



Naciones Unidas

Examen de la función de ómbudsman y mediación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por Gönke Roscher



Examen de la función de ómbudsman y mediación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por Gönke Roscher



Naciones Unidas • Nueva York, 2025

Equipo del proyecto

Gönke Roscher, Inspectora

Rana Sallam, Oficial de Evaluación e Inspección

Alessandro Picheca, Oficial de Evaluación e Inspección

Hervé Baudat, Auxiliar de Investigación

Pasantes

Beatrice Carradorini

Bruno Fankhauser.

Índice

	<i>Página</i>
Siglas	v
I. Introducción	1
Términos clave y definiciones	2
II. Conclusiones principales	3
A. Progresos realizados desde el examen de la Dependencia Común de Inspección de 2015	3
B. Deficiencias en la aplicación de las recomendaciones formales del informe de la Dependencia Común de Inspección de 2015	4
C. Lagunas y deficiencias persistentes	4
III. Papel de la función de ómbudsman y mediación en los sistemas de administración de justicia	5
A. Papel de la función en el sistema de administración de justicia aplicable a las Recursos y capacidad (humanos y financieros) Naciones Unidas	5
B. Papel de la función en el sistema de administración de justicia aplicable a las Naciones Unidas bajo la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo	5
IV. Valor añadido de la función de ómbudsman y mediación	7
V. Creación y evolución de la función de ómbudsman y mediación	9
A. Estructura organizativa	9
B. Marco normativo, mandato y términos de referencia	13
C. Normas profesionales y mejores prácticas	14
VI. Independencia de la función de ómbudsman y mediación	16
A. La independencia como requisito para la eficacia	16
B. Evaluación de la independencia	16
VII. Actividades y servicios de la función de ómbudsman y mediación	20
A. Actividades y servicios	20
B. Actividades de divulgación y promoción del enfoque que prioriza las soluciones informales	22
VIII. Capacidad y desempeño	24
A. Recursos y capacidad (humanos y financieros)	24
B. Proceso de determinación y aprobación de los recursos	27
C. Gestión de casos	29
D. Evaluación del desempeño	30
IX. Cooperación y coherencia en todo el sistema	31
A. Asociación Internacional de Ómbudsman	31

B.	Red de Ómbudsman y Mediadores de Organizaciones Multilaterales, anteriormente Red de Ómbudsman y Mediadores de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales Conexas	31
C.	Red de Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas	31
Anexo		
	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección	33

Siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ITC	Centro de Comercio Internacional
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU Turismo	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNRWA	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

1. El presente examen se incluyó en el programa de trabajo de la Dependencia Común de Inspección (DCI) para 2024. Forma parte del grupo de informes de la DCI que tratan sobre la supervisión, la integridad y la rendición de cuentas. El examen abarca todo el sistema y a las 28 organizaciones participantes en la DCI¹.
2. Este examen amplía la labor anterior de la DCI, en particular dos informes: el examen de la DCI de 2015 de los servicios del ómbudsman institucional a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas ([JIU/REP/2015/6](#)) y el examen de la DCI de 2023 de los mecanismos internos de apelación en la fase precontenciosa a disposición del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ([JIU/REP/2023/2](#)).
3. Los objetivos del examen son: a) proporcionar una evaluación independiente, comparativa y a nivel de todo el sistema del estado actual de la función de ómbudsman y mediación; b) evaluar los progresos realizados desde 2015; c) examinar el marco normativo, el mandato, la estructura organizativa y los recursos; d) analizar la cooperación y la coherencia interinstitucionales; y e) destacar las buenas prácticas y los ámbitos susceptibles de mejora.
4. El examen se llevó a cabo de conformidad con el estatuto y los reglamentos internos de la DCI. Se aplicó una combinación de métodos de recopilación de datos cualitativos y cuantitativos, entre ellos: un estudio documental de los documentos pertinentes, un cuestionario institucional y entrevistas con 177 personas de 22 organizaciones participantes (en persona o a distancia).
5. Conforme a lo dispuesto en el artículo 11.2 del estatuto de la DCI, un proyecto del presente informe se sometió a una revisión por pares interna con el fin de asegurar la calidad, tras lo cual se distribuyó a las organizaciones participantes en la DCI. La Inspectora declara que la independencia, la imparcialidad y la integridad profesional se mantuvieron durante todo el proceso.
6. El informe contiene ocho recomendaciones formales: siete dirigidas a las jefaturas ejecutivas y una a los consejos ejecutivos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Esas recomendaciones formales se complementan con 18 recomendaciones informales, que se indican en negrita en el informe, como sugerencias de nuevas mejoras.
7. A fin de facilitar la aplicación y el seguimiento de las recomendaciones, en el anexo se indica si el informe se presentará a un órgano legislativo, órgano rector o jefatura ejecutiva de la organización respectiva para que adopte medidas o para su información.
8. Se elaboraron dos productos de la DCI: a) el presente informe, que se centra en los principales resultados, conclusiones y recomendaciones y está disponible en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas; y b) un informe ampliado, publicado

¹ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Centro de Comercio Internacional (ITC) no se tratan en detalle, ya que reciben servicios de la Oficina de la Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas.

con la signatura JIU/REP/2025/5 [Expanded report], en el que se ofrece un análisis más amplio, resultados detallados e información justificativa, incluidos los anexos.

