PNUD

Al servicio de las personas y las naciones

UNFPA unicef UNOPS UN WOMEN

United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women

2019 Informe Anual

de la Oficina del Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas











Colaborando en la búsqueda de soluciones

2019 Informe anual

de la Oficina del Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas

Empowered lives.
Resilient nations.

United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women

Resumen

Con la presentación de su informe sobre la labor de la Oficina durante 2019, el Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas hace un balance de un año muy productivo mientras enfrenta al mismo tiempo el enorme desafío planteado por la pandemia de la COVID-19. Como respuesta inmediata, la Oficina fortalecerá aún más las intervenciones que aprovechan las posibilidades de la comunicación virtual y continuará ampliando los mecanismos informales de resolución de conflictos y su programa de capacitación a distancia.

Los logros más notables del año pasado se encuentran en el ámbito de la mediación y en la introducción del programa Facilitadores para el Respeto en el Lugar de Trabajo (RWF, por sus siglas en inglés).

El potencial de la mediación como un medio rápido y rentable de resolver conflictos en el lugar de trabajo recibió un gran impulso gracias a la confianza puesta en la Oficina por UNICEF, junto con los recursos correspondientes. Con la creación del Junta Asesora Internacional y el Panel de Mediación Global, la Oficina está ahora mejor posicionada para poner en práctica la eficacia de la mediación cuando se lleva a cabo de manera experta y profesional.

El Programa RWF, que actualmente cuenta con el apoyo del PNUD, UNFPA y ONU-Mujeres, también reafirma los buenos resultados de la resolución informal de conflictos involucrando a colegas elegidos por sus compañeros como recursos de primera línea en las oficinas en los países. Tal como sucede con otras iniciativas de la Oficina, los RWF –quienes se someten a una capacitación rigurosa y son administrados por la Oficina, ofrecen la garantía de confidencialidad al momento de abordar los problemas que se les presentan.

El Ombudsman también aborda el tema del arbitraje, que no ha sido un medio eficaz para resolver conflictos en las Naciones Unidas, principalmente debido a lo limitado de su aplicación para el tipo de casos que surgen en el lugar de trabajo de las Naciones Unidas. Teniendo esto en consideración, el Ombudsman propone una solución viable.

La Oficina recibió casos pertenecientes a todas las categorías durante el período que se informa. Los principales temas siguen teniendo que ver con las relaciones de evaluación (33 %); empleo y carrera profesional (25 %); y problemas institucionales, de liderazgo y de gestión (11 %).

Junto con elogiar a la organización por sus esfuerzos permanentes para garantizar un lugar de trabajo digno, el Ombudsman ha hecho una serie de recomendaciones –algunas de las cuales ya fueron planteadas en años anteriores– que pueden ayudar en todos los niveles a alcanzar los objetivos de prevención y gestión efectiva de los conflictos.

Reforzado gracias a su reciente reorganización, el equipo del Ombudsman sigue estando, como siempre, disponible para apoyar a las cinco organizaciones durante el dificilísimo período que nos aguarda.

Contenidos

Introducción 2

I. Descripción general del trabajo de la Oficina 4

A. Descripción general de los casos 4

B. Actividades de divulgación 6

II. Observaciones y recomendaciones con respecto a los conflictos en 2019 9

A. Reclutamiento para consultorías 9

B. Gestión del desempeño 10

C. Deber de asistencia institucional 12

1. Gestión de conflictos y salud mental en el trabajo 13

2. Multilingüismo en el lugar de trabajo 13

D. Investigaciones 14

E. Facilitadores para el Respeto en el Lugar de Trabajo 16

F. Mediación 17

G. Arbitraje 19

III. El camino a seguir 22

Introducción

El año 2019 fue uno de los más importantes de los que se tienen registro desde la creación de la Oficina del Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas hace casi 20 años. En respuesta a las solicitudes hechas en años anteriores, las cinco organizaciones a las que atiende la Oficina aprobaron su restructuración, la cual está casi por completarse mientras se elabora el presente informe. Los aspectos centrales de dicha restructuración incluyen el reclutamiento de un Ombudsman Adjunto, la apertura de dos oficinas adicionales –una en Estambul y otra en Bangkok– y el aumento al doble en la cantidad de profesionales internacionales y personal de apoyo. Esta reorganización permitirá mayor cercanía entre el equipo del Ombudsman y el personal de las cinco organizaciones que está repartido por el mundo, y facilitará las visitas de manera frecuente y regular una vez que se reanuden los viajes. Cabe hacer notar que la restructuración tuvo lugar gracias a un uso más eficiente de los recursos disponibles, casi con costo cero.

El año que se está revisando también será recordado como el momento en el cual las cinco organizaciones firmaron un nuevo contrato de distribución de costos para la Oficina, reflejando de ese modo los cambios significativos que se han producido desde su creación. La falta de un contrato revisado era el principal obstáculo para la restructuración de la Oficina.

El nuevo mecanismo de distribución de costos incluye una fórmula sencilla para adaptar los aportes de cada organización basada en la cantidad total de personal, lo cual facilita enormemente la manera de reflejar los cambios a futuro en las respectivas fuerzas de trabajo. Por último y en relación con la operación interna de la Oficina, el año 2019 también fue importante puesto que marcó el momento en que las cinco organizaciones, en conformidad con los términos de referencia de la Oficina, determinaron finalmente la duración del mandato de la Oficina del Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas, que ahora coincide con el período del Ombudsman de las Naciones Unidas. Además, las organizaciones decidieron renovar el mandato del actual Ombudsman por un nuevo período de cinco años.

Los aspectos centrales de la restructuración incluyen el reclutamiento de un Ombudsman Adjunto, la apertura de dos oficinas adicionales –una en Estambul y otra en Bangkok– y el aumento al doble en la cantidad de profesionales internacionales y personal de apoyo.

El año 2019 también fue uno de los más activos en la historia de la Oficina, que incluye una ampliación significativa de sus capacidades de mediación para satisfacer la creciente demanda de su mecanismo rápido y expedito para la resolución informal de conflictos en el lugar de trabajo. Otro desarrollo importante fue el despliegue de los RWF. Seleccionados mediante un proceso competitivo entre el personal de las oficinas en los países y capacitados por miembros del equipo del Ombudsman, los RWF constituyen una oportunidad in situ para que el personal aborde sus problemas con colegas confiables que dan garantía de confidencialidad. Los primeros comentarios acerca de ambos componentes de la Oficina son extremadamente alentadores.

La Sección I de este informe ofrece un desglose de la cantidad de casos recibidos en 2019 (434, con casi el 80 % de ellos de oficinas fuera de la sede), y destaca que los tres ámbitos de conflicto que se presentan al Ombudsman han permanecido constantes a través de los años: relaciones de evaluación (principal problema durante cinco años consecutivos); empleo y carrera profesional; y problemas institucionales, de liderazgo y de gestión. Como en años anteriores, el Ombudsman ha hecho una serie de recomendaciones para abordar estos temas que siguen siendo obstáculos importantes para establecer y mantener un lugar

de trabajo digno. En este sentido, el Ombudsman insta a todos los directivos de las cinco organizaciones a implementar estas recomendaciones, las cuales se basan en experiencias directas y representan la sabiduría acumulada de una amplia gama de actores.

Esta sección también ofrece un panorama general de las actividades de divulgación, incluyendo las múltiples reuniones interactivas y oportunidades de capacitación facilitadas por las visitas del equipo de la Oficina a un total de 23 países en cinco regiones.

La Sección II del informe ofrece observaciones y recomendaciones sobre importantes facetas del trabajo de la Oficina en 2019, las que incluyen desde los eternos problemas de las prácticas de contratación y gestión del desempeño hasta el deber de asistencia en las cinco organizaciones, particularmente en relación con los temas de salud mental, el tema del multilingüismo en el lugar de trabajo y las consultas planteadas por el personal con respecto al proceso de investigación. Esta sección también aborda en detalle los actuales avances y mejoras hechas a la mediación y el mecanismo de RWF, según se indicó, así como a una propuesta revisada en relación con el arbitraje.

El año 2019 también fue uno de los más activos en la historia de la Oficina, que incluye una ampliación significativa de sus capacidades de mediación para satisfacer la creciente demanda de su mecanismo rápido y diligente para la resolución informal de conflictos en el lugar de trabajo.

El año 2019 también fue uno de los más activos en la historia de la Oficina, que incluye una ampliación significativa de sus capacidades de mediación para satisfacer la creciente demanda de su mecanismo rápido y diligente para la resolución informal de conflictos en el lugar de trabajo.

La Sección III proyecta el camino a seguir. La reorganización de la Oficina y su expansión en 2020 será un motor poderoso para satisfacer la creciente necesidad de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Las facilidades existentes de aprendizaje a distancia y la experiencia del equipo de la Oficina en lidiar con casos a través del teléfono y diversos protocolos de voz vía Internet, en cierta medida agilizarán los actuales arreglos de teletrabajo producto de la pandemia de la COVID-19. Con nuevos centros geográficos, especialmente en África Occidental, habrá un contacto más estrecho con más personal y aumentarán las visitas presenciales a efectos de capacitación y resolución de conflictos en las oficinas regionales y en los países una vez que se levanten las restricciones a los viajes. El Ombudsman está muy motivado por la importancia que los directores ejecutivos de las cinco organizaciones le dan a conseguir y mantener lugares de trabajo dignos en sus organizaciones. Como siempre, el Ombudsman cooperará plenamente con esta tarea, teniendo en consideración los principios operativos de la Oficina: independencia, neutralidad, confidencialidad e informalidad.

