una impugnación oficial. El proceso de impugnación constituye el único foro en que un funcionario puede relatar su versión oficialmente para que quede registrada. Las medidas para acelerar el proceso de impugnación fueron bien recibidas. No obstante, el Ombudsman reitera que los administradores tienen la obligación de garantizar que se aplique coherente y oportunamente el componente de evaluación del proceso de evaluación de los resultados y la competencia.

RECOMENDACIÓN: Deberían adoptarse medidas para garantizar la evaluación del personal sea un proceso permanente. Debería capacitarse al personal directivo para garantizar que los administradores sepan cómo comunicar los resultados de forma constructiva. Debe destacarse la importancia de los exámenes de mitad de período. Si los administradores no los realizan oportunamente, esta deficiencia debería reflejarse en la evaluación de su actuación profesional.

D. Ascensos: cuestiones de procedimiento

Los funcionarios de la sede y de las oficinas en los países han planteado al Ombudsman cuestiones relacionadas con el ascenso. En sus visitas a las oficinas en los países, el Ombudsman muchas veces comprobó que las cuestiones relacionadas con el ascenso eran motivo de malestar y equívoco generalizados. En primer lugar, existe un problema relacionado con el retraso de los ascensos, entre el momento en que se recomienda un ascenso y el momento en que se otorga. Durante este período, muchas veces hay falta de comunicación y no se ofrece al funcionario ninguna explicación, por lo tanto, éste no sabe adónde dirigirse para averiguar en que etapa se encuentra la recomendación y qué puede hacer al respecto. Hay casos en que vence el plazo del funcionario para presentar el recurso de inclusión porque la administración no suministró la información a tiempo o el proceso de evaluación de los resultados y la competencia no se realizó de acuerdo con el calendario establecido y, por lo tanto, ya es demasiado tarde para tomar medidas. Las normas que reglamentan el ascenso no se aplican coherentemente. Por ejemplo, puede informarse a los funcionarios que para ser ascendidos deben recibir la calificación “2”; se les asigna responsabilidades complementarias pero se les informa que éstas no serán motivo de ascenso; e incluso cuando los funcionarios han ocupado un puesto de un nivel superior a su propia categoría y su rendimiento ha sido satisfactorio, no se les ha tenido en cuenta para recibir un ascenso (contrariamente al sistema de clasificación en la categoría y que a veces es indicativo de un estilo de gestión inadecuado). Ninguno de estos pretextos es válido, pero cuando los funcionarios, especialmente en las oficinas en los países, reciben este tipo de información de parte de un funcionario superior, sienten que no tienen más opción que aceptar estas explicaciones. En los casos en que es evidente que los funcionarios deberían haber sido ascendidos, o por lo menos debería haberse recomendado su ascenso, y se les ha negado el derecho a presentar el recurso de inclusión, la motivación debido a la falta de reconocimiento se ve menoscabada considerablemente.

RECOMENDACIÓN: Debería explicarse a los funcionarios todo retraso relacionado con las recomendaciones para un ascenso y alentarse al personal a familiarizarse con las normas relativas al ascenso para evitar equívocos y confusiones. La organización debería examinar formas de abordar los casos en que no se ha ascendido a funcionarios debido a retrasos administrativos que están fuera del control del funcionario.

E. Separación del servicio, rescisión del contrato y reestructuración del perfil del puesto

Continúan presentándose a la Oficina del Ombudsman casos en las categorías generales de separación del servicio, rescisión del contrato y reestructuración del perfil del puesto. En lo que atañe a esta última, ha habido menos reclamaciones en razón de que se ha aminorado el ritmo de cambio de la reestructuración del perfil de puestos y la reorganización en general. Sin embargo, algunos funcionarios han presentado reclamaciones y celebrado consultas con la Oficina del Ombudsman como resultado de estos ejercicios. Las directrices podrían no resultar claras para los funcionarios o tal vez no se hayan aplicado coherentemente. En algunos casos, se llevó a cabo un segundo ejercicio de reestructuración del perfil de puestos

en una oficina en que el primero de estos ejercicios se había realizado hacía pocos años, lo cual creó una sensación de inseguridad y confusión.

La rescisión del contrato y la separación del servicio podrían ser el resultado de la eliminación de un puesto, el fracaso en la participación en una feria de empleo o la actuación profesional deficiente. En estos casos, a veces los funcionarios no tienen una idea clara sobre sus derechos y atribuciones, y la fecha en que se produce la separación del servicio o rescisión del contrato podría plantear un problema. Esto sucede más frecuentemente en las oficinas en los países que en la sede, tal vez porque el personal en las oficinas en los países podría no tener acceso a las oportunidades de orientación que se brindan en la sede.

Obtener un empleo en el sistema de las Naciones Unidas es un proceso sumamente competitivo, que refleja el prestigio que conlleva el cargo. En la etapa inicial supone el examen entre pares, seguido de un intenso proceso de entrevistas y la validación del nombramiento por la Junta de Nombramientos y Ascensos. A grandes rasgos, las organizaciones han observado el principio de transparencia en la contratación y merecen el debido reconocimiento por ello. A su vez, como ha señalado el Ombudsman en otras oportunidades, las personas que han obtenido un cargo en las Naciones Unidas y forman parte de la administración pública internacional, a menudo están imbuidas de un sentido de vocación, misión y deber, reconocido en el juramento del cargo que se exige de todas las personas con contratos de la serie 100, 200 o 300. Asimismo, se han incorporado a una organización que se rige por el código de conducta de los funcionarios civiles internacionales y esperan, con razón, que se reconozca sus contribuciones. No obstante, la Oficina del Ombudsman continúa recibiendo casos en que a funcionarios que han pasado por todo el proceso de contratación y que tienen contratos de un año no se les renueva el contrato pese a su actuación profesional satisfactoria y a que sigue habiendo necesidad del trabajo para el que han sido contratados. En ésta y otras situaciones, es común que la decisión de no renovar un contrato sea adoptada por un solo administrador, a veces sin que haya fundamentos basados en una evaluación, lo cual crea un grave disparidad entre el proceso de contratación y lo que es, de hecho, un proceso de despido.

Además, la falta de dignidad con que se trata a algunos funcionarios al término de su contrato en las organizaciones contrasta duramente con la forma en que fueron contratados. Es sumamente doloroso que un funcionario que ha prestado servicios durante muchos años cuya edad lo torna más vulnerable aún se sienta desechado por la organización tras muchos años de servicios leales. Se requieren los debidos frenos y contrapesos en la decisión de no renovar un contrato en las circunstancias mencionadas si es que las organizaciones han de establecer y mantener la calidad del empleo. También es motivo de preocupación que en situaciones de administración abusiva y de acoso profesional se amenace con no renovar contratos por razones personales. Todos estos factores tienen el efecto de desmoralizar y desmotivar no sólo a los funcionarios afectados sino también a otras personas del entorno laboral. La opinión del Ombudsman, compartida por muchos funcionarios con los que ha conversado, es que las organizaciones deben luchar contra la tendencia a desvincular la actuación profesional de la renovación del contrato: como se ha señalado en otras partes, esta tendencia hace que las decisiones administrativas puedan parecer arbitrarias,

independientemente de los considerables gastos que supone para la organización repetir los procesos de contratación y nombramiento (véase también la sección II. E).

Las organizaciones deben tener en cuenta en este contexto que la retención del personal es una importante medida de excelencia en lo que hace a las condiciones de empleo.

El Ombudsman ha observado que los funcionarios cuyas reclamaciones guardan relación con la separación del servicio o la rescisión del contrato a veces esperan hasta último momento para ponerse en contacto con la Oficina, lo cual podría dificultar la adopción de medidas constructivas.

RECOMENDACIONES:

- **Las organizaciones deberían garantizar que los funcionarios comprendiesen las directrices y los plazos en el caso de ferias de empleo, ejercicios de reestructuración del perfil de puestos y separación del servicio, especialmente en razón de la eliminación de puestos.**
- **Deberían adoptarse medidas para evitar la desvinculación automática de la actuación profesional de la renovación de contratos.**
- **Debería emprenderse una supervisión más estrecha de la no renovación de contratos, especialmente en situaciones en que se mantiene la necesidad de los servicios.**
- **Los funcionarios deberían tener presente que el rápido contacto con la Oficina del Ombudsman es decisivo cuando está en juego la rescisión del contrato o la separación del servicio.**

F. Modalidades contractuales apropiadas

El Ombudsman ha vuelto a observar un aumento en la utilización de contratos de servicio en las oficinas de los países, en condiciones que no parecen apropiadas (véanse las recomendaciones que figuran en la sección II. C del informe del Ombudsman de 2003-2004). Se utilizan los contratos de servicio para funciones de carácter continuado y, en algunos casos, funciones básicas. Además, en el contexto de la reestructuración del perfil de puestos, se están rescindiendo los contratos de algunos funcionarios nacionales de larga data que vuelven a ser inmediatamente contratados con la modalidad de contratos de servicio. Naturalmente, esto entraña un cambio en el tipo de nombramiento, de funcionario a no funcionario, y un notable empeoramiento de las condiciones de empleo. Ahora es evidente que un elevado número de personas en las oficinas en los países están trabajando en las Naciones Unidas con carácter permanente sobre una base contractual que afirma que “el que suscribe no ha de ser considerado en modo alguno un funcionario de la [organización]”. Esto crea “ciudadanos de segunda” dentro de las oficinas en los países, lo cual no es justificable. Por otra parte, los titulares de contratos de servicio quedan excluidos de

procedimientos como la evaluación y la impugnación. Esta modalidad contractual es aceptable únicamente si las funciones son limitadas y de corto plazo.

Las mismas observaciones se aplican en general a la modalidad de acuerdo de servicios especiales (ASE) en la sede. Se han señalado a la atención del Ombudsman casos en que titulares de contratos ASE, tras llegar a su límite de 11 meses, han vuelto a ser contratados por conducto de agencias de empleo para las que continúan trabajando hasta ser recontratados por la organización con un contrato ASE. Esto indica que los servicios prestados deben ser de carácter permanente y con un contrato adecuado. Es lamentable que las organizaciones empleen medidas que perjudican financieramente a las personas para mantener la continuidad del servicio.

RECOMENDACIÓN: Debería emprenderse un examen de la modalidad del contrato de servicio que estableciera las circunstancias y los límites precisos en que esta modalidad contractual resulta apropiada. Debería establecerse un plazo máximo para este tipo de contratos.

G. Derechos

El Ombudsman observó que se presentaron distintos casos relacionados con derechos en todas las organizaciones. En esta categoría recaen cuestiones como el subsidio de educación, el envío de artículos personales, la licencia de enfermedad, la separación del servicio y las prestaciones relacionadas con las distintas modalidades de contratación. Aparentemente estos casos serían los más fáciles de resolver: suelen ser de carácter concreto y no entrañan cuestiones interpersonales ni abuso de poder. Los reglamentos y estatutos del personal abarcan muchos de estos casos en forma pormenorizada. Es especial motivo de preocupación que algunos funcionarios que se jubilan después de muchos años de servicio a las Naciones Unidas continúen experimentando serias dificultades para recibir oportunamente sus prestaciones del régimen de pensiones. Los funcionarios que han trabajado para las organizaciones durante poco tiempo también experimentan dificultades para recibir su liquidación final.