9. La Inspectora desea expresar su sincero agradecimiento a todos los representantes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de otros organismos y entidades que han colaborado en la preparación del informe, en particular a quienes participaron en entrevistas o respondieron a cuestionarios y otras solicitudes de información, y compartieron tan gustosamente sus conocimientos y experiencia.

Términos clave y definiciones

10. **Ómbudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.** El ómbudsman es el único recurso neutral nombrado a los efectos de proporcionar servicios confidenciales, imparciales e independientes dentro de cada organización para abordar de manera informal problemas relacionados con el lugar de trabajo. El ómbudsman tiene por mandato ayudar a los visitantes a abordar problemas relacionados con el lugar de trabajo mediante servicios informales de solución de conflictos. Sus funciones consisten, entre otras cosas, en responder consultas voluntarias, brindar orientación y asistencia para buscar posibles opciones, prestar asesoramiento para la solución de conflictos, crear capacidad y proporcionar servicios de mediación. Además, el ómbudsman puede detectar problemas sistémicos, lagunas normativas, irregularidades de procedimiento y pautas de comportamiento problemático. El ómbudsman facilita resultados que fomentan la confianza, afianzan las relaciones y mejoran la comunicación tanto en el seno de la organización como entre ella y su personal².

11. **Mediación.** La mediación es un proceso confidencial de solución de controversias en el que un profesional neutral, conocido como mediador, ayuda a las partes en la controversia a entablar una conversación constructiva, debatir cuestiones, expresar intereses, barajar opciones, encontrar puntos en común y, en su caso, llegar a un consenso con vistas a resolver la controversia³.

12. **Ómbudsman y Servicios de Mediación de las Naciones Unidas.** Aunque la Oficina de la Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas comprende a) la Oficina de la Ómbudsman de las Naciones Unidas, b) la Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas y c) la Oficina del Ómbudsman y Mediador en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el presente examen se utiliza “OSMNU” en lugar de “la Oficina de la Ómbudsman de las Naciones Unidas” debido a la falta de una sigla apropiada.

² Normas de Práctica Profesional para los Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas, seccs. 1.1 y 1.2.

³ Definición conforme a los procedimientos operativos estándar de la Oficina de la Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas, febrero de 2024.

II. Conclusiones principales

A. Progresos realizados desde el examen de la Dependencia Común de Inspección de 2015

13. En el examen de la DCI de 2015 se establecieron varias normas operacionales y de políticas clave y se incluyeron recomendaciones relativas a las características básicas de la función, incluidas recomendaciones relacionadas con a) los términos de referencia; b) el conocimiento y la comprensión de la función; c) la posibilidad de que el personal recurra al ómbudsman de cualquier organización del sistema de las Naciones Unidas presente en su lugar de destino sobre el terreno; d) la inversión insuficiente; e) la infrautilización de los servicios de mediación; f) la falta de procedimientos armonizados; g) la necesidad de formación y certificación continuas; h) la necesidad de mecanismos especiales de evaluación del desempeño; y i) la necesidad de un subgrupo limitado a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

14. Las organizaciones han avanzado en el refuerzo de sus funciones de ómbudsman y mediación desde 2015:

a) Aumento del número de funciones internas autónomas de mediación y ómbudsman, de 7⁴ a 10, con la incorporación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA);

b) Desarrollo de otros acuerdos: desde enero de 2020, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) cuenta con los servicios de la Oficina de la Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas. A partir de 2026, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) compartirán un puesto de ómbudsman bajo la autoridad de la OSMNU. El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) recibe los servicios del ómbudsman de la Organización Mundial de la Salud (OMS). La Unión Postal Universal (UPU) recurre a un proveedor de servicios del sector privado;

c) Profesionalización continua de la función;

d) Mayor relevancia atribuida a la función, como el reconocimiento de su contribución a una cultura respetuosa y armoniosa en el lugar de trabajo y a la solución informal de conflictos, cuando no a la prevención de conflictos;

e) Creación de la Red de Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas, integrada por organizaciones miembros de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, con el objetivo, entre otros, de armonizar las prácticas en todo el sistema de las Naciones Unidas.

15. El presente examen identificó varias deficiencias en los actuales mecanismos de ómbudsman y mediación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La Inspectora considera que es fundamental seguir reforzando la función de ómbudsman y mediación, ya que apoya la solución informal de conflictos y fomenta una cultura institucional más sana, lo que mejora en última instancia la eficiencia y eficacia del sistema de las Naciones Unidas.

⁴ Secretaría de las Naciones Unidas (incluidos UNCTAD, PNUMA, ONU-Hábitat, UNODC e ITC), los fondos y programas administrados separadamente (PNUD, UNFPA, UNICEF, UNOPS y ONU-Mujeres), Organización Internacional del Trabajo (OIT), ACNUR, Programa Mundial de Alimentos (PMA), OMS y OMPI.