Como estamos en 2020, es imposible que el Ombudsman presente un informe que resuma la labor realizada el año anterior y aborde los planes de trabajo del presente y del futuro sin reflexionar sobre lo que significa vivir en una época de crisis mundial. Desde la perspectiva de la prevención y la resolución de conflictos, es deber del Ombudsman destacar que conceptos tales como comunicación respetuosa, cooperación, resolución de problemas y mediación están demostrando ser vitales, ahora más que nunca, mientras el mundo lucha por recuperar los estilos de vida del pasado. Una vez que estos tiempos difíciles pasen, no podemos olvidar, particularmente las personas que tienen el honor y el privilegio de servir a las Naciones Unidas, la importancia cotidiana de estos conceptos, que son claves para un ambiente de trabajo sano y enriquecedor y, por lo tanto, centrales en cualquier tipo de labor del ombudsman.

I. Descripción general del trabajo de la Oficina

A. Descripción general de los casos

En el período que se informa de 2019, la Oficina del Ombudsman recibió 434 casos. La Figura 1 muestra que 189 se originaron en el PNUD, 25 en UNFPA, 134 en UNICEF, 37 en UNOPS, 43 en ONU-Mujeres y 6 en otras entidades. Las mujeres denunciaron 260 casos, los hombres 153 y 21 fueron casos grupales.

En el período bajo revisión, la mayoría de los problemas que llegaron al Ombudsman se refieren a tres categorías principales: relaciones de evaluación (33 %); asuntos relacionados con empleo y carrera profesional (25 %); y problemas institucionales, de liderazgo y de gestión (11 %) (ver Figura 2). La Figura 3 muestra que las relaciones de evaluación y los asuntos relacionados con el empleo y la carrera profesional son los dos temas más importantes en todas las regiones. La categoría de relaciones de evaluación (relación entre supervisor y supervisado) figura como la principal denuncia del personal a la Oficina por quinto año consecutivo.

Figura 1: Casos recibidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019

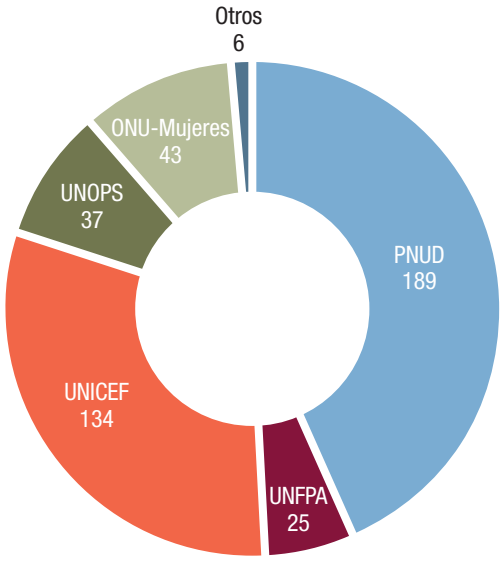


Figura 2: Temas abordados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019

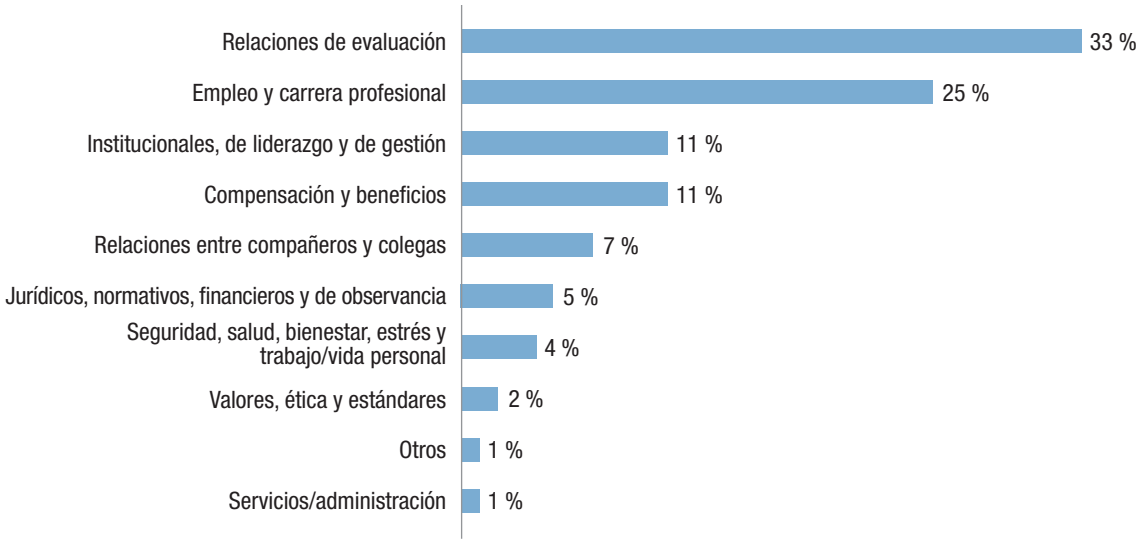
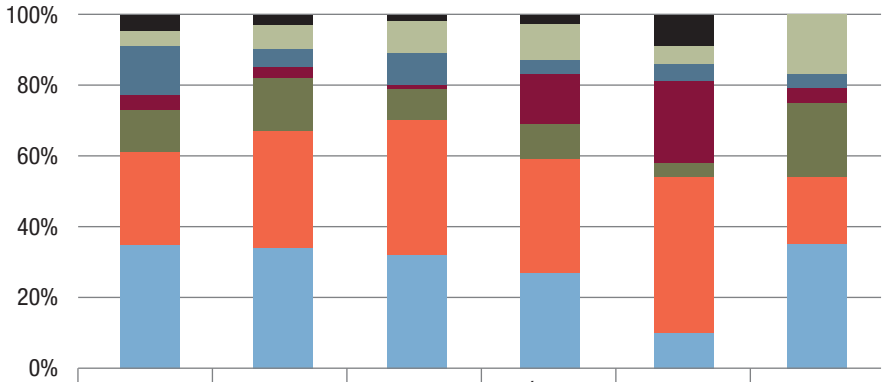


Figura 3: Casos recibidos por región, 2019



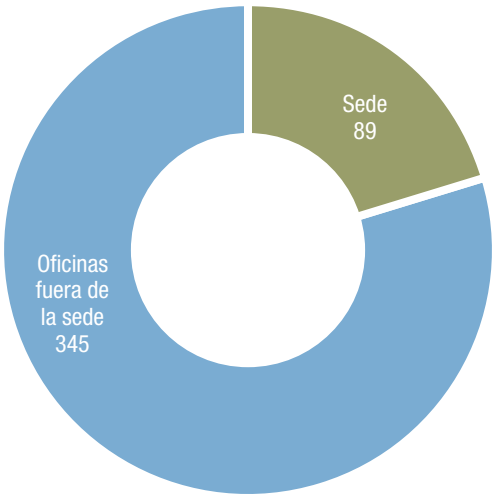
	Europa y CEI	América del Norte	Asia y el Pacífico	África	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y Norte de África
Otros	5 %	3 %	2 %	3 %	9 %	0 %
Relaciones entre compañeros y colegas	4 %	7 %	9 %	10 %	5 %	17 %
Jurídicos, normativos, financieros y de cumplimiento	14 %	5 %	9 %	4 %	5 %	4 %
Institucional, de liderazgo y de gestión	4 %	3 %	1 %	14 %	23 %	4 %
Compensación y beneficios	12 %	15 %	9 %	10 %	4 %	21 %
Relaciones de evaluación	26 %	33 %	38 %	32 %	44 %	19 %
Empleo y carrera profesional	35 %	34 %	32 %	27 %	10 %	35 %
Número total de casos	**67**	**74**	**94**	**95**	**52**	**52**

B. Actividades de divulgación

Las visitas al terreno son una oportunidad para que la Oficina del Ombudsman invite a todos los titulares de contrato a participar en reuniones interactivas, talleres y actividades de capacitación. En dichos eventos, el equipo del Ombudsman invita al personal a reflexionar sobre las causas subyacentes del conflicto en el lugar de trabajo y sobre las opciones y herramientas de las que disponen para ayudarlos a gestionar el conflicto de manera más eficiente. Manteniendo su postura neutral, el equipo lleva a cabo reuniones con representantes de la dirección y del personal. Con frecuencia en esas visitas, se le pregunta al Ombudsman en qué se funda su decisión de visitar esa región o país en particular. Cabe destacar que la decisión de visitar un país o región depende exclusivamente del Ombudsman.

Durante el año del informe, el equipo del Ombudsman visitó un total de 23 países en cinco regiones. La Figura 4 muestra un desglose de casos recibidos por la Oficina en la sede y de aquellos recibidos de las oficinas en los países. Los casos reportados en la sede corresponden al 21 %, mientras que aquellos de oficinas lejos de la sede corresponden al restante 79 %, cifras que coinciden con años anteriores.