La situación varía considerablemente de un organismo a otro y las normas podrían aplicarse de forma diferente según el organismo. Uno de los resultados desafortunados de esto es que los funcionarios perciben que deben negociar las mejores condiciones, especialmente en el caso de rescisión del contrato por acuerdo mutuo. A su vez, esto podría significar que las personas con mayor capacidad de negociación tuvieran la posibilidad de obtener mayores ventajas. Claramente, las razones históricas o prácticas podrían explicar lo que a primera vista parece trato desigual, pero puede ser muy difícil para el Ombudsman ayudar a un funcionario a examinar opciones en una coyuntura profesional crítica cuando la misma situación en otro organismo indicaría una solución distinta.

RECOMENDACIÓN: Las organizaciones deberían emprender un examen del reglamento del personal que rige los derechos y garantizar su aplicación uniforme.

H. Condiciones de trabajo

Los funcionarios han informado al Ombudsman de que el horario de trabajo prolongado continúa siendo uno de los principales obstáculos a las condiciones de trabajo conducentes a una vida equilibrada y la eficiencia sostenible. Si bien es cierto que en muchos casos las horas extraordinarias no son remuneradas (especialmente en el caso de los chóferes, como el Ombudsman ya ha informado), el principal problema parece ser el enorme volumen de trabajo que debe hacerse. Asimismo, en muchos casos los funcionarios se han quejado de que sus esfuerzos no son reconocidos. Esta falta de reconocimiento, de por sí un indicador de administración deficiente, determina que las condiciones de trabajo difíciles se tornen imposibles (véase también la sección II. D). Algunos funcionarios han procurado hacer frente al extenso horario que necesitan para realizar el trabajo compensándolo mediante los muchos aspectos admirables de las normas en materia de trabajo y vida privada, y han presentado informes positivos sobre los resultados. No obstante, el Ombudsman tiene la obligación de informar de que en muchas oficinas, especialmente en las oficinas en los países, no se han puesto en práctica las normas en materia de trabajo y vida privada.

Las organizaciones han designando el 5% del tiempo de trabajo a las actividades de aprendizaje. Lamentablemente, para algunos funcionarios no siempre resulta posible, aun a largo plazo, valerse de las oportunidades de esta innovación constructiva. En un medio en que el volumen de trabajo por sí solo dificulta el logro de todas las tareas asignadas, y por las que el funcionario será evaluado, es imposible “tomarse el tiempo” para adquirir nuevos conocimientos especializados. Aunque algunas dependencias o algunos funcionarios en determinados cargos podrían estar bajo una mayor presión, no resulta motivador para los funcionarios de que se trata ni, en última instancia, productivo para la organización, privar a los funcionarios de la oportunidad de seguir capacitándose.

Algunos funcionarios de las oficinas en los países han conversado con el Ombudsman acerca de lo que consideran la desigualdad de trato entre el personal nacional y el internacional. En tanto el Ombudsman se ha enterado, por ejemplo, de que el personal nacional percibe que la evacuación por motivos médicos podría aplicarse con carácter más prioritario al personal internacional que al nacional y que hasta hace muy poco la dieta se aplicaba de manera desigual, la situación trasciende las condiciones del servicio, en cuanto a los derechos, y guarda relación con las actitudes administrativas e interpersonales. Algunos funcionarios nacionales consideran que sus años de experiencia y sus logros cuentan poco si son comparables incluso con los niveles inferiores de los funcionarios internacionales. En opinión del Ombudsman, esto es un reflejo del estilo de administración de la oficina y se aplica a factores como la afiliación a las asociaciones de personal local, la interacción general entre el personal local e internacional, los retiros y acontecimientos sociales, que en algunas oficinas constituyen un medio importante de consolidar y fortalecer el espíritu de compañerismo y en otras de destruirlo.

RECOMENDACIONES:

- Los administradores deberían realizar una evaluación realista del tiempo que se requiere para realizar las tareas asignadas a los funcionarios y buscar formas

prácticas de evitar que se prolongue permanentemente el horario de trabajo y se requiera el trabajo de fines de semana. En los casos en que las exigencias del servicio determinan que los funcionarios deban trabajar más horas que un día normal de trabajo, deberían pagarse horas extraordinarias a las personas que tienen derecho a ello y, en todos los casos, deberían comunicarse los resultados y otorgarse el debido reconocimiento;

- Deberían aplicarse universalmente las normas en materia de trabajo y vida privada;

- De conformidad con el sistema de evaluación de los resultados y la competencia, los funcionarios deberían dedicar el 5% de su tiempo al aprendizaje. Los supervisores deberían ser evaluados en relación con el grado en que los funcionarios que dependen de ellos han aprovechado ese 5%.

- Los administradores de las oficinas en los países deberían prestar atención especial a la necesidad de tratar a todo el personal de las organizaciones con la dignidad que merece y buscar formas de fortalecer el trabajo en equipo, en particular mediante la participación y la interrelación activas en todos los niveles.

I. Otras causas de conflicto

Entre otras causas de conflicto cabe mencionar las siguientes:

- a) *Renuncia*: Nadie desea cambiar el derecho de los funcionarios a renunciar en cualquier momento, con excepción de los casos en que se los está investigando por presunto acoso, como se analiza en la sección III. B. No obstante, hay casos en que un funcionario podría presentar la renuncia en un estado de tensión extrema, pero tras reflexionar al respecto, podría decidir que la renuncia no es la mejor opción. **El Ombudsman recomienda que se dé al personal un plazo de reflexión, tal vez de una semana, durante el cual pueda retirar su renuncia.**
- b) *Cuestiones de supervisión interinstitucional de los coordinadores residentes*. En la interacción con los jefes de organismos de algunas oficinas en los países, el Ombudsman se ha enterado de que el Coordinador Residente no siempre observa el principio de coordinación de las actividades interinstitucionales y procura, en cambio, asumir un papel de supervisión. Esto es contraproducente para el objetivo de una mayor sinergia. **El Ombudsman recomienda que se mantenga el propósito original de la función del Coordinador Residente: la coordinación.**
- c) *Demoras en los procesos oficiales*. En razón de las demoras en el mecanismo oficial del sistema de justicia interna, los funcionarios continúan solicitando la asistencia de la Oficina del Ombudsman, de conformidad con su mandato, para analizar sus opciones. A veces el personal tiene la impresión de que la Oficina del Ombudsman es la única cuyas puertas permanecen abiertas al personal mientras se producen estas demoras. Podría seguir habiendo cuestiones relativas a los derechos, la reinstalación, el acceso a la información, precisamente acerca de lo que está sucediendo, en relación con las cuales el Ombudsman puede ayudar. La angustia e incertidumbre personales que produce la demora propiamente dicha suelen ser muy intensas y es

evidente que acelerar estos procesos beneficiaría a todos los interesados. **El Ombudsman observa que se han logrado progresos en lo que hace a la racionalización del enfoque del sistema de justicia interna dentro de las organizaciones. No obstante, reitera su recomendación en el sentido de que todo el mecanismo del sistema de justicia interna debería estar dotado de suficiente personal y financiado adecuadamente para garantizar la resolución más rápida posible del proceso oficial.**

- d) *Oficinas en los países contribuyentes netos.* La plantilla de las oficinas en los países contribuyentes netos presenta una serie de problemas en relación con los funcionarios contratados localmente que no son nacionales. El personal directivo superior tiene conciencia de estos problemas, pero el Ombudsman se ha encontrado con prácticas de empleo difíciles de defender en el contexto del sistema de las Naciones Unidas, especialmente en relación con el nivel de remuneración y el tipo de contrato ofrecido a los empleados que trabajan, o a los contratados externamente que parecen trabajar para las Naciones Unidas. **El Ombudsman recomienda que las organizaciones examinen las prácticas de empleo en los países contribuyentes netos a fin de garantizar que reúnan las normas generalmente aceptadas del sistema de las Naciones Unidas.**
- e) *Prueba de contratación.* En su informe anterior, el Ombudsman recomendó que se revisara el examen de oficinista que debían rendir los postulantes a cargos hasta del nivel 7 de la CAPI a fin de garantizar que la capacidad requerida fuese realmente pertinente a la labor de las organizaciones. Desde la presentación del informe, el Ombudsman se ha enterado de casos en que los exámenes fueron tomados externamente, por órganos elegidos aparentemente al azar, en razón de cierta vinculación académica del supervisor o como resultado de una solicitud de dicho órgano. Las disposiciones varían según las distintas oficinas en los países, lo cual no es una forma adecuada de subsanar las deficiencias del examen de oficinista y, menos aún, de crear situaciones en que el órgano examinador pueda afirmar que posee cierta competencia en relación con las necesidades aparentes de contratación de las Naciones Unidas, incluida la preparación para aprobar el examen. **El Ombudsman, consciente de la labor que actualmente se está llevando a cabo a nivel interinstitucional en materia de exámenes, reitera la recomendación de que las organizaciones adopten medidas concretas para subsanar las deficiencias del examen de oficinista y garantice las mismas normas de examen para candidatos hasta el nivel 7 de la CAPI en toda la organización.**
- f) *Acceso a la información en las oficinas en los países.* Los funcionarios de todas las categorías en las oficinas en los países han indicado al Ombudsman que a veces se sienten abandonados por la sede. Les resulta difícil obtener información y han observado que no es fácil navegar en los sistemas de la intranet. **El Ombudsman aplaude a las organizaciones por el importante caudal de información disponible electrónicamente y recomienda que continúen examinando formas de hacer que los sistemas de información sean más fáciles de utilizar.**

III. OTRAS OBSERVACIONES

A. La confidencialidad y el proceso oficioso de resolución de conflictos

Garantizar la confidencialidad constituye una de las bases del proceso alternativo de resolución de conflictos en que participan el personal y el Ombudsman. En la introducción del informe sobre el período de julio de 2003 a julio de 2004, el Ombudsman observó que la incapacidad de mantener la confidencialidad podría socavar seriamente las actividades de resolución de conflictos (véase también la *Ombudsletter* en <http://intra.undp.org/ombudsperson/spanish/ombudsletter3sp.pdf> titulada “La confidencialidad es válida para ambas partes”). Éste es un tema que los ombudsman y los mediadores del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods tratan regularmente en sus reuniones y que la Asociación Internacional de los Ombudsman ha incorporado en su código de conducta, uno de los principios operacionales básicos de la mayoría de los ombudsman de organizaciones.

Todo el personal de la Oficina del Ombudsman del PNUD, el UNFPA y la UNOPS adhiere rigurosamente al principio de confidencialidad: ninguna información que recibe el Ombudsman se transmite sin el pedido explícito del funcionario de que se haga (a menos que exista un riesgo de daño corporal inminente, de conformidad con el código de conducta de la Asociación Internacional de los Ombudsman). En tal sentido, el Ombudsman, por ejemplo, nunca revelará que un funcionario ha solicitado la intervención de la Oficina. Ésta es, entre otras, una forma de proteger al funcionario de represalias (véase también la sección III. C). Garantizar la confidencialidad es particularmente importante cuando se solicita la intervención del Ombudsman porque los funcionarios se sienten especialmente vulnerables por tratarse de una oficina relativamente pequeña. Éste suele ser el caso de las oficinas en los países, pero también puede suceder en la sede.