B. Deficiencias en la aplicación de las recomendaciones formales del informe de la Dependencia Común de Inspección de 2015

16. El informe de 2015 incluía ocho recomendaciones formales: una dirigida a los órganos rectores y legislativos y siete a las jefaturas ejecutivas. Aunque el índice de aceptación y aplicación autodeclaradas es elevado⁵, existen deficiencias en cuanto a la plena aplicación de varias recomendaciones.

17. La recomendación 3 fue aceptada por la mayoría de las organizaciones, aunque el personal sobre el terreno de la mayoría de las organizaciones⁶ carece de acceso a un ómbudsman en la misma ubicación. **La Inspectora considera que se trata de una grave laguna e insta a las organizaciones interesadas a que apliquen lo antes posible la recomendación 3 del informe de la DCI de 2015.**

18. Aunque la mayoría de las organizaciones informaron de que la recomendación 4 se había aplicado, unas pocas⁷ aún tenían que elaborar manuales de gestión de casos para mejorar la armonización en todo el sistema.

19. La recomendación 5 incluía el pedido de que se informara periódicamente de las actividades del ómbudsman a los órganos rectores, como indicador clave de independencia y supervisión. La mayoría de las organizaciones carecen de este tipo de informes.

C. Lagunas y deficiencias persistentes

20. Hay otras deficiencias y carencias que persisten y nuevos retos que hay que abordar, entre ellos los siguientes:

- a) El papel de la función de ómbudsman y mediación en el sistema de justicia interna de las organizaciones;
- b) La estructura organizativa;
- c) Los términos de referencia;
- d) Las normas profesionales;
- e) La independencia;
- f) La dotación de recursos;
- g) La divulgación.

⁵ El índice de aceptación es del 79 %, mientras que el de aplicación es del 92 %.

⁶ En todas excepto en la Secretaría de las Naciones Unidas, el ACNUR, ONU-Mujeres, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS.

⁷ OMS, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y UNRWA.

III. Papel de la función de ómbudsman y mediación en los sistemas de administración de justicia

A. Papel de la función en el sistema de administración de justicia aplicable a las Naciones Unidas

21. En 2007 se estableció un nuevo sistema de administración de justicia para las Naciones Unidas. Para ello, en 2007, la Asamblea General, en su resolución 61/261, decidió crear una Oficina del Ómbudsman única y descentralizada y establecer una División de Mediación.

22. Además, la Asamblea General reconoció la solución informal de conflictos como un elemento crucial del sistema de administración de justicia, que permite evitar litigios innecesarios. La reforma de la justicia interna transformó la forma de tratar las controversias relacionados con el empleo e inauguró una nueva era en la administración de justicia, concretamente para la Secretaría de las Naciones Unidas y las organizaciones que aplican el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas.

23. Desde entonces, las resoluciones anuales de la Asamblea General sobre la administración de justicia han incluido una reafirmación del papel crucial que desempeña la función de ómbudsman y mediación como parte informal del sistema de administración de justicia.

B. Papel de la función en el sistema de administración de justicia aplicable a las Naciones Unidas bajo la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo

24. Las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican un sistema que no ha sido objeto de reforma y, en consecuencia, no siempre reconoce la función de ómbudsman y mediación como su parte informal. En los organismos especializados y en el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) existe un panorama diverso para la solución informal de conflictos y sus mecanismos.

1. Papel de la función en el sistema de justicia interna de la Organización Mundial de la Salud

25. La OMS dio prioridad a la solución informal de conflictos en su sistema de justicia interna. En 2016, se llevó a cabo una importante reforma a raíz de un informe de expertos externos⁸ y de las decisiones adoptadas al respecto por sus órganos rectores⁹. Los expertos externos habían recomendado que “la función del ómbudsman debería formalizarse e incluirse en el Reglamento del Personal y formar parte oficialmente del capítulo de solución de controversias”. El sistema de justicia interna se examinó de nuevo en 2022. Actualmente, el Reglamento del Personal de la OMS, en su sección 12 (Solución de controversias), dedica siete párrafos a la “solución informal”, en la que se fomenta y facilita el uso de canales informales.

⁸ Informe del grupo de expertos externo sobre el examen del sistema de justicia interna de la Organización Mundial de la Salud, 15 de octubre de 2014.

⁹ Resolución WHA69.17 de la Asamblea Mundial de la Salud, de 28 de mayo de 2016, sobre las enmiendas del Estatuto del Personal: solución de controversias (WHA69/2016/REC/1) y resolución EB138.R12 del Consejo Ejecutivo de la OMS, de 30 de enero de 2016, sobre la confirmación de las enmiendas del Reglamento del Personal: reforma de la justicia interna.