Figura 4: Todos los casos; oficinas en el país vs. sede, 2019



En 2019, la Oficina facilitó 36 presentaciones tipo asamblea abierta que llegaron a casi 1.700 colegas de las cinco organizaciones. La Oficina también facilitó 27 cursos de capacitación, con una duración de entre medio día a dos días, que beneficiaron a más de 900 colegas. Esto representa un aumento considerable en solicitudes de capacitación respecto al año anterior. Si bien la mayoría de las exposiciones fueron facilitadas de manera presencial, varias fueron virtuales. Un aspecto importante de las presentaciones tipo asamblea abierta y los cursos de capacitación es que sensibilizan con respecto a la gama de servicios de resolución de conflictos que ofrece la Oficina. También constituyen una oportunidad de interacción en persona y de manera prolongada con el equipo del Ombudsman, facilitando de ese modo que el personal pueda llamar a la Oficina cuando enfrenta un problema o inquietud relacionada con el lugar de trabajo.

Asambleas abiertas

La presentación de la asamblea abierta se llama “De-Mystifying the Ombudsman” (Desmitificando al Ombudsman) y cubre los principios operativos de la Oficina, cómo se logra el trabajo y de qué manera este complementa los recursos integrados de gestión de conflictos de las organizaciones. Como indica el título, la Oficina usa estas presentaciones para continuar luchando contra los malos entendidos y concepciones erradas acerca de la función del Ombudsman. Uno de los obstáculos más grandes es despejar el mito según el cual acceder a los servicios de la Oficina constituye un acto de escalamiento: no lo es. En el período de preguntas después de la presentación, los participantes normalmente consultan acerca de la confidencialidad, la oportunidad de la resolución de conflictos y, últimamente, la función de mediación.

Capacitación presencial

Como mecanismo interno para la resolución informal de conflictos, el equipo del Ombudsman se encuentra en una posición privilegiada para desarrollar sus cursos basándose en las necesidades que observa y de adaptarlas al contexto de un lugar de trabajo de las Naciones Unidas, haciéndolos lo más pertinentes para el personal como sea posible. El actual listado de cursos ofrecidos por la Oficina, disponible en www.fpombudsman.org/training/, incluye Negociación, Mediación, Interacción Intercultural, Civilidad y Respeto y Conversaciones Complejas en el Trabajo (y más allá). El curso sobre Negociación examina los principios básicos de la negociación integradora, un modelo ideal para organizaciones de ayuda humanitaria puesto que pone énfasis en un proceso colaborativo al momento de intentar llegar a un acuerdo. Mediación fue el curso solicitado con mayor frecuencia por las unidades de recursos humanos durante 2019 y fue muy bien recibido por los participantes, quienes comentaron que necesitaban más práctica en la gestión productiva de los diálogos con el personal. La Oficina también presentó un nuevo taller, Interacción Intercultural, que se enfoca en identificar las dimensiones cuantificables de las culturas nacionales para ayudar a las personas a mejorar su eficacia en la interacción cotidiana en el trabajo. El entusiasmo reflejado en los comentarios recibidos a la fecha confirma que trabajar en un ambiente multicultural, multinacional y multilingüe platea desafíos propios. Varios participantes indicaron que el taller debería ser obligatorio, por lo menos para los directores. Por su parte, el curso Civilidad y Respeto analiza temas tales como seguridad psicológica y confianza en el lugar del trabajo. La Oficina señala que este curso es solicitado con frecuencia por unidades que se enfrentan al deterioro de su comunicación de equipo y dinámicas de trabajo. Tal como fue el caso en años recientes, el curso más solicitado en general fue Conversaciones Complejas en el Lugar de Trabajo (y más allá), que se impartió 17 veces en 2019. Los comentarios incluyeron la necesidad de prolongar el curso a fin de permitir tiempo adicional para practicar con múltiples escenarios.

Como mecanismo interno para la resolución informal de conflictos, el equipo del Ombudsman se encuentra en una posición privilegiada para desarrollar sus cursos basándose en las necesidades que observa y adaptarlas al contexto de un lugar de trabajo de las Naciones Unidas, haciéndolos lo más pertinentes para el personal como sea posible.

De hecho, la Oficina recibe constantemente retroalimentación que apunta a prolongar y aumentar la frecuencia de los cursos. Esto indica que el personal está comenzando a reconocer los desafíos que implica el desarrollo de las que en general (y erradamente, en opinión del Ombudsman) se denominan “habilidades blandas”. En efecto y además de la gran cantidad de tiempo que requiere el aprendizaje y dominio de dichas habilidades, su ausencia tiene un impacto directo y enorme sobre el clima laboral de cualquier organización e incluso sobre sus resultados finales, entre otras cosas. En consecuencia, lo más correcto sería denominar a las habilidades que se enseñan en estos cursos como “habilidades duras”.

Debido a la alta demanda que tienen los cursos del Ombudsman y a la falta de espacio para facilitarlos, a menudo hay listas de espera. Sin embargo, la expansión del personal de la Oficina mencionada en la introducción, también ha contribuído a que la Oficina aumente su capacidad formativa. Por último, la Oficina también está en una posición especial para convocar a los colegas de las cinco organizaciones a cursos de capacitación. Por ejemplo, Conversaciones Complejas en el Lugar de Trabajo (y más allá) se presentó en Bangkok como un curso interinstitucional para altos directivos, y los participantes comentaron lo estimulante, enriquecedor y dinámico que resultó aprender junto a colegas de otras organizaciones.

Capacitación en línea

En 2019, el equipo del Ombudsman finalizó la mayor parte del trabajo para desarrollar un curso en línea y de múltiples módulos sobre gestión de conflictos, que ahora está disponible en el sitio web de la Oficina y para ser incorporado en las plataformas de aprendizaje en línea de las cinco organizaciones. Este curso interactivo y práctico consta de cinco módulos fundamentales y varios complementarios. Todos los módulos fueron creados pensando en los lugares de trabajo de las Naciones Unidas y usando los principios de la Carta de las Naciones Unidas como la base de los métodos informales de resolución de conflictos. Fue diseñado para todos los niveles de personal en todos los lugares. A través de escenarios basados en casos reales abordados por la Oficina, los módulos examinan las mejores prácticas en la gestión de conflictos, así como los recursos disponibles para todos quienes enfrentan conflictos o tienen inquietudes relacionadas con el lugar de trabajo. Los módulos fundamentales del curso transmiten al personal las ideas esenciales sobre la gestión de conflictos en las cinco organizaciones. Además, estos módulos explican la noción de responsabilidad compartida para gestionar conflictos y las consecuencias de no hacerlo. Los módulos complementarios abordan una serie de temas, incluidos conflictos grupales y la función de los directores a la hora de abordar estas disputas. El módulo final consta únicamente de preguntas prácticas que sirven para perfeccionar las habilidades. Al Ombudsman le complace observar que diversos colegas ombudsman, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, han expresado interés en el curso y solicitado al Ombudsman que comparta su contenido y metodología.

RECOMENDACIÓN

- **El Ombudsman recomienda que, como forma de fortalecer las habilidades de gestión de conflictos en todos los niveles de su organización, los directores ejecutivos instruyan el carácter obligatorio de los cinco módulos fundamentales del curso Gestión Efectiva de Conflictos en el Lugar de Trabajo de las Naciones Unidas. Además, el Ombudsman recomienda encarecidamente que el módulo complementario sobre la función de los directores sea obligatorio para todos ellos.**

II. Observaciones y recomendaciones con respecto a los conflictos en 2019

A. Reclutamiento para consultorías

La Oficina del Ombudsman ha recibido quejas de consultores a los que se les ha adjudicado un contrato después de un proceso riguroso de selección para luego enterarse de que las condiciones del contrato anunciadas fueron cambiadas. Hay casos en los cuales los consultores han trabajado durante algún tiempo y luego se les informa que no hay fondos suficientes para que continúen, y se les notifica la reducción del plazo del contrato. En otros casos, los consultores aceptan un contrato de 12 meses, pero una vez que llegan a la región se les informa que el contrato será por mucho menos tiempo debido a falta de recursos. Algunas unidades anuncian cambios unilaterales en los entregables previstos e indican que, por lo tanto, acortarán el contrato y republicarán la consultoría. El Ombudsman ha conversado con las unidades de adquisiciones y ha determinado que antes de que se publique una consultoría, la unidad de contratación debe garantizar que hay fondos suficientes para el plazo del contrato publicitado. En opinión del Ombudsman, para proteger la buena reputación de las organizaciones, las unidades de contratación deben, sin excepción alguna, cumplir con las condiciones de un contrato tal y como fueron publicitadas.

Cuando una organización contraviene las condiciones de un contrato aduciendo a la falta de fondos como un hecho de fuerza mayor que exige anulación o modificaciones imprevistas, el consultor sufre mermas tanto profesionales como financieras para las cuales no se consideran compensaciones. Es poco probable que los consultores internacionales estén interesados en trasladarse a un sitio de destino asumiendo los gastos por un plazo de, por ejemplo, tres meses. Además, el Ombudsman considera que no es razonable esperar que un consultor contratado por una organización del sistema de Naciones Unidas deba absorber los costos financieros provocados por un contrato que es modificado de manera radical y unilateral; es más, en su opinión se trata de una práctica altamente perjudicial para la reputación de la organización.