En el desempeño de sus obligaciones el Ombudsman recibe una gran cantidad de información confidencial. A veces, recibe esa información únicamente para poder comprender cabalmente las circunstancias que han llevado a un funcionario a señalar una reclamación a la atención del Ombudsman, a fin de permitirle examinar las opciones de la manera más realista y significativa posible. Otras veces, el funcionario suministra al Ombudsman información que no se atreve a comunicar a los administradores u otras autoridades por temor a las represalias. Al hacerlo, el funcionario solicita que se transmita dicha información a las autoridades pertinentes a fin de que se adopten las medidas administrativas o de gestión necesarias para resolver la situación sin que deba presentarse una reclamación oficial, lo que siempre constituye una pérdida de tiempo, dinero y recursos humanos, y es un paso que los funcionarios temen dar.

El Ombudsman tiene plena conciencia de que la información que recibe puede ser falsa y tener finalidades maliciosas. El Ombudsman pone de relieve que en los casos presentados ante el ex Grupo de Asesoramiento y Asistencia al Personal y en los tres años y medio desde que se estableció la Oficina del Ombudsman hubo muy pocos intentos de engañar a los Ombudsman y éstos fueron detectados casi de inmediato, de modo que pudo limitarse

el daño potencial. Asimismo, el Ombudsman observa que en la experiencia de la Oficina hasta la fecha, no se ha dado el caso de información sumamente confidencial suministrada por un único funcionario sobre un administrador determinado. En general varios funcionarios se ponían en contacto con el Ombudsman y cada uno suministraba una perspectiva diferente sobre la base del trato personal recibido, como el abuso de poder, el acoso o el favoritismo. Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que, en virtud del principio de confidencialidad, los funcionarios suministran al Ombudsman información que en otras circunstancias no darían a conocer.

En el período que abarca el presente informe hubo casos en que un funcionario, sin notificar al Ombudsman y sin respetar el principio de confidencialidad como lo hace la Oficina de Ombudsman, divulgó el contenido de correos electrónicos, conversaciones u otras comunicaciones confidenciales. Esto es lamentable, pues socava el proceso oficioso al poner a disposición de los niveles oficiales información suministrada como parte de un acuerdo que estipulaba la confidencialidad.

El Ombudsman, a quien se imparte información confidencial, cuyas fuentes también deben mantenerse confidenciales, comparte información con los encargados de la adopción de decisiones, de conformidad con la autoridad provista por el demandante, siempre protegiendo la identidad de la fuente de información. Si varios funcionarios describen una situación gráficamente, el Ombudsman puede repetir algunos de los términos para describir la gravedad de la situación, pero no deberá utilizar expresiones ni frases que permitan identificar a la persona. No obstante, en algunos casos el Ombudsman ha tenido que rebatir afirmaciones de un administrador o jefe de una oficina que decían saber exactamente quién había dicho qué. En todos estos casos, el Ombudsman afirmó fehacientemente que nada de lo dicho podía atribuirse a una única persona y que lo informado resumía una serie de observaciones. Estos intentos por desacreditar la información suministrada al Ombudsman confidencialmente podrían surgir en razón de la sorpresa o incredulidad del administrador de que su estilo hubiese causado una situación de conflicto. Cualesquiera sean las razones del intento de desacreditar al Ombudsman, a los funcionarios que hayan recurrido al Ombudsman o al proceso oficioso propiamente dicho, éstas son totalmente inadecuadas en organizaciones que procuran establecer y mantener un lugar de trabajo armonioso caracterizado por la productividad, la participación, la integridad y la dignidad.

Al transmitir información confidencial a los encargados de la adopción de decisiones, el Ombudsman recomienda, por ejemplo, que se realice una evaluación administrativa o financiera de la situación. Esa evaluación determinará oficialmente si la información que se señaló a la atención del Ombudsman es realmente fidedigna y permitirá a la administración actuar de conformidad con ella para subsanar una situación que ha trascendido las posibilidades de una solución oficiosa mediante la intervención del Ombudsman. Lamentablemente en algunos casos los funcionarios directivos superiores, en lugar de ejercer la diligencia debida en el marco de una investigación adecuada, se enfrentaron directamente con el administrador utilizando la información que el Ombudsman les había suministrado con carácter confidencial. Ante esa información, los administradores han reaccionado como si el Ombudsman los hubiera denunciado, y así, el

Ombudsman pasó a constituirse en parte involuntaria en el conflicto. A esto le sucede una serie de acontecimientos aún más lamentables: el administrador trata de descubrir quién habló con el Ombudsman, y amenaza al personal si no coopera; el personal, a su vez, siente que fue traicionado precisamente por el mecanismo que garantiza la confidencialidad e impide que sea objeto de represalias; el administrador trata de desacreditar al Ombudsman y sostiene que carece de objetividad.

En algunos casos, como se mencionó *supra*, la administración adoptó medidas correctivas sobre la base de lo que el Ombudsman había expresado como sugerencia oficiosa. No obstante, el Ombudsman no tiene conocimiento de ningún caso que exigiese la adopción de medidas serias en que el Ombudsman haya sido el único (o incluso el primero) en enterarse de una situación: los funcionarios ya se habían puesto en contacto con los funcionarios directivos superiores antes de ponerse en contacto con el Ombudsman con el objeto de encontrar una solución equitativa. Dado que la información que los funcionarios suministraron al Ombudsman para que éste la transmitiera a la administración con carácter confidencial es sólo una parte del panorama general, es fundamental no atribuir la necesidad de adoptar medidas sólo a la intervención del Ombudsman. Pensar que el Ombudsman es el responsable de la decisión oficial de adoptar medidas serias en este tipo de situación socava el proceso oficioso, pone en tela de juicio el enfoque de confidencialidad del Ombudsman, puede alentar represalias contra los funcionarios a quienes se percibe como fuente de información y puede convertir al Ombudsman en “chivo expiatorio” de la falta de responsabilidad administrativa.

RECOMENDACIONES:

- **Todas las partes que deseen resolver un problema por conducto de la Oficina del Ombudsman deberían respetar la necesidad de confidencialidad en todas las etapas del proceso oficioso.**
- **La administración no debería dar la impresión de que la adopción de medidas administrativas obedece únicamente a la intervención del Ombudsman. Es fundamental que toda sugerencia del Ombudsman, de conformidad con su mandato, se perciba sólo como uno de los elementos, por más importante que sea, de la búsqueda de una solución equitativa.**

B. Acoso

La Oficina del Ombudsman celebra la introducción de las nuevas directrices sobre acoso del PNUD y el UNFPA, y la reafirmación de la política de tolerancia cero respecto del acoso de todo tipo, y felicita especialmente a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos por su enfoque innovador respecto de la certificación obligatoria de todo el personal para la prevención del acoso, la explotación sexual y el abuso de poder en el lugar de trabajo. Desde que entraron en vigor las nuevas directrices, algunos casos, que se consignan *infra*, han sido señalados a la atención de la Oficina del Ombudsman. Con miras a fortalecer aún más el mecanismo para eliminar el acoso, los jefes ejecutivos tal vez deseen aplicar las recomendaciones del Ombudsman, que se basan en lo que se ha comunicado a la Oficina.

En primer lugar, el procedimiento de investigación y el período subsiguiente, incluidas las repercusiones de las diferentes alternativas, requieren mayor claridad desde el comienzo. Una cuestión guarda relación con la decisión de un funcionario de constituirse en “parte” en el proceso, es decir, de interponer una reclamación oficial. A menos que el funcionario realice una reclamación oficial no se lo considera “parte” y por lo tanto no tiene derecho a ver una copia del informe de la investigación. Aun si el funcionario habla libre y abiertamente con el equipo de investigación, esto no significa que sea una “parte” en el proceso.

En el párrafo 44 de las directrices del PNUD se dispone que el solicitante tendrá acceso al informe de la investigación según el criterio del Director de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. El Ombudsman considera que debe enmendarse esta disposición para que las directrices administrativas se ajusten a la decisión No. 1043 del Tribunal Administrativo, en virtud de la cual las partes en una investigación tienen derecho a recibir una copia del informe de investigación:

“En el párrafo 12 del documento ST/AI/379 se dispone que ‘debe informarse sin demora al presunto acosador y al demandante de las medidas adoptadas por el Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos’. El Tribunal no está de acuerdo con la opinión del Demandado en el sentido que esta forma de enunciarlo priva al Solicitante del derecho de acceso al informe: las disposiciones de la instrucción administrativa constituyen una garantía mínima de recibir información sin demora en lo que atañe a los resultados y no una restricción del derecho a la información de cualesquiera de las partes.”

En segundo lugar, es fundamental que el proceso de investigación de las denuncias de acoso se emprenda de modo tal que el demandante confíe en que la organización tome en serio la denuncia. Se ha informado al Ombudsman de investigaciones de casos de acoso en las que no se entrevistó al demandante y en las que la declaración inicial presentada fue la única oportunidad que tuvo el demandante de describir las experiencias pertinentes. El Ombudsman sostiene que es fundamental que las investigaciones incluyan entrevistas con el demandante y con el presunto acosador. Es importante no sólo para obtener más información, sino también para demostrar al demandante que sus denuncias son tomadas en serio e investigadas. Las directrices del UNFPA ya incluyen esta salvaguarda; tal vez las del PNUD deberían indicar claramente que todo proceso de investigación siempre debe incluir una entrevista con el demandante.

En tercer lugar, ha habido indicios de que en algunos casos el presunto acosador tuvo acceso a la documentación e información, en tanto que el demandante no lo tuvo.

En cuarto lugar, debe analizarse más detenidamente el período siguiente a la investigación, en especial el bienestar del personal afectado. Podría no ser suficiente disponer que el presunto acosador ya no estuviera en la misma oficina que el demandante, como consecuencia de que el presunto acosador hubiera sido acusado de una falta de conducta y despedido; o se le hubiera permitido renunciar; o se le hubiera hecho una advertencia y posteriormente se hubiera reasignado ya sea al acosador o al demandante. El funcionario

podría haber tenido problemas durante mucho tiempo antes de presentar una reclamación oficial y debe prestarse atención especial a la necesidad tanto de justicia como del proceso de recuperación. Éste podría incluir servicios de asesoramiento psicológico, pero se requiere además un alto grado de apertura y transparencia sobre los hechos y la respuesta de la organización a éstos. Como mínimo, el cuadro directivo superior deberá dedicar tiempo al funcionario y emprender las actividades positivas tendientes al restablecimiento de la moral y la actuación institucional.

En quinto lugar, debe haber un recurso para los funcionarios que consideren que el proceso utilizado en respuesta a sus denuncias de acoso no ha sido adecuado.

El Ombudsman observa que hay una brecha de credibilidad en lo que respecta a las consecuencias para los que han incurrido en acoso. Muchos funcionarios comunicaron a la Oficina del Ombudsman que hay una opinión generalizada de que si se determina que funcionarios superiores han acosado a subordinados, es poco probable que se les aplique sanciones disciplinarias. Si es un hecho sabido que una investigación estableció que funcionarios superiores incurrieron en acoso y se les dio la posibilidad de evitar las consecuencias, todo el proceso pierde credibilidad. Deben examinarse las opciones de que disponen los funcionarios que hayan acosado a sus colegas para velar por que todas las opciones sean compatibles con el espíritu de las directrices y la política de tolerancia cero. En el apartado h) del párrafo 31 de las directrices del UNFPA se dispone que “el UNFPA puede decidir no aceptar la renuncia del presunto infractor hasta que haya finalizado la investigación”; tal vez deba incluirse una declaración semejante en las directrices del PNUD. Actualmente, las directrices del PNUD incluyen la opción de renunciar (apartado c) del párrafo 35): “el presunto infractor puede optar por renunciar al PNUD. Si se acepta la renuncia, el PNUD determinará el grado y alcance de la investigación y las medidas posteriores, en consulta con el demandante”). Es indispensable seguir analizando la forma de concluir el proceso adecuadamente y con justicia.