2. Papel de la función en el sistema de justicia interna de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

26. El Código de Servicio de la OACI menciona brevemente al Ómbudsman, mientras que su estatuto y reglamento de personal contienen disposiciones detalladas sobre su función¹⁰. El estatuto del personal de la OIT incluye un capítulo sobre solución de conflictos en el que se describen los mecanismos informales previos a los canales formales¹¹. El reglamento de la OMPI también contiene un capítulo sobre solución de conflictos, en el que se detallan los procesos informales y el papel del Ómbudsman¹². La FAO y el PMA también revisaron sus respectivos marcos jurídicos sobre la administración de justicia con el objetivo de potenciar aún más el uso de la resolución informal¹³.

27. No existen referencias a la solución informal de conflictos ni a la función de ómbudsman y mediación en los estatutos y reglamentos del personal de otros organismos especializados (OIEA, OMM, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización Mundial del Turismo (ONU Turismo), UIT y UPU).

28. La Inspectora sugiere que las organizaciones que carecen de referencias a la solución informal de conflictos en sus estatutos y reglamentos del personal introduzcan un lenguaje similar en el momento de la próxima revisión, destacando la prioridad concedida a la solución informal de conflictos en sus sistemas de justicia interna.

¹⁰ Regla 101.16 del Reglamento del Personal de la OACI (cláusula 1.16 del del Estatuto del Personal), 1 de enero de 2011, con todas las enmiendas hasta el 1 de mayo de 2021; y Código de Servicio de la OACI, estatuto del personal, artículo I.16, 2011, incluidas todas las enmiendas hasta el 22 de febrero de 2021.

¹¹ Estatuto del personal de la OIT, marzo de 2021, capítulo XIII, art. 13.1.

¹² Estatuto y Reglamento del Personal de la Oficina Internacional de la OMPI, cap. XI, cláusulas 11.1, 11.2 y 11.3 (1 de octubre de 2022).

¹³ Reglamento del Personal de la FAO, secc. 303.1.1; Manual de la FAO, secc. 331; y manual de recursos humanos del PMA, seccs. VIII.2 y VIII.3.

IV. Valor añadido de la función de ómbudsman y mediación

29. En su informe de 2015, la DCI afirmó que las organizaciones que carecían de una función oficiosa de resolución de controversias recibían como promedio el doble de quejas cada año que las organizaciones que contaban con al menos uno de esos mecanismos¹⁴. El examen de 2015 también concluyó que “hoy en día, la función del ómbudsman consiste en promover y apoyar la gestión y la prevención de los conflictos”.

30. Desde 2015, la función ha seguido evolucionando, lo que se refleja en la mayor diversidad de sus servicios y en el fuerte aumento del número de visitantes y de casos. La cuestión que queda por resolver, sin embargo, es cuál es exactamente su valor añadido y cómo medirlo, si es que se puede medir.

31. Cada caso ante un tribunal tiene un costo para la organización, independientemente de que el asunto se resuelva a su favor o no¹⁵. Además, está el tiempo total que dura cada caso hasta que se dicta sentencia. Los casos que permanecen sin resolver durante más tiempo repercuten en la cultura institucional; los conflictos pendientes influyen en la lealtad, el compromiso, la productividad y la motivación. Así pues, las controversias no resueltas también tienen un costo para las organizaciones.

32. En todas las organizaciones examinadas es posible recurrir a la solución informal de conflictos a través de la función de ómbudsman y mediación u otros medios en cualquier fase de un proceso formal de apelación. Se comprobó que las funciones implicadas, como recursos humanos, órganos de examen u oficinas jurídicas, examinaban si los casos podían prestarse a la solución informal de conflictos. A menudo sugieren recurrir a la función de ómbudsman y mediación para resolver los conflictos de manera informal.

33. Los datos que se observan en la figura A.1 del anexo I del informe del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas ([A/79/127](#)) indican que el volumen de solicitudes tramitadas por las oficinas de ómbudsman, la Oficina de Asistencia Letrada al Personal y las funciones de evaluación interna en las organizaciones es muy superior al número de casos que se tramitan ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. La figura A.1 muestra que la resolución informal de controversias, cuando es temprana y está sistemáticamente disponible, minimiza el número de casos que pasan al elemento formal del sistema, lo que pone de manifiesto su eficiencia.

34. Sobre la base de una evaluación de las estadísticas disponibles, las cifras muestran que el número de casos que agotan las vías formales de recurso es relativamente bajo en comparación con el número total de personal y con el número de visitantes y casos tramitados por las funciones de ómbudsman y mediación.

35. En el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas, cuya plantilla total es de 36.757 personas, en 2023 hubo 401 solicitudes de evaluación interna, de las cuales la Sección de Evaluación Interna y Asesoramiento había cerrado 345 a finales de ese año. En 2023, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas recibió 198 casos y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, 116 casos. En comparación, en 2023 la OSMNU recibió 2.014 solicitudes de sus servicios, mientras

¹⁴ Véase [JIU/REP/2015/6](#), párr. 40.

¹⁵ En el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, la tasa es de 20.000 dólares por caso, en el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas la tasa fija es de 14.153 dólares y en el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas la tasa es de 16.778 dólares.

que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal recibió 1.388 solicitudes de sus servicios, de las cuales 1.225 se resolvieron mediante acuerdo o de otro modo, con o sin la participación de la OSMNU.