Para proteger la buena reputación de las organizaciones, las unidades de contratación deben, sin excepción alguna, cumplir con las condiciones de un contrato tal y como fueron publicitadas.

El Ombudsman también ha tenido conocimiento de que algunas unidades publicitan una consultoría por un plazo de, por ejemplo, tres a seis meses, pero luego renuevan el contrato repetidamente durante períodos de hasta varios años. Entre otros efectos negativos, esta práctica reduce el grupo de posibles consultores calificados, quienes podrían estar interesados en un contrato de más de seis meses, pero no postulan si se trata de períodos más cortos. Los consultores involucrados informaron al Ombudsman que consideran las prácticas descritas más arriba como una forma de publicidad engañosa.

El Ombudsman comprende totalmente su punto de vista y ha intentado, sin éxito hasta la fecha, reparar la situación. Por consiguiente, ha emitido una recomendación en este sentido. Desgraciadamente, esta falta de adhesión a los estándares de las Naciones Unidas no es novedad. Por ejemplo, en el informe anual de 2007 el Ombudsman indicó lo siguiente:

"Tal como informó la Oficina Conjunta del Ombudsperson el año pasado, la Oficina ha observado que muchos miembros del personal siguen siendo objeto de técnicas de publicidad engañosa: una vez que son contratados, las condiciones del contrato parecen ser distintas de lo indicado durante las entrevistas o de cuando se les buscó activamente

para llenar una vacante. Esta práctica constituye una violación grave de los estándares de conducta de los funcionarios públicos internacionales con respecto a la ética de contratación y las prácticas de reclutamiento. El Ombudsperson está sumamente preocupado por las constantes faltas de múltiples directores que no respetan a cabalidad los estándares de conducta que son la base de las políticas y actividades de las Naciones Unidas". (https://fpombudsman.org/wp-content/uploads/2014/11/Annual- Report-2007-english.pdf)

RECOMENDACIÓN

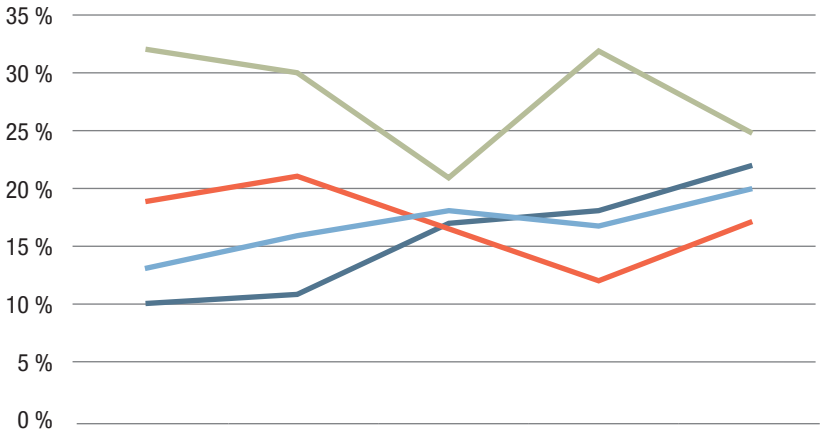
El Ombudsman recomienda a las unidades de contratación esforzarse por cumplir todas las condiciones publicitadas en un anuncio para consultoría.

B. Gestión del desempeño

Las disputas y conflictos que surgen de la gestión del desempeño siguen afectando tanto a los directores como al personal de las cinco organizaciones atendidas. Uno de los principales motivos es la permanente falta de una cultura de retroalimentación. En ese sentido, preocupa ver cómo algunas de las personas que acuden a la Oficina prefieren buscar un empleo en otra parte y no intentar solucionar los conflictos u otros problemas provocados por la gestión del desempeño. Durante el período que se informa, la Oficina enfrentó casos tanto en las primeras como en las últimas etapas de este proceso.

Las cinco organizaciones renovaron sus esfuerzos por clarificar y racionalizar los procedimientos para gestionar el desempeño. Tal como se muestra en la Figura 5, la evaluación del desempeño está estrechamente relacionada con la moral del equipo, las diferencias interpersonales y el respeto y el trato. Si bien se reconocen los avances logrados por las cinco organizaciones en este ámbito, en particular en la última categoría, el Ombudsman advierte

Figura 5: Aspectos de las dinámicas de equipo, 2015-2019



	2015	2106	2017	2018	2019
Clima y moral del equipo	10 %	11 %	17 %	18 %	22 %
Diferencias interpersonales	19 %	21 %	17 %	12 %	17 %
Gestión del desempeño y retroalimentación	13 %	16 %	18 %	17 %	20 %
Respeto/trato	32 %	30 %	21 %	32 %	25 %

la necesidad de hacer aún más, particularmente cuando se trata de problemas recurrentes y arraigados.

Los posibles conflictos y el descontento normalmente surgen mucho antes que empiece la preparación formal de la evaluación anual. Si los supervisores no abordan los problemas de desempeño de manera oportuna, existe el riesgo de perjudicar a equipos o grupos de colegas. Desgraciadamente, en casi todos los casos revisados no se ofreció retroalimentación eficaz ni se establecieron vías de comunicación diligentes. Según la experiencia del Ombudsman, es de vital importancia proporcionar retroalimentación y discusiones constantes acerca de temas de desempeño; y ciertamente, si los directores cumplen sus responsabilidades en este sentido, los supervisados nunca deberían sorprenderse por su evaluación final de desempeño. Dado el creciente interés en la mediación, la Oficina puede intervenir anticipadamente, en especial con conversaciones mediadas. Los conflictos que emergen de la evaluación del desempeño también pueden provocar problemas físicos y mentales, estrés y otros síntomas negativos.

Según la experiencia del Ombudsman, es de vital importancia proporcionar retroalimentación y discusiones constantes acerca de temas de desempeño; y ciertamente, si los directores cumplen con sus responsabilidades en este sentido, los supervisados nunca deberían sorprenderse por su evaluación final de desempeño.

El equipo de la Oficina trató muchos casos que involucraban falta de respeto, trato inadecuado y actitudes autoritarias como aspectos de la mala gestión del desempeño. Estos factores no solo afectan a miembros individuales del personal, sino al equipo en su conjunto, y, tal como se mencionó más arriba, deterioran la moral y el clima laboral en general.

Dominar estas habilidades interpersonales y técnicas de coaching es fundamental y se necesita más capacitación al respecto. El Ombudsman observa que las relaciones armoniosas entre el director y el personal son fundamentales para mantener conversaciones productivas en relación con la evaluación del desempeño.

Plan de mejora del desempeño

En 2019, la Oficina trató diversos casos relacionados con un plan de mejoramiento del desempeño (PIP, por sus siglas en inglés). El Ombudsman observó que no hay un manejo uniforme del desarrollo y la administración de procesos del PIP, pues este varía entre los fondos y programas e incluso dentro de la misma organización. En una de ellas, por ejemplo, había casos de funcionarios a quienes se les había solicitado un PIP, pero los entregables habían sido determinados por ellos mismos. En la misma organización, los entregables del PIP eran los mismos del plan de trabajo anual en los cuales los funcionarios estaban atrasados. El Ombudsman también observó que en PIP particularmente complicados, se extendía su plazo con frecuencia, generando más estrés y ansiedad para todos los involucrados. En opinión del Ombudsman, la falta de coherencia en la implementación de los PIP reduce su utilidad como medio para mejorar el desempeño.

Otras herramientas disponibles para desarrollar el desempeño incluyen la capacitación, el coaching y las evaluaciones a 360º, algunas de las cuales se usaban antes del PIP. Sin embargo, hubo casos en los que se estaba implementando un PIP al mismo tiempo que otros mecanismos de desarrollo, e incluso situaciones en las cuales el PIP era el primer paso en el desarrollo del desempeño. Aunque esto no necesariamente indica incoherencia en la implementación del PIP, sí apunta a la falta de un enfoque claro y lógico para mejorar el rendimiento.

El Ombudsman también ha observado que, cuando se implementa un PIP, la relación profesional entre el supervisor y el supervisado puede experimentar cierta tensión. Ambas partes explicaron que los problemas ya existían en la relación laboral bastante antes de que se considerara o implementara el PIP. Dejar que las relaciones laborales que enfrentan

problemas sigan deteriorándose tiene muchos efectos colaterales: uno de ellos es la probabilidad de que se socaven tanto el objetivo como los esfuerzos de aquellos involucrados en ese PIP. Más aún, el personal que estaba ejecutando un PIP o que ya lo había hecho con frecuencia informó haberse sentido como "si lo estuvieran expulsando de la organización". Esto puede apuntar a que ya existía temor, ansiedad y desconfianza en su relación con el supervisor, unidad u organización. En este contexto, el Ombudsman cree que el PIP tiene mejores posibilidades de tener éxito si existe una relación de trabajo saludable entre el supervisor y el supervisado.