RECOMENDACIONES

- **Deberían aclararse las directrices sobre la naturaleza del proceso de investigación y la definición de “parte”;**
- **Toda investigación de una denuncia de acoso debería incluir entrevistas tanto con el demandante como con el presunto acosador;**
- **La documentación e información disponibles para una parte deberían estarlo también para la otra;**
- **El demandante debería tener derecho a recibir una copia del informe de la investigación;**
- **Debería establecerse un recurso para el personal que considere que su denuncia de acoso no ha sido investigada adecuadamente;**

- **Debería prestarse más atención al bienestar del demandante, en especial mediante una mayor transparencia del cuadro administrativo superior, una mayor voluntad de éste para analizar el resultado, asesoramiento psicológico y medidas para restablecer la moral y la actuación institucional con posterioridad a una investigación;**
- **Deberían enmendarse las directrices del PNUD a fin de que incluyan una declaración en el sentido de que la organización puede elegir no aceptar la renuncia del presunto infractor hasta que haya finalizado la investigación;**
- **Las opciones de que disponen los funcionarios que hayan acosado a sus colegas deberían ser coherentes con el espíritu de las directrices y la política de tolerancia cero respecto del acoso. En particular, no debería “indemnizarse” a los acosadores, ni financieramente ni de otra forma, y los resultados de los procesos deberían ser transparentes y acordes con las prioridades básicas de las directrices.**

C. Represalias por ponerse en contacto con el Ombudsman y ‘represalias preventivas’

En una organización cuyo Secretario General ha reconocido la importancia de proteger a los que denuncian prácticas ilegales, no puede permitirse que un administrador desaliente al personal de ponerse en contacto con el Ombudsman, y menos aún que tome represalias contra los funcionarios que lo hayan hecho. Lamentablemente, como se ha observado en informes anteriores y en artículos del Ombudsman, estas prácticas son bastante corrientes. Pese a las garantías brindadas de buena fe por los jefes ejecutivos, algunos administradores aún tratan, como cuestión de rutina, de evitar la intervención del Ombudsman y adoptan medidas para que el personal no se ponga en contacto con su Oficina. Algunos funcionarios superiores siguen advirtiendo a su personal que informar al Ombudsman de una situación irregular puede perjudicar su carrera profesional y, si se tiene conocimiento de la visita del Ombudsman a una oficina en el país, el personal podría recibir instrucciones directas o veladas de qué debe decirle, acompañadas de la amenaza de medidas hostiles. Si bien el Ombudsman adopta todas las precauciones posibles para evitar estas “represalias preventivas”, es frustrante que sigan existiendo.

Al término de una visita del Ombudsman y la realización, a pedido del personal, de una reunión de información general, el administrador podría tratar de averiguar quién dijo qué durante la visita. Las amenazas también son habituales en estas situaciones y los administradores podrían procurar castigar a los sospechados de haber hablado con el Ombudsman. También podría intentarse desacreditar al Ombudsman. Este tipo de comportamiento es lamentable en organizaciones que apoyan los derechos humanos y que procuran establecer y mantener un lugar de trabajo armonioso caracterizado por la productividad, la participación, la integridad y la dignidad. Los jefes ejecutivos han sido sumamente claros a este respecto.

RECOMENDACIÓN: El Ombudsman recomienda que los jefes ejecutivos reafirmen una vez más su compromiso con el derecho del personal de consultar al Ombudsman

y adopten las medidas disciplinarias que corresponda contra todo administrador que tome represalias contra un funcionario por consultar al Ombudsman.

D. Independencia de la organización

Relaciones entre las Naciones Unidas y órganos externos a las Naciones Unidas. Se ha informado al Ombudsman de ciertas cuestiones graves que surgen de las relaciones que algunos organismos de las Naciones Unidas tienen con órganos externos a las Naciones Unidas. El establecimiento de estas organizaciones “híbridas” ha traído aparejadas situaciones en que personas con contratos con las Naciones Unidas trabajan en organizaciones externas a las Naciones Unidas y dependen de administradores también externos a las Naciones Unidas. En esos casos, entre los problemas figura la falta de procesos regulares de planificación y evaluación, lo que puede tener graves consecuencias tanto para las disposiciones de trabajo actuales como para la carrera futura de los funcionarios de que se trata.

RECOMENDACIÓN: Debería reexaminarse el establecimiento de organizaciones “híbridas” y en los casos en que existan, las dependencias pertinentes de las Naciones Unidas deben ejercer una supervisión más estrecha a fin de que todas las personas que tienen un contrato con las Naciones Unidas participen en los procedimientos regulares de planificación y evaluación.

E. Capacitación adecuada de los equipos de investigación

Varios funcionarios de la sede y de las oficinas en los países se han puesto en contacto con la Oficina del Ombudsman en relación con las técnicas de algunos equipos especiales nombrados para llevar a cabo investigaciones vinculadas con presuntas irregularidades que se señalaron a la atención de la administración por distintos medios, incluido el Ombudsman. Se ha planteado la preocupación de que no todos los miembros de los equipos de investigación han actuado con imparcialidad, de que se han formulado preguntas capciosas, y de que se ha ejercido presión para minimizar la importancia de las reclamaciones recibidas. Aunque la voluntad del personal actual y jubilado de prestar servicios en los comités de investigación y en los exámenes financieros y de gestión especiales es encomiable, el Ombudsman considera que dichos equipos serían aún más eficaces y eficientes si todos los miembros recibieran capacitación profesional adecuada en técnicas de investigación, por ejemplo por conducto de la Dependencia de Investigaciones. Las conclusiones de las investigaciones pueden tener consecuencias trascendentales para las organizaciones y para los distintos funcionarios, y no deberían verse menoscabadas por la falta de credibilidad resultante de limitaciones de procedimiento.

RECOMENDACIÓN: Debería impartirse capacitación adecuada en tareas de investigación a todos los miembros de los equipos especiales con responsabilidades de investigación.

F. Capacitación de personal contratado ajeno al sistema

El Ombudsman observa que continúa contratándose personal ajeno al sistema de las Naciones Unidas en todas las categorías y en todas las organizaciones. Los nuevos funcionarios pueden provenir del sector privado, de organizaciones gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales o de fundaciones. Aunque estas personas tengan la capacidad necesaria para el puesto, podrían tener escaso o ningún conocimiento sobre las políticas, los procedimientos y las prácticas de la organización de que se trata. Además, podrían estar acostumbrados a un estilo de gestión muy diferente del imperante en las Naciones Unidas. Las cuestiones culturales también podrían ser un factor coadyuvante.

Pese al cuidadoso proceso de investigación de antecedentes y contratación, el candidato elegido podría no tener éxito si se le asigna una tarea difícil, ya sea en el terreno o en la sede. Los cursos básicos de orientación o iniciación podrían no ser suficientes para preparar a un funcionario para la situación en que realmente se encontrará al asumir el cargo. Una sólida base en políticas y procedimientos, aunque útil, podría no preparar al personal para los posibles retos administrativos. En particular, podría imperar la opinión generalizada de que estos funcionarios se consideraran “ajenos” al sistema, lo cual podría socavar sus esfuerzos de trabajar en equipo. La capacitación en administración orientada hacia esta perspectiva podría contribuir considerablemente a sentar las bases del desempeño de las tareas con éxito.

Estas limitaciones se han puesto especialmente de manifiesto cuando los coordinadores residentes, los representantes residentes, o los directores en los países han sido seleccionados de fuera del sistema. Habida cuenta de que el nombramiento de altos funcionarios conlleva responsabilidades administrativas y de representación significativas, es decisivo que los candidatos elegidos reciban la formación administrativa apropiada que asegure su integración. Este tipo de formación podría constituir la base de la certificación de la capacidad administrativa y debería revestir carácter obligatorio para todos los administradores.

RECOMENDACIÓN: Debería impartirse a todo el personal contratado ajeno al sistema una mejor formación administrativa. En el caso de coordinadores residentes, representantes residentes, representantes o directores en los países, debería prestarse atención especial a las responsabilidades administrativas y de representación.

G. Voluntarios de las Naciones Unidas

En el curso de sus visitas a las oficinas en los países, el Ombudsman tuvo el privilegio de reunirse con voluntarios de las Naciones Unidas que, por distintas razones habían decidido dedicar parte de sus vidas a promover la labor de las Naciones Unidas. El Ombudsman también tuvo la oportunidad de reunirse con el personal y el cuadro directivo de la sede de los VNU en Bonn y confirmó que los voluntarios de las Naciones Unidas que tienen contratos con el PNUD pueden utilizar los servicios de la Oficina Conjunta del Ombudsman. En algunos lugares de destino, los voluntarios de las Naciones Unidas consideran que no se les otorga el reconocimiento profesional al que tienen derecho en virtud de su situación contractual. Si bien en algunos casos fue posible subsanar esa

situación durante la visita del Ombudsman, sin duda es fundamental, como se recomendó en el informe anterior del Ombudsman, que se reconozcan cabalmente los servicios de los voluntarios de las Naciones Unidas y que se les asigne responsabilidades acordes con su preparación y experiencia, así como con su mandato.

RECOMENDACIÓN: El Ombudsman reitera su recomendación en el sentido de que el Administrador y el Director Ejecutivo de los Voluntarios de las Naciones Unidas deberían exigir que los coordinadores residentes otorgaran el correspondiente reconocimiento profesional uniforme a los Voluntarios de las Naciones Unidas.

Anexo I

Estadísticas correspondientes al período del 1° de agosto de 2004 al 31 de diciembre de 2005 de funcionarios del PNUD, el UNFPA y la UNOPS que se pusieron en contacto con el Ombudsman

Durante el período del 1° de agosto de 2004 al 31 de diciembre de 2005, se pusieron en contacto con la Oficina del Ombudsman personalmente, telefónicamente o por correo electrónico, un total de 591 funcionarios. De ese total, 453 eran del PNUD, 95 del UNFPA y 43 de la UNOPS. Del total de funcionarios que se pusieron en contacto con la Oficina, 246 (el 42%) eran hombres y 345 (el 58%) mujeres; 479 (el 81%) provenían de oficinas en los países y 112 (el 19%) de la sede; 301 (el 51%) eran funcionarios del cuadro orgánico y 290 (el 49%) personal de apoyo. Es importante destacar que el número de funcionarios que se pusieron en contacto con la Oficina no refleja cabalmente el tiempo ni los gastos que entrañó procurar resolver las cuestiones que se señalaron a la atención del Ombudsman.