36. En 2023, los fondos y programas, con una plantilla total de 30.418 personas, recibieron 83 solicitudes de evaluación interna, y 12 decisiones fueron recurridas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas. Durante el mismo período, el Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas tramitó 563 casos, lo que indica una vez más que la mayoría de las cuestiones se resuelven de manera informal. En el ACNUR (con un total de 16.021 funcionarios), hubo 90 solicitudes de evaluación interna, y 12 decisiones fueron recurridas ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, frente a los 634 casos atendidos por su Ómbudsman en 2023.

37. Aunque los números de casos no son totalmente comparables, la Inspectora opina que las cifras proporcionan pruebas suficientes del valor añadido de la función de ómbudsman y mediación para la costoeficacia y la reducción de litigios costosos. Las funciones contribuyen claramente al éxito institucional, añaden valor y generan ahorros en beneficio de sus organizaciones.

V. Creación y evolución de la función de ómbudsman y mediación

A. Estructura organizativa

1. Los tres pilares de la Oficina de la Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas

a) Ómbudsman y Servicios de Mediación de las Naciones Unidas

38. Desde 2008, la Oficina de la Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas¹⁶ es una oficina única, integrada y descentralizada que consta de tres pilares: a) la Oficina de la Ómbudsman de las Naciones Unidas; b) la Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas; y c) la Oficina del Ómbudsman y Mediador en el ACNUR. La OSMNU tiene oficinas regionales en Bangkok, Beirut, Entebbe (Uganda), Ginebra, Goma (República Democrática del Congo), Nairobi, Santiago y Viena, además de su sede en Nueva York.

b) Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas

39. La Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, con sede en Nueva York, presta servicios informales de solución de controversias y mediación a ONU-Mujeres, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS. Se han creado puestos regionales en Bangkok, Copenhague, Estambul (Türkiye) y la ciudad de Panamá. El programa de facilitadores para el respeto en el lugar de trabajo, lanzado en 2019 y gestionado por la Oficina, capacita al personal para apoyar la solución de conflictos y está activo en más de 70 oficinas en los países, con más de 100 de estos facilitadores.

c) Oficina del Ómbudsman y Mediador en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

40. La Oficina, con sede en Ginebra, ha evolucionado desde su creación: la mediación se remonta a 1993 y la función formal de ómbudsman se estableció en 2008. En octubre de 2025, la Oficina tenía presencia regional en Bangkok y la ciudad de Panamá.

41. En el boletín del Secretario General sobre el mandato de la Oficina de la Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas (ST/SGB/2016/7) se describe el funcionamiento de la Oficina como una oficina única, integrada y descentralizada, estructurada en tres pilares, con las tres oficinas antes mencionadas. En la práctica, sin embargo, funcionan como tres oficinas separadas e independientes. Teniendo en cuenta los actuales retos financieros e institucionales, la plena aplicación del modelo integrado de tres pilares, tal como se prevé en el boletín del Secretario General, sería un paso estratégico para aumentar la coherencia, fomentar las sinergias y mejorar la eficiencia general. Este enfoque también permitiría aprovechar mejor la cobertura geográfica y los recursos de las tres oficinas, contribuyendo así a una mayor costoeficacia y alineación operacional.

42. **Por consiguiente, la Inspectora sugiere que se considere la plena integración en la OSMNU de la Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas y la Oficina del Ómbudsman y Mediador en el ACNUR, según lo previsto por el Secretario General en el documento ST/SGB/2016/7.**

¹⁶ Creada inicialmente en 2002 como “Oficina del Ómbudsman”.

2. Las funciones de ómbudsman y mediación en el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente y el Programa Mundial de Alimentos

43. El UNRWA estableció su función de ómbudsman en 2021, tras un acuerdo de servicios con la OSMNU. En 2023, el puesto pasó a ser gestionado por el UNRWA y a tener su sede en Ammán; actualmente cuenta con el apoyo de un puesto adicional del Cuadro Orgánico y un consultor.

44. La Oficina del Ómbudsman y Servicios de Mediación del PMA se creó en 2005. La Oficina, con sede en Roma, cuenta con el apoyo de puestos regionales en Nairobi y Dakar, y de un consultor en Ammán. Desde 2007, la Oficina gestiona la red de asesores¹⁷ para el respeto en el lugar de trabajo. En 2023, la red contaba con casi 200 voluntarios designados por sus pares en todas las oficinas mundiales del PMA, que apoyaban la solución informal de conflictos.

3. Las funciones de ómbudsman y mediación en los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica

a) Organismos especializados con una función interna autónoma de ómbudsman y mediación

i) Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

45. La función de solución informal de conflictos en la FAO se estableció en 2009 como un puesto combinado de Oficial de Ética y Ómbudsman. Tras el informe de la DCI de 2015, las funciones se separaron en 2019, y en 2020 entró en funcionamiento una Oficina del Ómbudsman autónoma. Desde 2023, cuatro especialistas regionales en ómbudsman (consultores) han apoyado las actividades de divulgación en las regiones de África, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, Cercano Oriente y Europa.