RECOMENDACIONES

- **El Ombudsman felicita a las organizaciones por sus esfuerzos constantes en pro de establecer pautas claras sobre la gestión del desempeño y recomienda que redoblen su labor en esta área.**
- **El Ombudsman advierte y estimula el valor de las intervenciones tempranas para solucionar problemas relacionados con la evaluación del desempeño y recomienda a todas las organizaciones adoptar este enfoque.**
- **El Ombudsman recomienda a todas las partes prestar atención especial a mejorar la comunicación como medio esencial para fortalecer una cultura de retroalimentación.**
- **El Ombudsman recomienda a las organizaciones adoptar una mirada más exigente a la implementación del mecanismo del plan de mejora del desempeño con el fin de garantizar uniformidad y coherencia en su aplicación.**

C. Deber de asistencia institucional

En los informes anuales publicados a lo largo de los años, el Ombudsman ha analizado la cultura, la diversidad y la salud mental en el lugar de trabajo. El Ombudsman reconoce los esfuerzos de las cinco organizaciones para crear un lugar de trabajo diverso y saludable en términos de salud mental por medio de capacitaciones, campañas de reclutamiento, talleres y actividades de sensibilización. Los miembros de la Junta de Ejecutivos para la Coordinación (CEB, por sus siglas en inglés) han subrayado el principio fundamental del deber de asistencia a la hora de asegurar un lugar de trabajo y vida seguro y saludable, señalando que es compromiso y responsabilidad compartida por la organización y los funcionarios, la promoción y el mantenimiento de la seguridad, la salud y el bienestar del personal de las Naciones Unidas, en la medida de lo posible. Para el grupo de trabajo multifuncional sobre el deber de asistencia, la inclusión y el respeto de la dignidad –es decir cuando las organizaciones tratan al personal de buena fe y con la debida consideración de las circunstancias individuales– son los principios básicos del deber de asistencia. Poner en práctica estos principios puede ser complejo. La Oficina del Ombudsman ha recibido solicitudes de orientación de parte del personal sobre cómo manejar un lugar de trabajo saludable cuando hay personal afectado por problemas de salud mental. Además, algunos funcionarios se han acercado al Ombudsman para reclamar la debida consideración por parte de la organización ante la falta de traducciones oportunas del inglés a otros idiomas en reuniones y políticas importantes.

Para el grupo de trabajo multifuncional sobre deber de asistencia, la inclusión y el respeto de la dignidad –es decir cuando las organizaciones tratan al personal de buena fe y con la debida consideración de las circunstancias individuales– son los principios básicos del deber de asistencia. Poner en práctica estos principios puede ser complejo.

1. Gestión de conflictos y salud mental en el trabajo

Durante el período que se informa, la Oficina fue abordada por funcionarios en tratamiento por trastornos de salud mental, por ejemplo, estrés post traumático. Estos miembros del personal acudieron al Ombudsman porque la tramitación de sus reclamos administrativos se había detenido y era difícil comunicarse con su organización. Tenían la sensación de haber sido tratados injustamente y, por consiguiente, su estado psíquico había empeorado como producto de la interacción con la organización en relación con su demanda. Por ejemplo, se instruyó a algunos funcionarios que tenían un permiso médico prolongado, a entregar antecedentes médicos privados y sensibles al coordinador local de recursos humanos, algo que viola la práctica administrativa vigente según la cual los miembros del personal deben entregar esa información directamente a los servicios médicos de las Naciones Unidas. No obstante, estos funcionarios, que ya se sentían nerviosos por haberse ausentado del trabajo durante un período prolongado, informaron que se les hizo creer que tenían que divulgar su situación médica directamente a la oficina en el país. En otros casos en los cuales la salud mental del personal es un factor clave, la tramitación de las demandas administrativas pude involucrar a más de una oficina. Esto es particularmente cierto si el problema de salud mental se atribuye a las condiciones de trabajo. Con el fin de concretar distintas solicitudes administrativas, se le asigna al funcionario la responsabilidad de coordinarse y comunicarse con distintas oficinas que no necesariamente interactúan entre sí. Frustrados, estos funcionarios acudieron al Ombudsman en busca de ayuda para tratar de encontrar una solución.

RECOMENDACIÓN

- **Cada organización debe designar a un coordinador local que: (a) asuma la responsabilidad de coordinar los distintos procesos administrativos del personal en tratamiento por problemas de salud mental y (b) actúe como nexo entre el funcionario y la administración.**

En otros casos, se pidió a la Oficina ayudar a clarificar cuáles son las mejores prácticas en el caso de funcionarios que están luchando contra el alcoholismo o la ansiedad. Si la situación está afectando el desempeño de estos empleados ¿su estado debería aparecer en la evaluación correspondiente? ¿Deben ellos divulgar la información a su supervisor, colegas o unidades de recursos humanos? ¿Qué sucede cuando existe cotilleo en el lugar de trabajo sobre su estado? ¿Cómo se debe abordar? Las pautas que ofrecen las organizaciones en estos temas suelen estar desactualizadas. El personal afectado acude al Ombudsman sabiendo que se trata de una instancia segura donde pueden analizar las opciones para abordar sus inquietudes.

RECOMENDACIÓN

- **El personal debe contar con pautas claras sobre cómo manejar las relaciones en el lugar de trabajo y los procesos administrativos en caso de que un funcionario esté en tratamiento por alcoholismo o ansiedad.**

2. Multilingüismo en el lugar de trabajo

La competencia lingüística es un componente clave de los lugares de trabajo de las Naciones Unidas. La ONU tiene seis idiomas oficiales, pero algunas de las cinco organizaciones que atiende la Oficina han designado tres idiomas de trabajo: inglés, francés y español. Un idioma de trabajo implica que la comunicación cotidiana, la correspondencia institucional oficial y

la capacitación del personal se llevará a cabo en cualquiera de los idiomas designados. La Oficina ha recibido quejas del personal con respecto a la creciente falta de diversidad en conexión con el uso de los idiomas de trabajo. Los seminarios en línea y las capacitaciones se llevan a cabo con frecuencia sólo en inglés o se invita al personal a participar en talleres que se imparten exclusivamente en inglés, sin interpretación o traducciones. El personal se queja de que, en dichas situaciones, tienen que depender de asistentes competentes en uno de los otros idiomas de trabajo para que les traduzcan partes clave de los talleres o reuniones.

Se han informado casos al Ombudsman en los cuales el uso permanente de un idioma oficial en lugar de los idiomas de trabajo de las Naciones Unidas es tan generalizado que el personal que no habla ese idioma se siente excluido. Aunque los idiomas de trabajo se usan para la correspondencia oficial, la comunicación informal o no oficial entre algunos funcionarios tiene lugar en otro idioma en el lugar de trabajo. Si bien las Naciones Unidas anima la diversidad en sus lugares de trabajo, esta no debería ser a costa de la inclusividad.

RECOMENDACIÓN

- **El Ombudsman recomienda a las organizaciones velar por que existan traducciones de todos los documentos de políticas y reglamentos en todos los idiomas de trabajo, particularmente en áreas altamente delicados como recursos humanos, presupuesto y finanzas. Cuando se lleven a cabo reuniones o capacitaciones, las organizaciones deben tomar medidas para que existan traducciones a los idiomas de trabajo en países donde ese idioma no es el inglés.**

D. Investigaciones

La Oficina recibió un número de casos de funcionarios involucrados en alguna etapa de un proceso de investigación: o bien se les había informado que eran objeto de una investigación, se les pidió participar en una entrevista con la unidad de investigación en su capacidad profesional o se les había informado sobre el resultado de la investigación y, en algunas instancias, de las medidas disciplinarias propuestas. En todos los casos, el Ombudsman advirtió que los funcionarios estaban profundamente afectados por el proceso; incluso cuando habían sido exculpados de cualquier falta. Aunque el Ombudsman dejó claro que la Oficia no podía intervenir en el proceso de investigación, ofreció apoyo para asegurar al personal que una investigación es beneficiosa para todos los involucrados y que el hecho de ser requerido por la entidad investigadora para responder preguntas no debería ser motivo de preocupación sino una confirmación de que la organización estaba cumpliendo su deber de propiciar un lugar de trabajo que no tolera conductas indebidas. En los casos que se prologaron durante varios meses, el Ombudsman explicó que los servicios de investigación tenían serias carencias de personal y que era importante comprender y valorar las restricciones con las que tienen que funcionar.

No obstante, era evidente que los visitantes seguían preocupados y explicaron que sentían que el espíritu de equipo se había deteriorado, que la moral estaba afectada y que en el lugar de trabajo ahora reinaba la desconfianza y el secretismo, especialmente cuando había transcurrido mucho tiempo desde la primera notificación del inicio de una investigación hasta su conclusión.

Por ejemplo, los visitantes explicaron que habían seguido la instrucción de no comentar la situación con otras personas, incluidos familiares, pero como consecuencia sentían temor de conversar cualquier tema que pudiera considerarse un comentario sobre la situación o un indicio de que había desoído la instrucción de mantener todo confidencial. En algunos casos, este temor había tensado las relaciones familiares puesto que el funcionario llevaba

el peso de la investigación a casa, pero temía explicarle al resto de la familia el motivo tras su cambio de conducta.