PNUD

En el caso de los 453 funcionarios del PNUD que se pusieron en contacto con la Oficina, el 58% eran mujeres y el 42% hombres: el 79% eran funcionarios de las oficinas en los países y el 21% de la sede; el 49% eran funcionarios del cuadro orgánico y el 51% personal de apoyo. En lo que atañe a las cuestiones planteadas, 134 guardaban relación con el abuso de poder, 97 con cuestiones vinculadas con la separación del servicio, la rescisión del contrato, la reestructuración del perfil del puesto, la no contratación o la reasignación, 77 se relacionaban con cuestiones interpersonales, 55 con las condiciones de trabajo, 46 con cuestiones contractuales y 24 con ascensos, clasificación o conversión del puesto.

De los 359 funcionarios de las oficinas en los países del PNUD que presentaron reclamaciones a la Oficina, 191 tenían problemas con un funcionario directivo superior, 52 con una cuestión de política, 50 con un administrador directo, 30 con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, 21 con un colega y 3 con una persona supervisada. De los 94 funcionarios de la sede del PNUD que consultaron la Oficina, 28 tenían problemas con su supervisor directo, 20 con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, 20 con un funcionario directivo superior, 14 con una cuestión de política, 2 con un colega y 1 con una persona supervisada.

Los resultados de los 452 casos presentados a la Oficina por funcionarios del PNUD fueron los siguientes: el 85% quedó cerrado, el 9% seguía en trámite y en el 5% se había indicado la intención de llevar el caso al nivel oficial.

UNFPA

De los 95 funcionarios del UNFPA que se pusieron en contacto con la Oficina, el 67% eran mujeres y el 33% hombres; el 91% eran de las oficinas en los países y el 9% de la sede; el 57% eran funcionarios del cuadro orgánico y el 43% personal de apoyo. Los funcionarios del UNFPA se pusieron en contacto con la Oficina de Ombudsman por los siguientes motivos: 45 por cuestiones interpersonales, 44 por abuso de poder, 12 por cuestiones

relacionadas con ascensos, clasificación o conversión del puesto, 8 por cuestiones contractuales, 5 por cuestiones relativas a la separación del servicio, la rescisión del contrato, la reestructuración del perfil del puesto, la no contratación o la reasignación de tareas, y 2 por derechos.

De los 87 funcionarios de las oficinas en los países del UNFPA que se pusieron en contacto con la Oficina, 49 tenían problemas con un funcionario directivo superior, 17 con un supervisor directo, 10 con una cuestión de política, 5 con un colega, 4 con una persona supervisada y 2 con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. En el caso de los funcionarios de la sede del UNFPA, 4 tenían problemas con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, 3 con una persona supervisada y 1 con un supervisor directo.

De los 95 casos presentados por el personal del UNFPA, el 83% quedó cerrado, el 13% permanecía en trámite y en el 4% se ha indicado la intención de llevar el caso al nivel oficial.

UNOPS

De los 43 funcionarios de la UNOPS que se pusieron en contacto con la Oficina, 18 eran hombres y 25 mujeres; 10 eran de la sede y 33 de las oficinas en los países; 22 eran funcionarios del cuadro orgánico y 21 personal de apoyo.

En lo que atañe a las cuestiones planteadas por los funcionarios de la UNOPS que se pusieron en contacto con la Oficina, 13 lo hicieron por cuestiones contractuales, 10 por cuestiones de derechos, 7 por cuestiones interpersonales, 7 por separación del servicio, rescisión del contrato, reestructuración del perfil del puesto, reasignación de tareas o no contratación, 3 tuvieron problemas por las condiciones de trabajo, 2 plantearon cuestiones de actuación profesional y 2 de ascenso, clasificación o conversión del puesto.

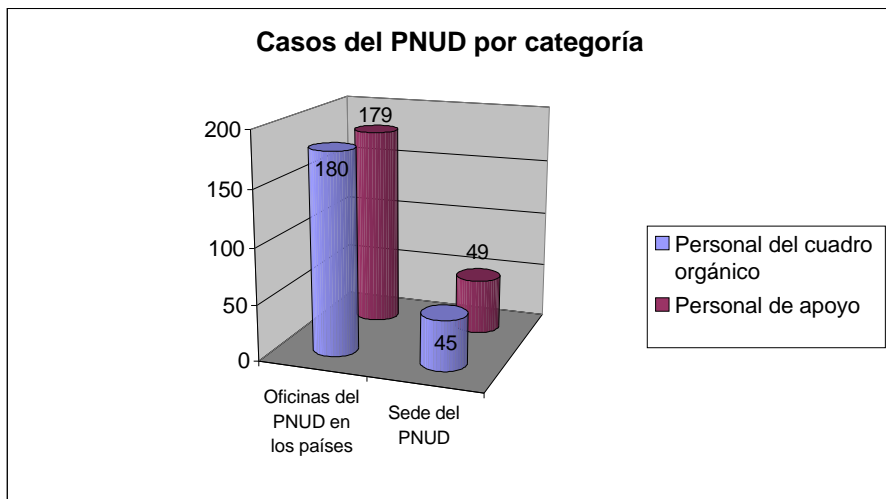
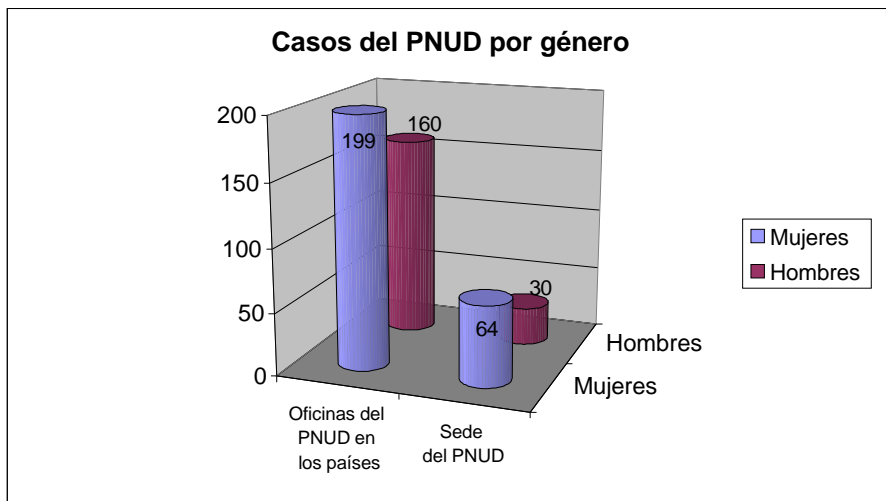
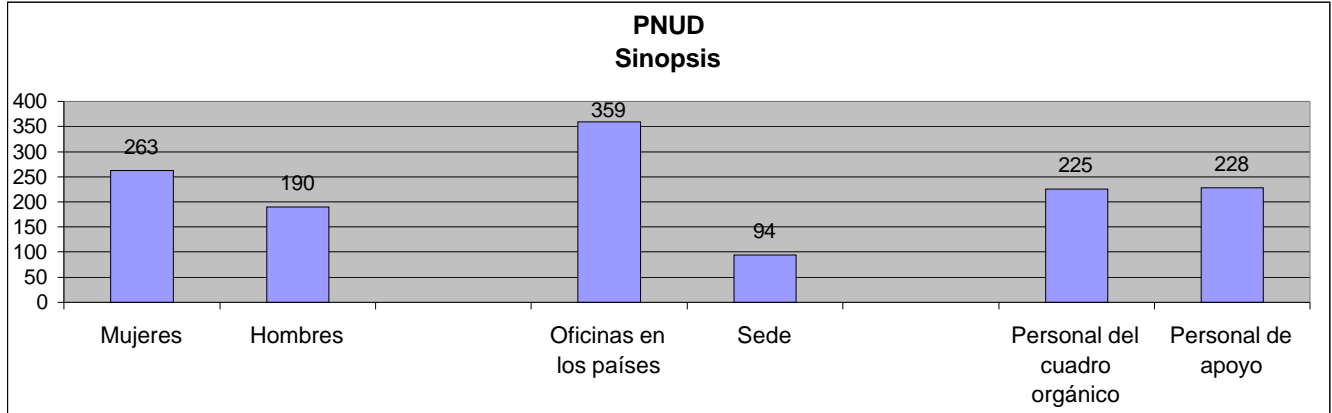
De los funcionarios en las oficinas en los países del UNOPS que consultaron la Oficina, 16 tenían problemas con un funcionario directivo superior, 4 con un supervisor directo, 3 con la División de Gestión de Recursos Humanos, 3 con cuestiones de política y 2 con un colega. Del personal de la sede, 5 tenían problemas con la División de Gestión de Recursos Humanos, 3 con un supervisor directo, 1 con un funcionario directivo superior y 1 con un colega.

Los resultados de los casos presentados por el personal de la UNOPS fueron los siguientes: el 86% quedó cerrado, el 7% permanecía en trámite y en el 7% se ha indicado la intención de llevar el caso al nivel oficial.