46. En 2023, la FAO puso en marcha la red de facilitadores para el respeto en el lugar de trabajo, con 150 facilitadores formados. Aunque los facilitadores no gestionan los casos, ayudan a resolver los problemas.

ii) Organización de Aviación Civil Internacional

47. La OACI es la organización más reciente en establecer su función autónoma de ómbudsman y mediación, en 2024; la función sustituyó a un doble papel. La oficina recién creada no dispone de presupuesto específico y debe solicitar recursos a la oficina ejecutiva. Para subsanar esta deficiencia, la Inspectora sugiere que la OACI asigne un presupuesto a su función de ómbudsman para reforzar su independencia operacional. En 2024, la OACI estableció una red de embajadores de confianza en el lugar de trabajo.

iii) Organización Internacional del Trabajo

48. La función en la OIT se estableció originalmente en 2000 y se revisó en 2004. El Convenio Colectivo sobre Prevención y Resolución de Conflictos redefinió la función y cambió el título de Ómbudsman por el de Mediador. Esta función también se extiende al Centro Internacional de Formación de la OIT y a la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

49. Anteriormente, la OIT disponía de una red de facilitadores para mejorar el acceso regional. Aunque la antigua red ya no está activa, su propósito original de mejorar el acceso y la difusión regionales sigue siendo pertinente. **La Inspectora**

¹⁷ En 2025 pasó a denominarse la red de aliados para el respeto en el lugar de trabajo.

sugiere que la OIT considere la posibilidad de mejorar el acceso regional, ya sea revisando el modelo de red de facilitadores o estudiando otros mecanismos.

iv) Organización Mundial de la Salud (al servicio también del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida)

50. La Oficina del Ómbudsman y de Servicios de Mediación de la OMS, creada en 1974, también presta servicios al Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, el Centro Internacional de Cálculos Electrónicos de las Naciones Unidas, ONUSIDA y las oficinas exteriores de la OMS. Los ómbudsman regionales de las seis oficinas regionales informan a sus respectivos directores regionales de la OMS de forma independiente.

51. ONUSIDA se apoya en la Oficina del Ómbudsman y de Servicios de Mediación de la OMS, que también proporciona información sistémica a la dirección de ONUSIDA y colabora con su Oficina de Ética para alinear políticas y abordar cuestiones de organización¹⁸.

b) Casos particulares

i) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

52. La UNESCO carece de una función autónoma de ómbudsman. El puesto original de Ómbudsman, creado en 1974, fue suprimido en 1992 y sustituido por un colegio de mediadores, integrado por funcionarios jubilados que prestan sus servicios a título gratuito. Solo pueden participar los jubilados menores de 68 años, sin proceso de selección normalizado, evaluación de competencias ni requisito de formación profesional en mediación.

53. A diferencia de otras organizaciones, la Oficina de Ética de la UNESCO realiza actividades de ómbudsman. Sus términos de referencia abarcan explícitamente la solución informal de conflictos. Un estudio de viabilidad confirmó la necesidad de una función de ómbudsman autónoma y propuso revisar el mandato de la Oficina de Ética. El Consejo Ejecutivo decidió establecer la función, aunque está pendiente su puesta en marcha.

54. En opinión de la Inspectora, la situación actual, en la que la Oficina de Ética desempeña las responsabilidades de un ómbudsman (en detrimento de las responsabilidades éticas básicas) y el colegio de mediadores carece de experiencia profesional, no es propicia para ofrecer a una plantilla de 4.762 empleados los medios adecuados para la solución informal de conflictos. **La Inspectora sugiere que se profesionalice el sistema de solución informal de conflictos en la UNESCO mediante el establecimiento de una función interna autónoma de ómbudsman y mediación lo antes posible.**

ii) Organización Meteorológica Mundial

55. Antes de 2017, la OMM carecía de una función de ómbudsman interna debido a su escaso número de personal¹⁹. Optó por la externalización tras trasladar la competencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y al Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. La OMM firmó un memorando de entendimiento con la OSMNU en 2017 para la prestación de servicios de ómbudsman y mediación. El memorando no incluye disposiciones relativas a la presentación de informes. **La Inspectora sugiere que, en el momento de la próxima renovación del memorando de entendimiento, se introduzca una disposición sobre la**

¹⁸ ONUSIDA, *Informe de la Oficina de Ética*, 11 de junio de 2021 (UNAIDS/PCB (48)/21.6).