En estos casos, la intervención del Ombudsman para ayudar al personal y a la dirección a resolver el conflicto se puede clasificar en dos áreas principales: (a) conflictos en el lugar de trabajo como secuelas del proceso de investigación y (b) mediación entre el miembro del personal y la organización cuando se han hecho acusaciones disciplinarias.

Secuelas del proceso de investigación

Son varias las formas a través de las cuales el Ombudsman ha ayudado a restablecer el espíritu de equipo y recuperar la confianza entre el personal y la dirección en el lugar de trabajo después de una investigación. Lo más importante ha sido escuchar sin prejuicios las inquietudes del personal –el sello de un ombudsman– y buscar los puntos de coincidencia en base a los cuales recuperar relaciones armónicas. Propiciar un espacio seguro donde el personal se pueda reunir y compartir puntos de vista es muy útil, pero incluso así, algunos funcionarios se sienten heridos por el proceso y no les resulta fácil hablar con otros por diversos motivos. El Ombudsman ha descubierto que dos de los cursos de capacitación que ofrece regularmente son muy útiles en estas circunstancias: Conversaciones complejas en el trabajo (y más allá) y Civilidad y Respeto, un tema cuya importancia ha sido destaca por el Secretario General. Ambos cursos y el surtido completo de cursos en línea y en persona se describen en la sección I.B.

El Ombudsman ha descubierto que involucrar al personal en el proceso restaurador es particularmente difícil cuando una investigación concluye sin que se tomen medidas posteriores. Las reafirmaciones sobre la preocupación de la organización por mantener la dignidad y la armonía en el lugar de trabajo comienzan a sonar huecas cuando los agravios sufridos parecen ignorarse, no se comparte mayor información y la situación sigue tal cual.

> Se ofreció apoyo para asegurar al personal que una investigación es beneficiosa para todos los involucrados y que el hecho de ser requerido por la entidad investigadora para responder preguntas no debería ser motivo de preocupación sino una confirmación de que la organización estaba cumpliendo su deber de propiciar un lugar de trabajo que no tolera conductas indebidas.

Proceso disciplinario

Una vez concluido el proceso de investigación, los funcionarios acuden con frecuencia al Ombudsman para analizar las opciones de las que disponen, en particular para determinar qué posibilidades existen de una resolución informal como alternativa al proceso formal ante el Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas. En estos casos, el Ombudsman puede disponer una mediación entre la organización y el miembro del personal. El Ombudsman se complace en informar que en varios casos el proceso de mediación ha desembocado en un acuerdo de conciliación equitativo entre el funcionario y la organización, sin comprometer los principios de justicia. Si bien en estos casos se aplican las medidas disciplinarias de manera adecuada, aprovechar los mecanismos alternativos de resolución de disputas que ofrece el sistema informal de justicia ahorra una cantidad considerable de tiempo y recursos financieros.

RECOMENDACIÓN

- **El Ombudsman recomienda poner a disposición de las oficinas de investigación más recursos financieros y humanos para permitir que su personal aborde las denuncias de faltas que recibe sin demoras y concluya las investigaciones de manera oportuna.**

E. Facilitadores para el Respeto en el Lugar de Trabajo

La Oficina del Ombudsman lanzó el Programa Facilitadores para el Respecto en el Lugar de Trabajo (RWF) en 2019, con el objetivo de formar capacidades locales adicionales en las oficinas en los países para abordar la resolución de conflictos y coaching con el personal que experimenta conflictos en el lugar de trabajo. El programa se encuentra actualmente en la etapa experimental y tomó como modelo otros programas similares que han conseguido un éxito rotundo en el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y, más recientemente, la Organización Mundial para las Migraciones y el Programa Mundial de Alimentos. Particularmente, el programa del Banco Mundial ha estado en funcionamiento durante 15 años e incluye una red de 260 funcionarios en 105 países que, juntos, ayudan a abordar más de 750 casos al año.

El programa de RWF de la Oficina contó con apoyo inicial por parte del PNUD. Al momento de presentar este informe, UNFPA y ONU-Mujeres se habían incorporado formalmente a la iniciativa, permitiendo así el desarrollo de la fase experimental en más de 40 oficinas en los países.

El programa de RWF empodera a las personas para que mantengan conversaciones más eficaces, resuelvan sus problemas y, cuando corresponda, planteen temas más graves a través de los canales formales adecuados. Por lo tanto, entrega un recurso institucional adicional a los sistemas integrados de manejo de conflictos y resolución de problemas cuya adopción por las cinco organizaciones es recomendada encarecidamente por el Ombudsman.

Los RWF son recursos neutros, confidenciales e informales que no intervienen por sí mismos en la resolución de conflictos. Específicamente, los RWF trabajan con todos los empleados escuchando sus inquietudes, haciendo preguntas, analizando posibilidades y ayudando a los colegas a identificar los recursos y las políticas que corresponden a los problemas planteados. El programa de RWF empodera a las personas para que mantengan conversaciones más eficaces, resuelvan sus problemas y, cuando corresponda, planteen temas más graves a través de los canales formales adecuados. Por lo tanto, entrega un recurso institucional adicional a los sistemas integrados de manejo de conflictos y resolución de problemas cuya adopción por las cinco organizaciones es recomendada encarecidamente por el Ombudsman. El programa opera en sinergia con la Oficina del Ombudsman, las asociaciones del personal, las oficinas de recursos humanos, ética e investigaciones, la dirección de las oficinas en los países, los coordinadores para abordar el acoso, la explotación y el abuso sexual y otros actores claves.

Los RWF son nombrados y elegidos por sus compañeros en base a su credibilidad e integridad, así como por su capacidad de mantener la confidencialidad y su deseo de ayudar a facilitar lugares de trabajo respetuosos. Una vez que es nombrado, un RWF debe someterse a una capacitación presencial rigurosa y participar en coaching entre compañeros y aprendizaje en línea para generar habilidades claves relativas a escuchar, hacer preguntas y otros aspectos del manejo de conflictos.

La capacitación misma es totalmente de inmersión y experiencial, y comienza y termina con una comunidad de aprendizaje en línea. Después de la capacitación presencial integral, los nominados a RWF participarán en actividades de aprendizaje en línea y a distancia durante el resto del año, incluida una herramienta de colaboración más avanzada diseñada para crear una comunidad de práctica. Además, la Oficina organizará seminarios web todos los meses vinculados con los módulos de la capacitación presencial, así como muchas otras oportunidades de aprendizaje a través de planes personales de acción y guías complementarias de ayuda para lograr las metas (*accountability partners*). Esto incluye controles regulares con miembros de la Oficina con el fin de mejorar las habilidades y abordar los primeros desafíos. Esta capacitación innovadora y constante se basa y responde a las necesidades del personal en terreno.

Al momento de presentar este informe, las oficinas en los países del PNUD que están participando son: Barbados, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Camboya, Egipto, Etiopía, Jordania, Kenia, Kuwait, Kirguistán, Malasia, México, Macedonia del Norte, Perú, Samoa, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudán, Turquía y Zimbabwe. Las oficinas en los países de ONU-Mujeres que participan son: Bangladesh, Etiopía, Jordania, Malí, México, Papua Nueva Guinea, Uganda y Ucrania.

La lista de oficinas de países de UNFPA que participan está en proceso de elaboración.

RECOMENDACIÓN

- **Como se indicó, el programa de RWF actualmente cuenta con el apoyo del PNUD, UNFPA y ONU-Mujeres. En vista del éxito probado, los posibles beneficios y la facilitad de aplicar esta iniciativa extremadamente eficaz desde el punto de vista económico, el Ombudsman recomienda que todas las organizaciones atendidas por la Oficina contribuyan a su expansión.**

F. Mediación

Las organizaciones de todo el mundo, incluidas aquellas del sistema de las Naciones Unidas, llevan muchos años intentando que la mediación sea el paso "natural" para abordar las disputas laborales ahí donde otras intervenciones informales (incluidas las negociaciones presenciales) no han dado buenos resultados. Recurrir a la mediación desde un comienzo, antes de iniciar procesos adjudicatorios formales, permite ahorrar cantidades considerables de tiempo y recursos. Como se indicó en los anteriores informes anuales, recurrir más a las mediaciones también sirve para proteger y fortalecer intereses y valores importantes a nivel individual e institucional, como por ejemplo, la autodeterminación, la confidencialidad y, cuando sea posible, la reconciliación.

Pese a su valor y potencial, la mediación está lejos de ser aceptada plenamente a nivel mundial como mecanismo alternativo y multifacético de resolución de conflictos. De hecho, los conflictos sometidos a mediación siguen siendo una pequeña fracción de la cantidad de casos en litigio. El motivo fundamental es que la mediación, como en cualquier servicio profesional, requiere un equilibrio entre oferta y demanda.