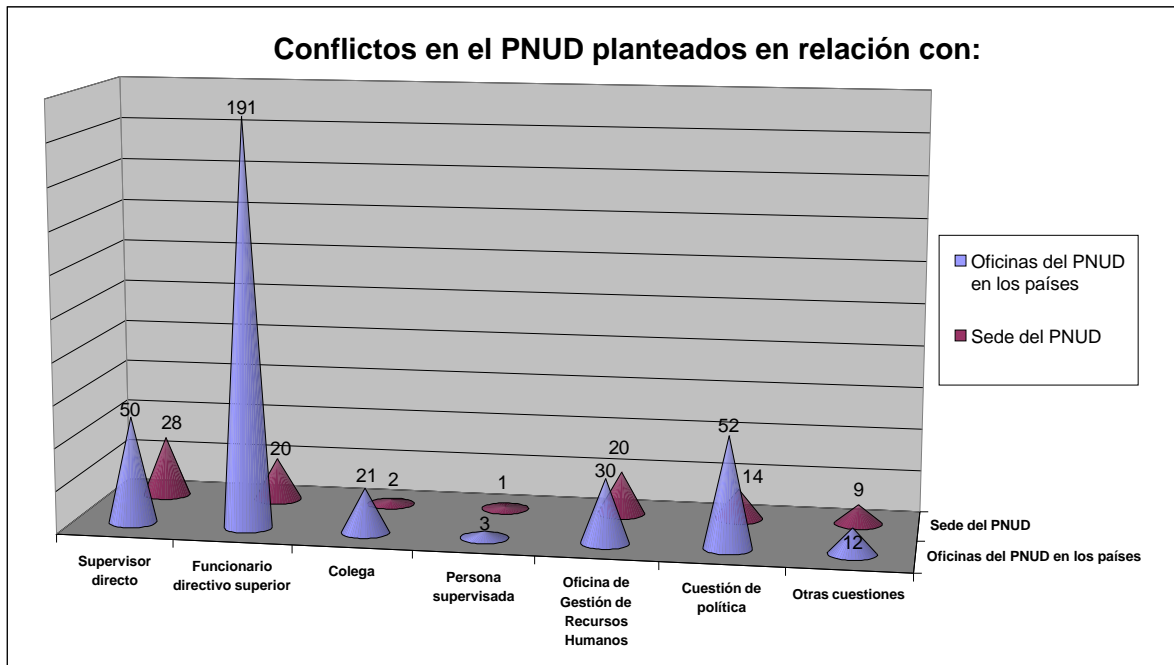
Desglose de casos por organismo

A. Casos del PNUD

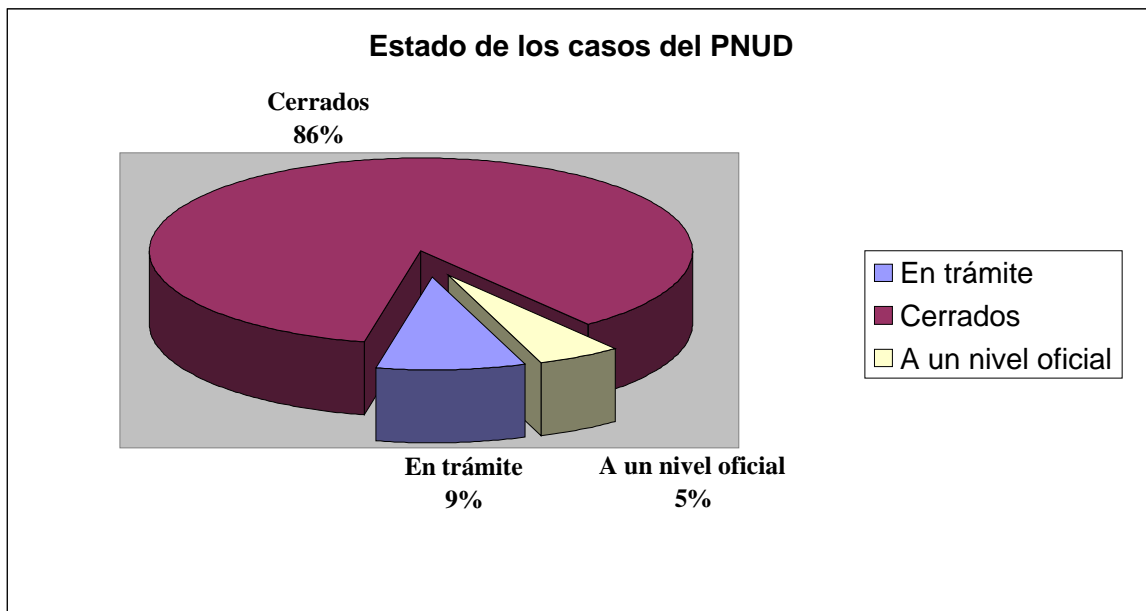
a. Sinopsis



b. Otras partes en el conflicto

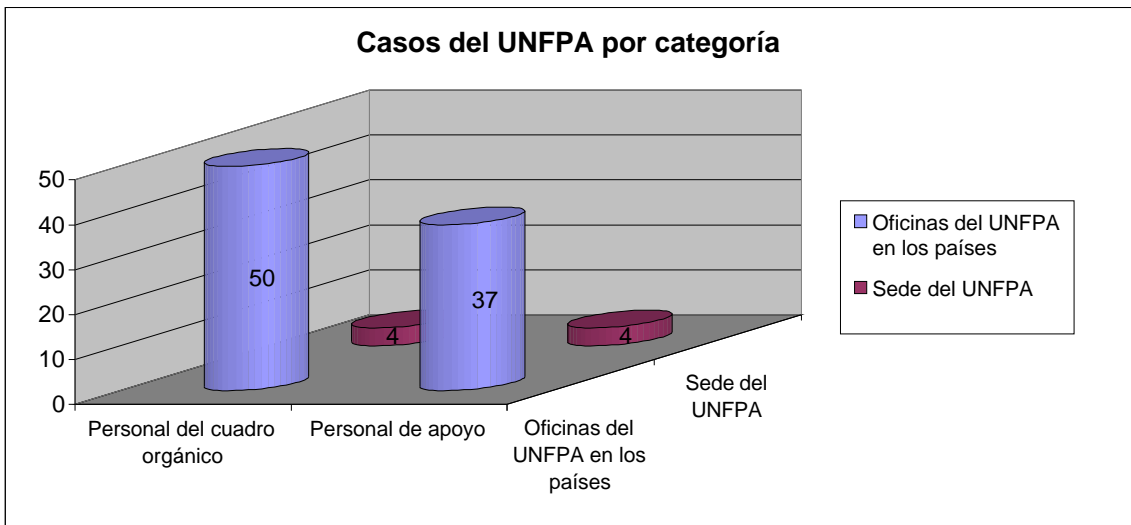
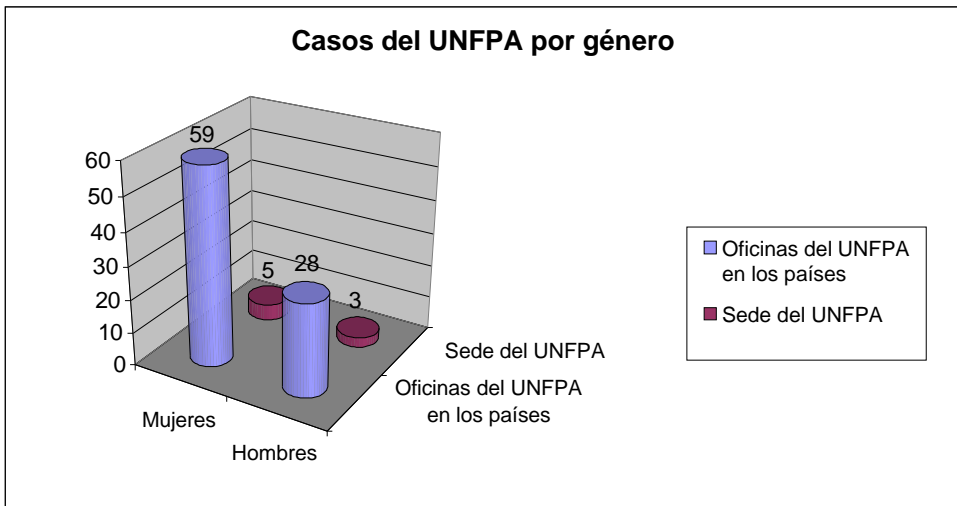
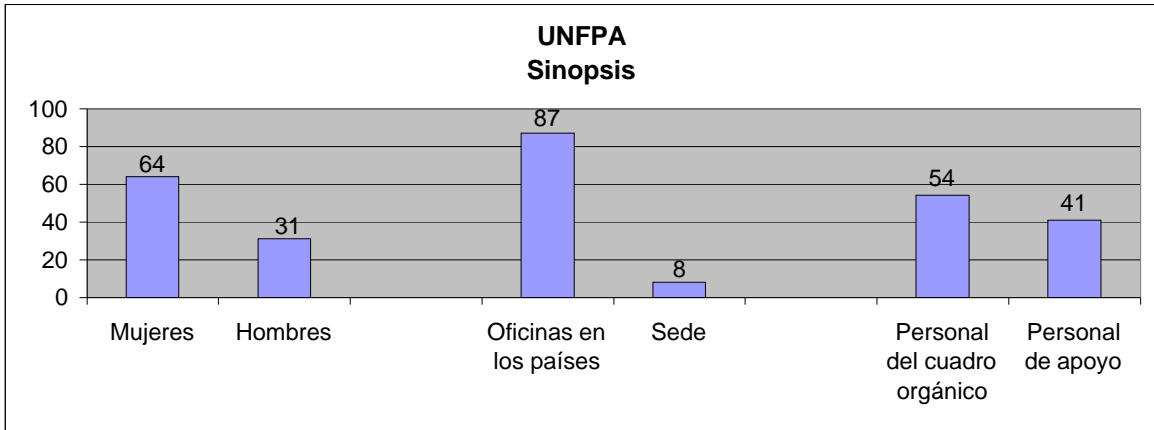