¹⁹ Un total de 450 funcionarios en 2023.

presentación de informes que permita a la OMM beneficiarse de las conclusiones del ómbudsman sobre las tendencias y los problemas sistémicos detectados.

iii) Unión Internacional de Telecomunicaciones y Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

56. En noviembre de 2024, la UIT y la OMPI firmaron un memorando de entendimiento con la OSMNU para establecer un puesto de ómbudsman en Ginebra al 50 %, que está previsto que comience en 2026. Se trata del primer modelo de ómbudsman compartido en el sistema de las Naciones Unidas, que se ha considerado una buena práctica. La OMPI tenía un puesto de ómbudsman, creado en 2009, que llevaba mucho tiempo vacante y que había sido cubierto temporalmente por un consultor que trabajaba a tiempo parcial. La UIT carecía de tal función, y dependía de dos miembros del personal que actuaban como mediadores voluntarios.

c) Otras organizaciones

i) Organización Marítima Internacional

57. Con solo cuatro casos formales en cinco años, la Organización Marítima Internacional (OMI) consideró innecesario disponer de un ómbudsman. Cuenta con unos pocos empleados formados en mediación, así como con mediadores certificados del Centro para la Solución Eficaz de Controversias y otros expertos en caso necesario. Como parte de su transición a la jurisdicción del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, la OMI examinará otras opciones, incluida la formalización de la mediación.

ii) Unión Postal Universal

58. La UPU ha externalizado los servicios de ómbudsman y mediación desde 2020 a un proveedor de servicios privado mediante un contrato de cuatro años. El servicio es supervisado por la Dirección de Recursos Humanos, un mecanismo que entra en conflicto con los procedimientos operativos estándar de la Red de Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas. **Por ello, la Inspectora sugiere que la UPU traslade la función de supervisión a su jefatura ejecutiva.**

iii) Organización Mundial del Turismo

59. La solución informal de conflictos se gestiona internamente a través de una doble función en la entidad de recursos humanos. Sin embargo, este mecanismo no ofrece el nivel necesario de independencia, imparcialidad o pericia profesional. Por consiguiente, **la Inspectora sugiere que ONU-Turismo abandone el modelo actual y dé a su personal acceso a servicios profesionales de ómbudsman y mediación, ya sea mediante un acuerdo con una función existente de ómbudsman de las Naciones Unidas o contratando a expertos externos.**

d) Organizaciones sin función de ómbudsman o mediación

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

60. En 2024, la ONUDI creó la Dependencia de Relaciones con los Empleados dentro de su entidad de recursos humanos para apoyar la solución informal de conflictos. La Dependencia carece de independencia e imparcialidad, lo que la hace inadecuada como sustituto de la función de ómbudsman. Por consiguiente, **la Inspectora sugiere que la ONUDI abandone el modelo actual y dé a su personal acceso a servicios profesionales de ómbudsman y mediación, ya sea estableciendo su propia función interna autónoma o mediante un acuerdo con una función existente de ómbudsman de las Naciones Unidas.**

Organismo Internacional de Energía Atómica

61. A pesar de cumplir el umbral de la DCI de 2015, el OIEA no ha establecido una función interna de ómbudsman o mediación, ni ha llegado a un acuerdo con otras organizaciones. Se estudió la opción del servicio compartido, pero se consideró inviable por falta de recursos. En cambio, de la solución informal de conflictos se encarga la Dependencia de Relaciones con el Personal de la entidad de recursos humanos, dotada con cuatro puestos del Cuadro Orgánico y uno de Servicios Generales, todos ellos a tiempo completo. Al formar parte de la entidad de recursos humanos, la Dependencia carece de independencia, imparcialidad y confidencialidad, lo que crea riesgos de conflictos de intereses (por ejemplo, el personal puede verse obligado a revelar detalles de casos ante el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo) y la hace inadecuada como sustituto de una función de ómbudsman.

62. Por lo tanto, **la Inspectora expresa su grave preocupación y pide al OIEA que aplique la recomendación del informe de la DCI de 2015 de establecer su propia función interna autónoma de ómbudsman y mediación para dar a su personal acceso a servicios profesionales de ómbudsman y mediación.**

B. Marco normativo, mandato y términos de referencia

63. Las funciones de ómbudsman y de mediación se rigen por un marco normativo que comprende disposiciones en el estatuto y reglamento del personal, términos de referencia, procedimientos operativos estándar y, en algunos casos, políticas específicas de mediación o de otro tipo.

64. Un componente fundamental de este marco son los términos de referencia, que establecen formalmente el mandato y el alcance de la función. Ocho²⁰ de las once funciones de ómbudsman o mediación tienen términos de referencia aprobados. Las excepciones son la UNESCO, el UNRWA y la OACI. Cuando existen términos de referencia, a menudo están obsoletos.

65. La Inspectora subraya la importancia de asegurar que los términos de referencia sigan siendo pertinentes y reflejen la evolución de los mandatos y las realidades operacionales. Reitera la recomendación 1 del examen de la DCI de 2015²¹ e insta a las organizaciones a aplicarla lo antes posible. Además, la Inspectora subraya la necesidad de que las organizaciones que carecen de términos de referencia los elaboren y adopten.

Recomendación 1

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que cuenten con una función interna autónoma de ómbudsman y mediación y que aún no lo hayan hecho deberían, antes de finales de 2027, elaborar y aprobar términos de referencia oficiales en consulta con la función y otras partes interesadas pertinentes, incluidos los representantes del personal.

²⁰ OSMNU, Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, ACNUR, FAO, OIT, OMPI, OMS y PMA.