Por el lado de la oferta, la mediación requiere, entre otras cosas, contar con una cantidad adecuada de mediadores capacitados que ofrezcan el servicio, además de un marco normativo sólido que garantice, por ejemplo, la plena confidencialidad del trámite y la fácil aplicación de los acuerdos mediados. Mientras que por el lado de la demanda, que incluye capacitación y promoción del servicio, se necesitan más incentivos, así como exigir que las partes hagan esfuerzos iniciales serios en favor de la mediación. En este contexto, es importante recordar que, si se pide a un posible litigante que considere seriamente la mediación antes de recurrir al sistema formal, esto no significa que se pueda o deba obligar a una persona a resolver la disputa de manera informal. En reconocimiento de este principio, los buenos programas de resolución de conflictos del mundo contemplan elementos disuasivos para quieres intentan eludir la mediación, cuando el proceso es considerado como el más adecuado. Tras décadas de intentos por estimular la demanda de mediación en todo el mundo, principalmente a través de capacitación y campañas de sensibilización, ha quedado claramente demostrada la necesidad de hacer mucho más en materia de incentivos y esfuerzos iniciales pro mediación.

Los buenos programas de resolución de conflictos del mundo contemplan elementos disuasivos para quieres intentan eludir la mediación, cuando el proceso es considerado como el más adecuado.

Tal como se mencionó en la introducción, 2019 fue un año trascendental para la Oficina, en gran medida por la considerable expansión de los servicios de mediación. Esto se debe

sobre todo a la iniciativa de una de las organizaciones atendidas por la Oficina de respaldar el fortalecimiento tanto de la oferta como de la demanda de mediación. Esta inversión ya es responsable de un aumento significativo del uso de los servicios de mediación durante el primer trimestre de 2020. A continuación se detallan las formas en las que se desarrolló y el significado de este avance para la mediación.

En 2018, la Directora Ejecutiva de UNICEF encargó un informe al Grupo Operativo Independiente (ITF por sus siglas en inglés) sobre Discriminación de Género, Acoso Sexual, Acoso y Abuso de Autoridad en el Lugar de Trabajo, en un esfuerzo por hacer de UNICEF el mejor lugar de trabajo posible por el bien del personal y de los niños a quienes atiende. Además de descubrir varias áreas que requieren mejoras significativas para hacer de la organización un lugar de trabajo seguro y amable, en el informe del ITF se exigen medidas inmediatas para mejorar la cultura de UNICEF y para redoblar los esfuerzos a fin de tomar medidas urgentes que reafirmen y ejemplifiquen los valores fundamentales de UNICEF de cuidado, respeto, integridad, transparencia y rendición de cuentas.

Es importante recordar que, si se pide a un posible litigante que considere seriamente la mediación antes de recurrir al sistema formal, esto no significa que se pueda o deba obligar a una persona a resolver la disputa de manera informal.

En respuesta al informe de ITF, a principios de 2019 la Directora Ejecutiva se comprometió con una serie de medidas inmediatas, incluidas algunas destinadas a ampliar los servicios de mediación de UNICEF mediante una capacidad de mediación especializada. Esto último incluyó la creación de un equipo de mediadores externos de guardia dentro de la Oficina del Ombudsman con el mandato de proporcionar opciones sistemáticas e informales de resolución de conflictos para conflictos en el lugar de trabajo.

Esta capacidad de mediación fortalecida permite ahora a todo el personal plantear sus inquietudes, cuando corresponde, de una manera más rápida y menos intrusiva que un proceso de investigación formal. Con ese fin, la Oficina continúa trabajando para ampliar su Panel de Mediación Global que consiste en mediadores externos de guardia disponibles para mediar en conflictos en el lugar de trabajo en cualquier parte del mundo.

Para satisfacer la demanda inmediata y creciente, los primeros integrantes del Panel de Mediación Global han sido identificados, seleccionados y capacitados por la Oficina, en consulta con algunas de las principales organizaciones de mediación del mundo, así como con las oficinas del ombudsman de otras organizaciones internacionales. En este momento hay en marcha un proceso a nivel mundial destinado a seleccionar mediadores adicionales con el fin de disponer de uno o dos mediadores de guardia en todos los países donde está presente UNICEF. Esto con el fin de que ahora su despliegue sea a la vez inmediato y más eficaz en función de los costos.

La Oficina del Ombudsman, cuyo personal incluye en la actualidad a un Especialista en Mediación y a un Oficial de Mediación, vela por que los mediadores externos operen en el contexto de las reglas y reglamentos de las Naciones Unidas y se rijan por un código de conducta de mediación elaborado por la Oficina para ofrecer servicios profesionales coherentes a todos los titulares de contrato de las cinco organizaciones.

La Oficina también ha establecido mecanismos de control de calidad indispensables para los servicios de mediación con el fin de garantizar que tales servicios cumplan con las expectativas del personal. Además de entregar a la Oficina encuestas de evaluación realizadas inmediatamente después de la conclusión del proceso, los usuarios de la mediación pueden abordar sus inquietudes respecto de los servicios prestados por los mediadores externos del Panel de Mediación Global al Especialista en Mediación y, de no estar satisfechos con la respuesta, pueden comunicarse directamente con el Ombudsman. Por último, también en consulta con el presidente de la Asociación Mundial de Funcionarios de UNICEF y el

presidente del Consejo de Funcionarios del PNUD/UNFPA/UNOPS/ONU-Mujeres, la Oficina ha creado una Junta Asesora Internacional, compuesta por destacados profesionales y académicos en resolución alternativa de conflictos, a quienes los demandantes pueden pedir recomendaciones si la respuesta que reciben del Ombudsman resulta insatisfactoria. Para garantizar la transparencia y la facilidad de acceso a todos los recursos relacionados con el Panel de Mediación Global y la Junta Asesora Internacional, la Oficina del Ombudsman ha publicado en su sitio web los perfiles de los mediadores externos e integrantes de la junta, además de otros materiales relevantes tales como el acuerdo de mediación, el código de conducta de los mediadores, el formulario de evaluación de la mediación y una guía sencilla a la mediación.

En concordancia con la necesidad explicada al inicio de la presente sección de considerar tanto la oferta como la demanda de la mediación, en 2019 UNICEF comenzó a trabajar en actualizaciones de políticas capaces de aumentar los recursos para la mediación, tanto de parte del personal como de la dirección. Al momento de presentar este informe, UNICEF había adoptado nuevas reglas que especifican que "se recomienda encarecidamente al personal intentar primero resolver un problema a través de mecanismos informales de resolución", entre ellos la mediación, "para evitar litigios innecesarios". Al mismo tiempo, y donde corresponda, la organización puede "identificar y sugerir al personal medios alternativos para llegar a un acuerdo, tales como la mediación". Además, un funcionario que desee adoptar mecanismos informales de resolución de conflictos debe acercarse a la Oficina del Ombudsman "sin demoras, particularmente si ya ha comentado su inquietud con los directivos pertinentes, pero no ha logrado encontrar una solución de mutuo acuerdo". Aunque estos cambios de políticas están lejos del modelo de mediación con exclusión voluntaria propuesto en informes anuales anteriores –puesto que no establecen una obligación explícita de participar por lo menos en la primera sesión de mediación– si se promueven con decisión, probablemente aumentarán el uso de la mediación en casos adecuados.

Las circunstancias específicas que motivaron a UNICEF a invertir en la capacidad de mediación de la Oficina y a adoptar políticas pro mediación son puntuales de esa organización. No obstante, las necesidades subyacentes y posibles beneficios son los mismos en todas las organizaciones a las que atiende la Oficina.

RECOMENDACIÓN

El Ombudsman recomienda a todas las organizaciones que atiende la Oficina contribuir a la expansión de la capacidad de mediación y adoptar políticas pro mediación.

G. Arbitraje

A la luz de las recomendaciones hechas en la Sección II.D del Informe Anual de 2018 y la Sección II.E del Informe Anual de 2017, el Ombudsman quisiera reiterar la importancia de la disponibilidad de recursos legales a través del arbitraje para el personal que no es de planta y que trabaja en las cinco organizaciones. De hecho, los contratos de estos integrantes del personal especifican el arbitraje, sujeto a las Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), como el recurso legal en casos de conflictos que no se puedan resolver de manera informal.

Sin embargo, los costos involucrados en el arbitraje –que pueden ser considerables– más los desafíos administrativos y la falta de familiaridad con el proceso a menudo disuaden a los titulares de contrato de iniciar dicho procedimiento.

Desde su concepción, la Oficina ha tratado sólo con unos pocos visitantes que han perseguido el arbitraje. En el pasado, generalmente se reconocía que el arbitraje constituía un medio más eficiente y barato de resolución de conflictos que un litigio. Sin embargo,

la práctica del arbitraje ha cambiado sustancialmente durante el transcurso de las últimas décadas y se ha vuelto más costosa y lenta que los litigios. Para las partes suele ser difícil ponerse de acuerdo entre elegir un arbitraje administrado (a través de una institución de arbitraje permanente con reglas específicas) o un proceso de arbitraje ad hoc.

Aunque hay ciertos indicios de que las partes preferirían recurrir a los arbitrajes administrados, es más frecuente que elijan procesos ad hoc, probablemente porque no logran ponerse de acuerdo en una institución o reglas de arbitraje específicas.