c. Estado de los casos

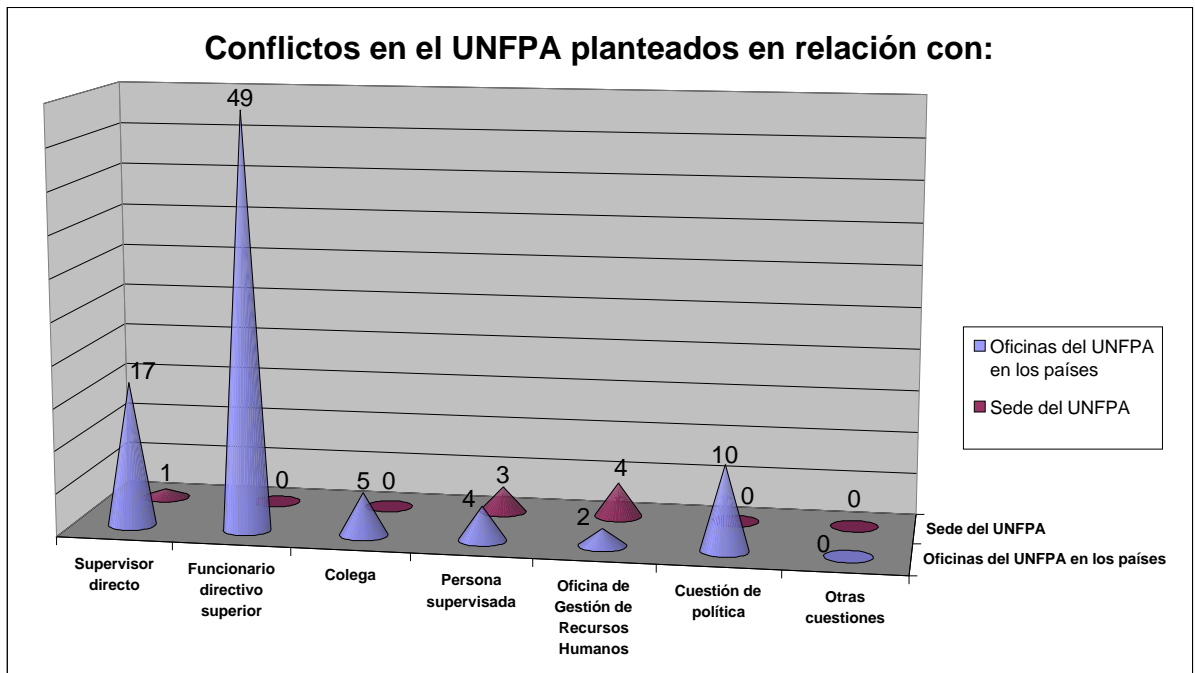


B. Casos del UNFPA

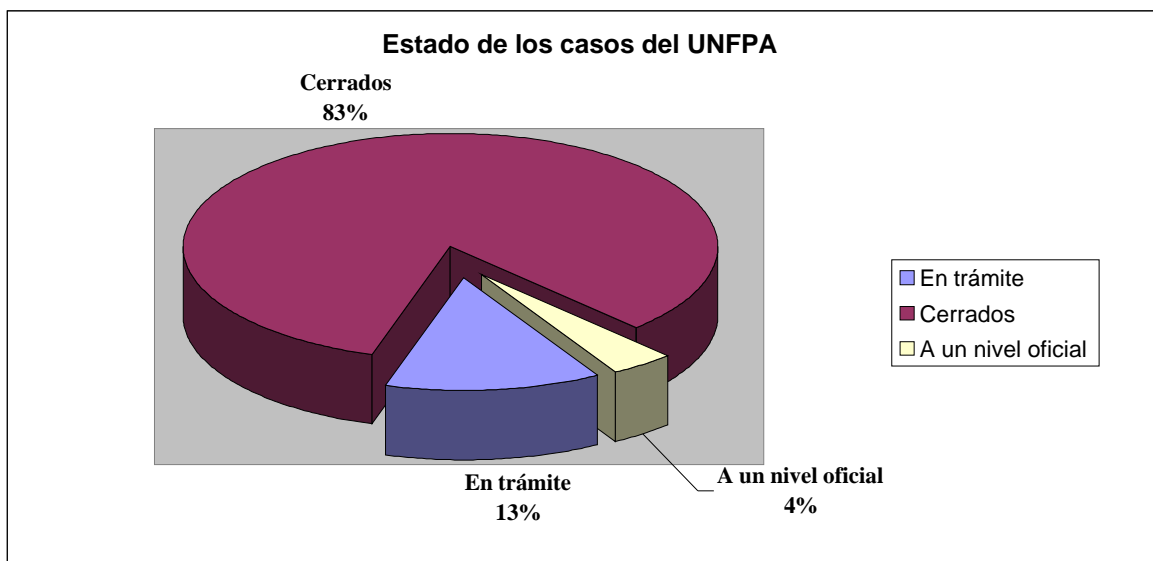
a. Sinopsis



b. Otras partes en el conflicto

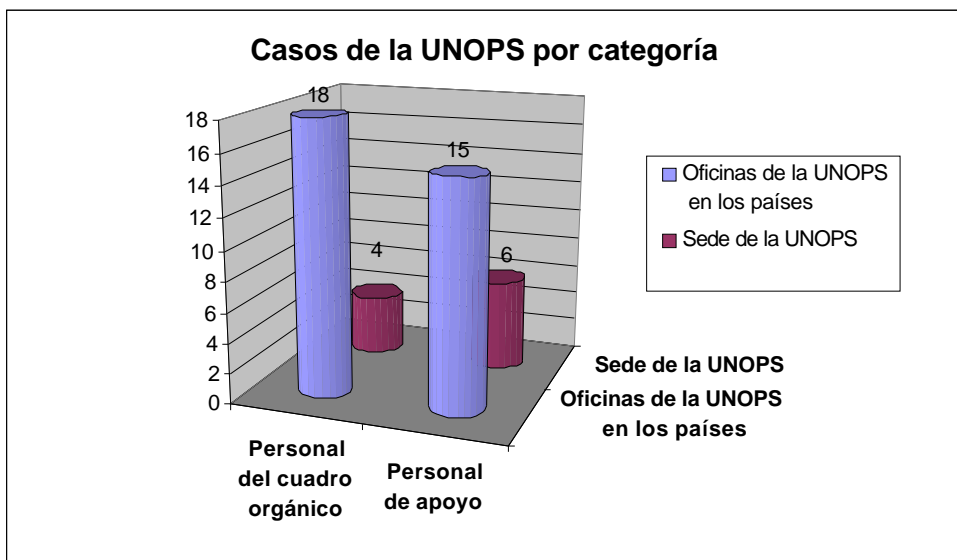
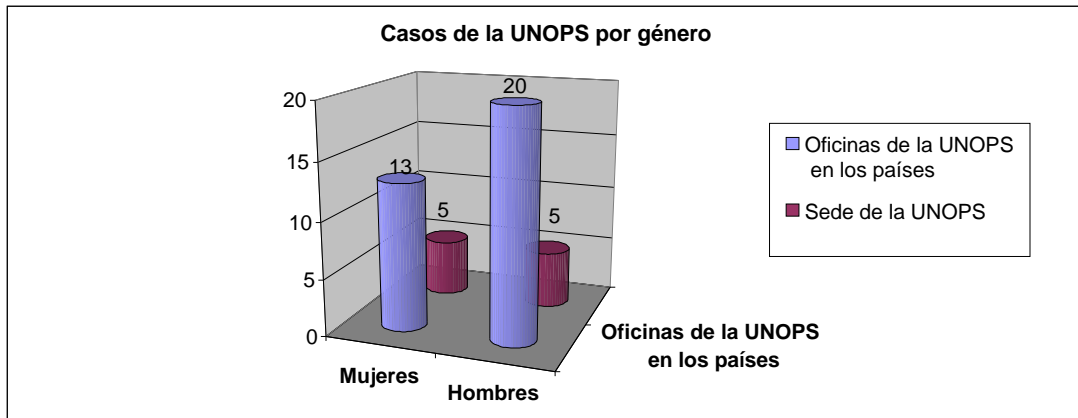
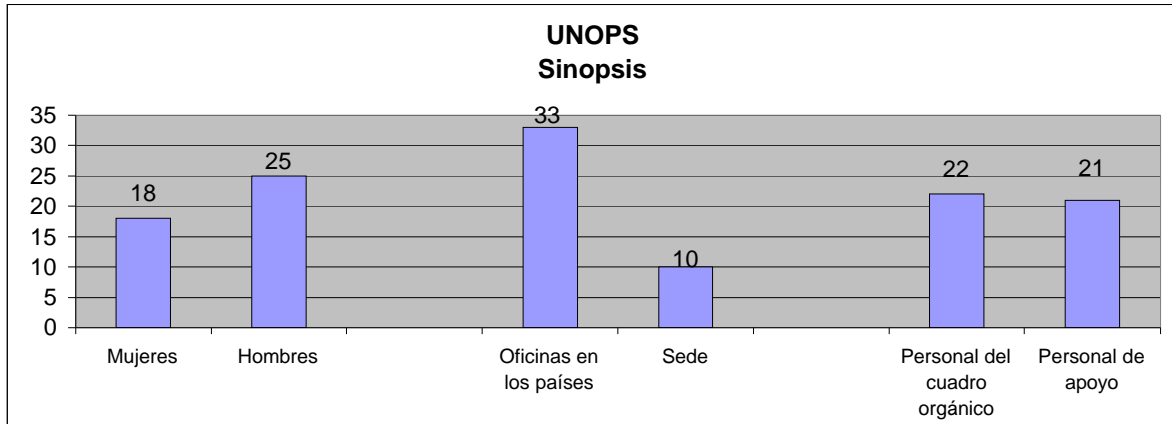


c. Estado de los casos

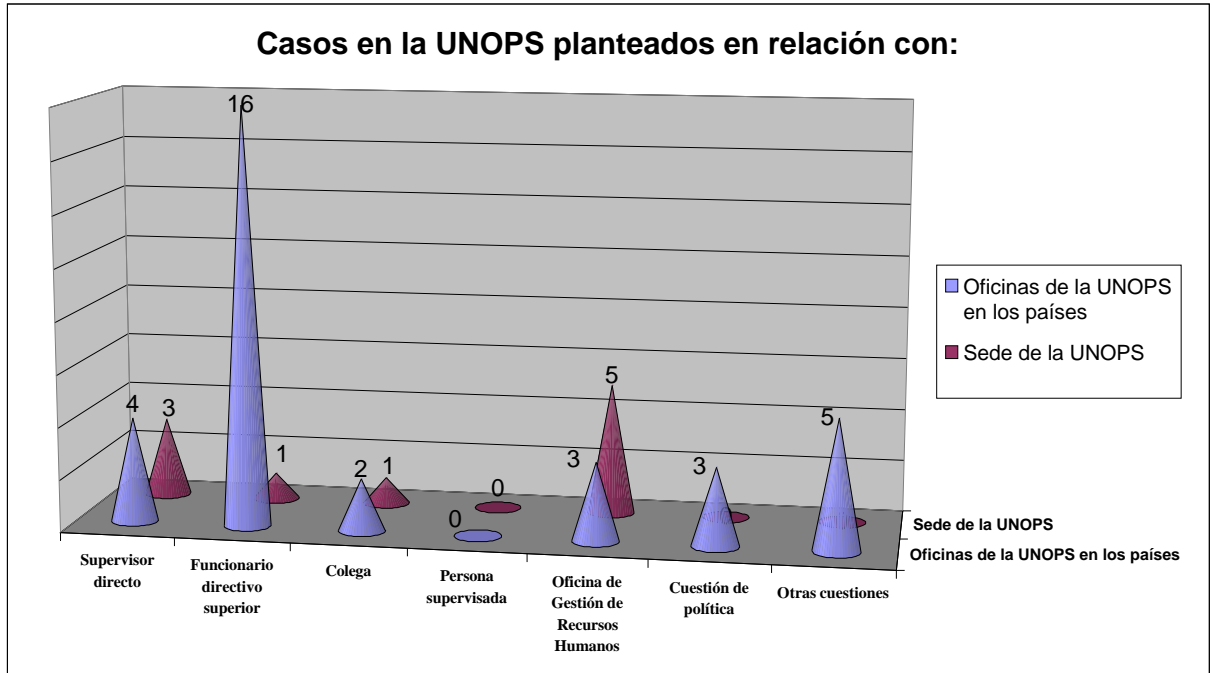


C. Casos de la UNOPS

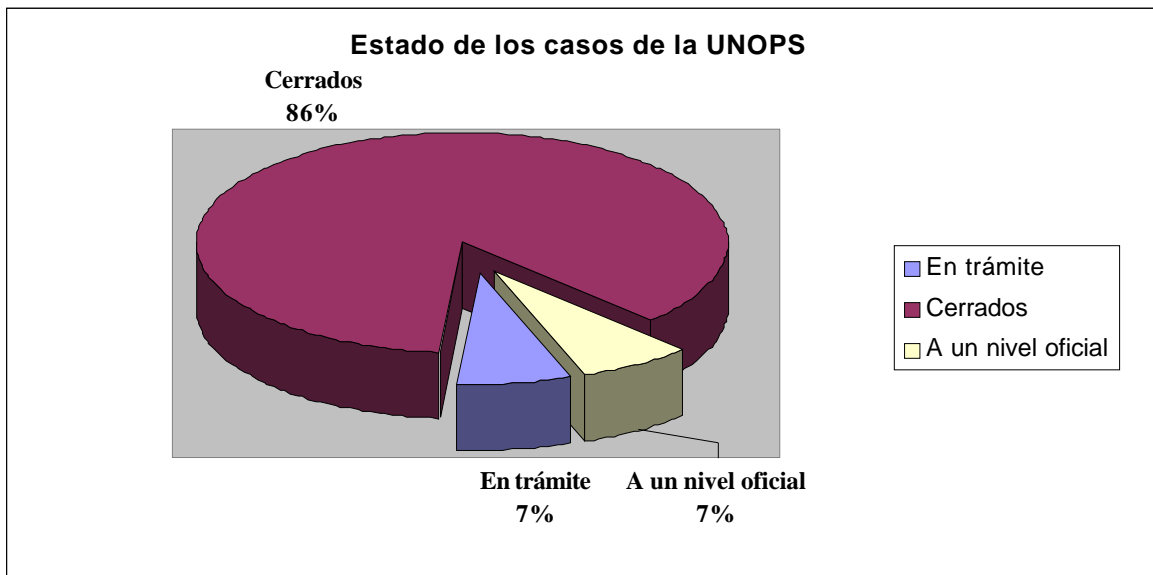
a. Sinopsis



b. Otras partes en el conflicto



c. Estado de los casos



Anexo II

Oficina Conjunta del Ombudsman del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS Mandato

El sistema del Ombudsman es el procedimiento oficioso de presentación de reclamaciones establecido dentro del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS en virtud del cual el Ombudsman o los Ombudsman pueden analizar conflictos de cualquier naturaleza derivados del empleo en el PNUD, el UNFPA, el UNICEF, la UNOPS y los programas y fondos conexos. Las personas pueden ponerse en contacto con el Ombudsman en cualquier etapa para solicitar ayuda en relación con cualquier problema vinculado con el empleo en que una perspectiva no oficial podría resultar útil.

El objetivo del procedimiento de presentación de reclamaciones es el de la conciliación mediante la búsqueda de soluciones mutuamente aceptables por medios oficiosos. El propósito de este procedimiento oficioso es fomentar un entorno laboral armonioso y productivo, y contribuir así a una mayor eficiencia organizativa y operacional.

Los servicios del Ombudsman están a disposición de los funcionarios y titulares de contratos del PNUD, el UNFPA, el UNICEF, la UNOPS y los programas y fondos conexos en servicio activo, y de ex funcionarios normalmente durante un período de un año con posterioridad a la separación del servicio o el final de su contrato. Ninguna persona que señale una cuestión a la atención del Ombudsman o que le suministre información será objeto de represalias en razón de dicha acción.

A. OBLIGACIONES

El Ombudsman deberá:

1. Actuar en aras del interés tanto de la persona como de la organización empleadora en relación con cuestiones dimanadas del empleo en el PNUD, el UNFPA, el UNICEF, la UNOPS y los fondos y programas conexos;
2. Dar curso, por medios oficiosos, a las reclamaciones que le son presentadas por esas personas;
3. Asistir y asesorar al personal en relación con sus derechos y privilegios en sus relaciones con las organizaciones que los emplean y garantizar que se recurra a todas las reparaciones posibles a fin de resolver sus problemas;
4. Ponerse rápidamente a disposición de todo el personal independientemente de la ubicación geográfica y estar dispuesto a viajar a las oficinas en los países, según proceda;
5. Sugerir soluciones, de ser necesario, pero sin poder de decisión. Podrá consultarse al Ombudsman sobre cuestiones de política en los casos en que sus opiniones y experiencia puedan resultar provechosos;

6. Preparar un informe anual que incluya el tipo y el número de reclamaciones tramitadas, así como recomendaciones sobre cambios de política y procedimientos, especialmente en los casos en que algún problema se haya visto agravado por cuestiones sistémicas. En el informe anual se observará el derecho a la confidencialidad de las personas que se han puesto en contacto con el Ombudsman y éste se publicará en el sitio del Ombudsman en la intranet;
7. Establecer enlaces y cooperar con otros ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas e instituciones de Bretton Woods, y procurar activamente encontrar formas de fortalecer el enfoque interinstitucional de la resolución oficiosa de conflictos;
8. Mantener contactos profesionales con la comunidad especializada en la resolución oficiosa de conflictos a fin de perfeccionar la capacidad y compartir las mejores prácticas mediante asociaciones profesionales, seminarios, talleres y otras oportunidades de capacitación.

B. PRINCIPIOS

El Ombudsman se guiará por los siguientes principios:

1. **Independencia.** El Ombudsman actuará con la mayor independencia posible de todas las demás oficinas y evitará el conflicto de intereses, el control externo y tanto la realidad como la apariencia de tomar partido. Con independencia de la administración y del personal, el Ombudsman estará en libertad de formular críticas sin temor a que la Oficina sea suprimida o restringida innecesariamente;
2. **Objetividad.** El Ombudsman llevará a cabo averiguaciones objetivamente, sin actuar en defensa de la administración ni del personal, y se orientará por los principios de ética más elevados, por ejemplo, el Código de ética y Normas de actuación de la Asociación de Ombudsman;
3. **Confidencialidad.** El Ombudsman tratará todos los asuntos que le sean presentados con la mayor confidencialidad. No adoptará ninguna medida en relación con una reclamación sin la autorización del demandante. La información que se transmita al Ombudsman será de carácter reservado. No obstante, con la autorización oral o escrita del demandante, el Ombudsman puede dar curso a esa información. Para garantizar la confidencialidad absoluta, el Ombudsman gozará de inmunidad frente a toda demanda de cualquier nivel de la organización de revelar información o documentación relativas a un cliente; las únicas excepciones que se dejan al arbitrio exclusivo del Ombudsman son los casos en que parezca haber riesgo inminente de daño grave. Las personas que soliciten los servicios del Ombudsman también deben mantener el mismo grado de confidencialidad que el garantizado por el Ombudsman.
4. **Privilegio.** El Ombudsman estará protegido de toda obligación de prestar declaración como testigo en cualquier procedimiento oficial del Comité Mixto de Disciplina, la Junta Mixta de Apelación o el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Aunque el Ombudsman permanece a disposición del personal en

calidad de asesor en todo momento de dichos procedimientos oficiales, (incluidos los del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas), no puede participar en ellos, excepto en los casos en que, a su juicio, pueda contribuir a mediar en la resolución de un caso.

5. **Justicia.** El Ombudsman se guiará por su consagración a la justicia y la equidad, y su compromiso con éstas. El Ombudsman se guiará por la Carta, el Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, así como las Normas de conducta de la administración pública internacional de la CAPI.

C. EXAMEN DE CONFLICTOS

El Ombudsman podrá examinar un conflicto de cualquier naturaleza relacionado con el empleo en el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS. El término “conflicto” se entenderá en su sentido más amplio e incluye, entre otras cosas, asuntos relativos a la administración de prestaciones, condiciones de empleo y prácticas administrativas, así como asuntos relativos a la conducta profesional y las relaciones con el personal. Queda a total discreción del Ombudsman si examinará o no un conflicto determinado.

El Ombudsman puede oír a cualquiera de las partes en el conflicto que desee utilizar sus servicios. Las partes pueden solicitar los servicios del Ombudsman por iniciativa propia o por recomendación de otras fuentes. El Ombudsman podrá invitar a cualquiera de las partes en un conflicto a participar en conversaciones.

El Ombudsman hará todo cuanto esté a su alcance para lograr una pronta resolución oficiosa de un conflicto. No obstante, en los casos en que el Ombudsman considera que no puede alcanzarse una solución oficiosa, se lo indicará a las partes de que se trata.

El Ombudsman tendrá libre acceso a toda la información pertinente (con excepción de la que queda amparada por la relación entre cliente y abogado o entre paciente y médico) y, de ser necesario, mantendrá conversaciones con los funcionarios afectados por la reclamación o con las personas que podrían estar en condiciones de aportar información.

El Ombudsman podrá solicitar a la Junta Mixta de Apelación que amplíe el plazo normal para interponer una demanda en el marco de la regla 111.2 del Reglamento del Personal; la remisión oportuna del asunto al Ombudsman invalida el plazo de dos meses especificado en el Reglamento del Personal para la interposición de una solicitud oficial para su examen por el Administrador.

D. SELECCIÓN, NOMBRAMIENTO Y ESTADO CONTRACTUAL

El Ombudsman será seleccionado conjuntamente por el Administrador del PNUD, el Director Ejecutivo del UNFPA, el Director Ejecutivo de la UNOPS y el Director Ejecutivo del UNICEF, que solicitarán y evaluarán cuidadosamente las aportaciones de los representantes del personal de sus respectivas organizaciones.

El Ombudsman tendrá acceso directo a la autoridad más elevada de la organización, es decir, el Administrador del PNUD, el Director Ejecutivo de la UNFPA, el Director Ejecutivo de la UNOPS y el Director Ejecutivo del UNICEF.

El Ombudsman será nombrado mediante una carta de nombramiento del PNUD por un plazo fijo de dos años, renovable por una única vez hasta un total de cinco años.

El Ombudsman no ejercerá tareas administrativas con excepción de las que se requieren para las actividades cotidianas de la Oficina Conjunta del Ombudsman. Estará inhabilitado para ocupar cualquier otro puesto en cualquiera de las cuatro organizaciones una vez que haya expirado su mandato.

El Ombudsman recibirá capacitación adecuada y permanente en materia de derecho laboral, gestión de los recursos humanos, igualdad entre los géneros y cualquier otra cuestión que se considere pertinente para el desempeño justo y transparente de sus funciones.

La actuación profesional del Ombudsman no estará sujeta a evaluación.

La diferencia entre las funciones del Ombudsman y las del Consejo del Personal es que el Ombudsman se ocupa de casos individuales en tanto que el Consejo representa al personal en lo que hace a cuestiones de política que podrían surgir y preocupaciones más generales del personal.

E. PROCESO DE SEPARACIÓN DEL CARGO

El Ombudsman podrá ser separado del cargo por causas concretas de conformidad con el Reglamento y Estatuto del Personal de las Naciones Unidas. Esto garantiza que el Ombudsman no será separado del cargo por razones políticas ni porque los resultados de las investigaciones hayan ofendido a las autoridades.

El Ombudsman sólo podrá ser separado de su cargo con la aprobación del Administrador del PNUD, el Director Ejecutivo del UNFPA, el Director Ejecutivo de la UNOPS y el Director Ejecutivo del UNICEF, que podrán recibir y evaluar cuidadosamente cualquier aportación de los representantes del personal de sus respectivas organizaciones.

Anexo III

CUARTA REUNIÓN ANUAL DE OMBUDSMAN Y MEDIADORES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS E INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS

**4 y 5 de octubre de 2005
Palais des Nations
Ginebra**

Plan de acción

1. Distribuir un proyecto de reglamento para el servidor de listas (listserv) y el sitio en la Web para fines de 2005, y designar un responsable del correo en la Internet (OPS, PNUD).
2. Ocuparse de las siguientes cuestiones en relación con el servidor de listas (listserv): seminarios temáticos en las reuniones anuales; establecer las necesidades en materia de capacitación, incluida la capacitación anterior a la reunión.
3. Establecer un grupo de trabajo para elaborar modelos de mandato y normas de práctica básicas, con observaciones, para ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. El proyecto se distribuirá antes de fines de 2005 (Naciones Unidas, PNUD, OMS, PMA y FMI).
4. Seguir colaborando con la Asociación Internacional de los Ombudsman en la elaboración de criterios para la recopilación de datos (Naciones Unidas, OMS).
5. Mantener y actualizar la lista de ombudsman actuales y anteriores, incluidos posibles mentores de nuevos ombudsman (OMS-Pacífico occidental).
6. Establecer un pequeño grupo de trabajo que examine y proponga formas de desarrollar la cooperación interinstitucional, incluidas las actividades de divulgación entre las organizaciones que actualmente no tienen un ombudsman ni mediador (ACNUR, OIM, PNUD, OACI).
7. Establecer un pequeño grupo de trabajo que elabore propuestas relativas a la condición jurídica del grupo de ombudsman y mediadores del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, incluidos proyectos de propuesta sobre la interposición de recursos para la resolución oficiosa de conflictos en que participan oficinas de ombudsman, de ser necesario (Naciones Unidas, FMI, CICR, OMS-Euro).
8. Establecer un pequeño grupo encargado de racionalizar los programas de las reuniones anuales, incluida la distribución de material con antelación a las reuniones a fin de aprovechar al máximo el tiempo para el diálogo productivo; y

establecer el horario y lugar de reunión adecuados, con un posible plan trienal de lugares de reunión y la posibilidad de alternar entre las sedes y los lugares de destino fuera de la sede (Naciones Unidas, PNUD, ACNUR).

9. Compartir material de promoción.