El personal que no es de planta enfrenta una serie de dificultades al recurrir a las Reglas de Arbitraje del CNUDMI, las que frecuentemente se usan en arbitrajes internacionales de gran repercusión mediática en conflictos comerciales, de inversiones o entre Estados, y pueden incluir elementos poco prácticos para los conflictos que surgen en el lugar de trabajo de las Naciones Unidas. Por ejemplo, según las Reglas de Arbitraje del CNUDMI, si las partes no se ponen de acuerdo en la elección de una autoridad nominadora, dicha designación queda en manos del Secretario General del Tribunal de Arbitraje Permanente de La Haya. En vista de esto, sería mucho más efectivo designar a una autoridad nominadora específica para procedimientos de arbitraje tomando en cuenta el contexto y la naturaleza de los conflictos en el lugar de trabajo de las Naciones Unidas. Otras medidas prácticas que apuntan a mejorar la eficiencia del arbitraje en este tipo de conflictos incluyen limitar el alcance de las presentaciones, fijar límites de páginas, establecer un plazo fijo para los procedimientos únicamente en base a documentos y realizar arbitrajes según reglas especialmente diseñadas para ese fin.

Sería mucho más diligente designar a una autoridad nominadora específica para procedimientos de arbitraje tomando en cuenta el contexto y la naturaleza de los conflictos en el lugar de trabajo de las Naciones Unidas.

Si el personal que no es de planta comprendiera las características de los procedimientos de arbitraje ad hoc según las Reglas de Arbitraje de CNUDMI y si este mecanismo se pusiera a su disposición, se reducirían los obstáculos para recurrir al arbitraje en conflictos en el lugar de trabajo de las Naciones Unidas.

Conforme a los actuales requisitos contractuales que rigen el arbitraje, la falta de servicios legales fácilmente accesibles constituye otro obstáculo considerable para el personal que no es de planta. Los bufetes jurídicos y abogados internacionales normalmente no se interesan en los conflictos en el lugar de trabajo porque tales casos no son rentables y a menudo se abordan de manera ad hoc (en los casos de alto interés mediático) o en el marco de programas probono. La falta de acceso a asesoría legal de buena calidad puede, lógicamente, dar aún más la impresión de que los arbitrajes ad hoc de CNUDMI no constituyen un recurso adecuado para el personal que no es de planta. Sin embargo, esas inquietudes pueden mitigarse mediante la capacitación y la creación de recursos jurídicos adecuados para este personal. Con ese fin, el Ombudsman presentará una sesión de capacitación especial sobre procedimientos de arbitraje conforme a las Reglas de Arbitraje del CNUDMI, con una introducción básica y habilidades respectivas.

Del mismo modo, cuando el arbitraje se lleva a cabo conforme a las Reglas pertinentes del CNUDMI, los costos del procedimiento (incluidos los del árbitro(s) y las costas legales) corren por cuenta de la parte o partes que pierden. Sin embargo, el tribunal arbitral tiene el poder de prorratear dichos costos entre las partes –algo que en la práctica los tribunales suelen hacer– si determina que se trata de algo razonable, tomando en cuenta las circunstancias del caso. El Ombudsman reconoce que la entrega de financiamiento directo para solventar los costos de los arbitrajes podría generar demandas insustanciales contra las cinco organizaciones atendidas. Por lo tanto, su consejo es que los honorarios administrativos iniciales se financien con un servicio especial de arbitraje que puede incluir capacitación, gestión de casos y acceso a árbitros experimentados y abogados calificados (pero no los costos de los servicios de abogados y árbitros). Dicha capacitación y “servicios de acceso”

pueden empoderar al personal que no es de planta a llevar adelante sus demandas. Estas herramientas eficientes y de alta calidad estarían disponibles no solo para el personal que no es de planta sino también para la dirección de las cinco organizaciones, lo que permitiría a ambas partes nombrar a árbitros y abogados versados, beneficiando así a todo el sistema de resolución de conflictos. En este contexto de la conveniencia de establecer un servicio de arbitraje neutro e independiente dentro de las cinco organizaciones, el Ombudsman busca además impulsar sus recomendaciones contenidas en los Informes Anuales de 2017 y 2018, y demostrar la necesidad y utilidad del servicio de arbitraje propuesto. Así, sobre la base de esas recomendaciones, el Ombudsman comenzará a elaborar una lista limitada de árbitros y abogados experimentaros que estén dispuestos a trabajar en conflictos en el lugar de trabajo de las Naciones Unidas sobre una base probono o con tarifas reducidas.

Junto con la iniciativa de Panel de Mediación Global que está siendo promovida activamente por el Ombudsman, la Oficina publicará los perfiles de estos árbitros y abogados en su sitio web. En su opinión, cuando las cinco organizaciones vean el valor de tales servicios, se mostrarán más dispuestos a financiar la iniciativa.

RECOMENDACIÓN

- **El Ombudsman recomienda a las cinco organizaciones financiar un servicio de arbitraje independiente. Mientras tanto, el Ombudsman recomienda que apoyen el desarrollo de un programa de capacitación especializado y entreguen otros servicios de acceso a arbitraje.**

III. El camino a seguir

La reestructuración descrita en la introducción del informe actual ha puesto a la Oficina del Ombudsman en una posición ideal para aprovechar lo logrado en materia de ampliación y expansión de los servicios mundiales de resolución alternativa de conflictos que provee.

Como una forma de mejorar su capacidad de responder de manera diligente a la creciente demanda de sus servicios, la Oficina se encuentra actualmente planificando su instalación en África Occidental. Además de constituir un ahorro, la nueva ubicación proporciona una nueva base desde la cual ofrecer servicios de manera óptima a las oficinas regionales y de países francófonos, además de facilitar una interacción en persona entre la Oficina y el personal de países con la misma o similares zonas horarias.

Gracias a los considerables recursos invertidos en años recientes, la Oficina ha creado cursos de capacitación mediante metodologías en línea, en particular los cursos educativos a distancia presentados en la Sección I.B. El objetivo ha sido fortalecer la capacidad de la fuerza laboral de las cinco organizaciones con el fin de impedir y gestionar los conflictos y mejorar sus habilidades de resolución de disputas. En la segunda mitad de 2020, habrá más programas educativos a distancia disponibles como parte del plan en función de la demanda para crear en la Oficina una nueva unidad dedicada completamente a la capacitación. Simultáneamente y tan pronto lo permitan las condiciones de salud pública, la Oficina planea una expansión masiva de su oferta de capacitación presencial. Este aumento rápido ha sido posible gracias a la red mundial de mediadores de guardia que la Oficina sigue desarrollando.

En la segunda mitad de 2020, habrá más programas educativos a distancia disponibles como parte del plan en función de la demanda para crear en la Oficina una nueva unidad dedicada completamente a la capacitación.

En este empeño sostenido, el Ombudsman está motivado por los esfuerzos focalizados de las cinco organizaciones destinados a asegurar un lugar de trabajo digno. Apelando a las distintas oficinas de recursos humanos, las asociaciones de funcionarios y otros actores, los directores ejecutivos se han puesto a la vanguardia de la adopción de, por ejemplo, medidas estratégicas para combatir el acoso en todas sus formas. El Ombudsman ha apoyado estos esfuerzos al máximo permitido por los términos de referencia de la Oficina, pero está, sin embargo, obligado a recordar que dichos términos no le permiten ser miembro activo de ninguna entidad o comité institucional, sobre todo para proteger los principios findamentales de la Oficina: independencia, neutralidad, confidencialidad e informalidad. Dentro de estos límites ineludibles, el Ombudsman espera aportar su singular perspectiva para apoyar a las cinco organizaciones a mantener un lugar de trabajo respetable en la totalidad de los aspectos que conforman la vocación destacada de todos quienes prestan sus servicios en las Naciones Unidas.

Equipo de la Oficina del Ombudsman para Fondos y Programas de las NU (2019-2020)



Ati Alipour
Consultora Mediación



Kevin Brown
Consultor Ombudsman



Donna Douglass-Williams
Consultora Ombudsman



Maria Migoya Fernandez
Oficial de Mediación



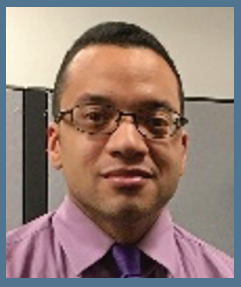
Vikram Kapoor
Consultor del
Programa RWF



James Lee
Experto Superior en
Resolución de Conflictos



Mushegh Manukyan
Especialista en
Mediación



Michael Rosenblum
Asistente
Administrativo



Linda Schieber
Consultora
Ombudsman



Izquierda a derecha: Eskandar Rastegar, Consultor Ombudsman; Sharon Gordon-Smith, Asistente Administrativa; Giuseppe De Palo, Ombudsman; Tamar Gur, Consultora en Capacitación y Resolución de Conflictos, Nancy Ross, Apoyo Administrativo, Kentaro Kanyomozi, Especialista Ombudsman.



Al servicio de las personas y las naciones







United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women

Oficina del Ombudsman para los Fondos y Programas de las Naciones Unidas

PNUD, UNFPA, UNICEF, UNOPS y ONU-Mujeres

304 East 45th Street, 6th Floor
New York, NY 10017
Tel: +1 646 781 4083
Fax: +1 212 906 6281
ombudsmediation@fpombudsman.org

www.fpombudsman.org