²¹ “Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en consulta con los representantes del personal y los Ómbudsman existentes, deben examinar, actualizar y divulgar en sus organizaciones respectivas los mandatos del Ómbudsman, teniendo debidamente en cuenta la orientación que se facilita en el presente informe y utilizando un mecanismo que facilite las consultas entre el personal y la administración”.

66. La siguiente recomendación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

67. Muchas funciones de ómbudsman mantienen procedimientos operativos estándar para poner en marcha sus servicios. Las Normas de Práctica Profesional para los Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas²², actualizadas en 2023, proporcionan una base común. En cuanto a la orientación específica para la mediación, solo unos pocos (Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, ACNUR, OMS y PMA) cuentan con instrumentos específicos como normas, códigos de conducta o políticas de mediación.

68. En opinión de la Inspectora, para mantener la independencia, credibilidad y eficacia de la función será esencial prestar una atención constante a la validez, claridad y accesibilidad continuas de estos documentos.

Responsabilidades básicas

69. Las responsabilidades básicas de las funciones de ómbudsman y mediación coinciden ampliamente en todo el sistema y suelen incluir la solución informal de conflictos, la mediación, la orientación, la remisión y la identificación de tendencias sistémicas. El mandato de la función ha evolucionado en los últimos años, reflejando las cambiantes necesidades institucionales y un creciente énfasis en la prevención temprana de conflictos y en una cultura armoniosa del lugar de trabajo.

70. En todas las organizaciones, el mandato de la función de ómbudsman y mediación se extiende más allá del personal para abarcar al personal asociado, lo que supone un cambio notable con respecto a 2015, cuando el acceso estaba restringido principalmente al personal de plantilla.

71. En el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas, esta ampliación se formalizó mediante la resolución 78/248 de la Asamblea General, que permite al personal asociado acceder a los servicios de OSMNU con los recursos disponibles. Todas las demás organizaciones con una función de ómbudsman y mediación informaron de una inclusión similar. La Inspectora considera que se trata de una buena práctica, dado el entorno claramente desfavorecido y desprotegido en el que opera el personal asociado, que carece de acceso al sistema judicial formal.

C. Normas profesionales y mejores prácticas

72. Las Normas de Práctica Profesional para los Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas, elaboradas a través de la Red de Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas, se basan en las mejores prácticas internacionales, incluidas las normas de la Asociación Internacional de Ómbudsman²³, y el informe de la DCI de 2015.

73. No existe un enfoque uniforme para la contratación de ómbudsman y mediadores en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Las organizaciones consideran que una combinación de formación y experiencia profesional en campos como la solución de controversias por vías alternativas, la administración pública, el derecho, las ciencias sociales y los recursos humanos constituye una base sólida para la selección a las funciones de ómbudsman y mediación. Esos antecedentes a menudo se combinan con una formación o certificación deseable en solución informal de controversias.

²² www.un.org/ombudsman/sites/www.un.org.ombudsman/files/standards-of-practice-network-es.pdf.

²³ Estándares de Práctica y Código de Ética de la Asociación Internacional de Ómbudsman.

74. Solo la OIT y la UPU incluyen la certificación o acreditación como ómbudsman entre sus requisitos. Para el Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, el ACNUR, la FAO, la OACI y la OMS, sigue siendo un criterio deseable en el proceso de selección. Para la OSMNU, la OMPI, el PMA, la UNESCO y el UNRWA, la certificación o acreditación no es un requisito ni un criterio deseado.

VI. Independencia de la función de ómbudsman y mediación

A. La independencia como requisito para la eficacia

75. La independencia es un principio fundamental para una función eficaz de ómbudsman y mediación. Su credibilidad y valor dependen de su independencia institucional y operacional. Sin independencia, la función no puede servir como recurso neutral y confidencial ni contribuir de forma significativa a la solución temprana de conflictos y a un entorno laboral saludable.

76. El principio de independencia se articula en numerosas normas y resoluciones, como el boletín del Secretario General sobre el mandato de la Oficina de la Ómbudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas (ST/SGB/2016/7) y las Normas de Práctica Profesional para los Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas. Institucionalmente, exige que la oficina del ómbudsman no esté subordinada a ninguna dependencia de gestión, y que el jefe de la función dependa directamente de la jefatura ejecutiva de la organización. La independencia operacional se caracteriza por la discreción exclusiva en la gestión de los casos, la capacidad de actuar libre de interferencias y la autoridad para determinar el alcance y la forma de abordaje de las inquietudes del personal.

77. En su informe de 2015, la DCI reconoció que la ausencia de plena independencia, ya sea percibida o real, socava la capacidad del ómbudsman para ser eficaz. El presente examen reafirma que la independencia sigue siendo un requisito no solo para la prestación eficaz de servicios, sino también para la integridad del sistema más amplio de administración de justicia. El personal puede mostrarse reacio a pedir ayuda a un ómbudsman que se percibe como alineado con la dirección o limitado en su capacidad de actuación. Esto socava la solución temprana de conflictos y puede contribuir a una cultura de desconfianza o desinterés.

78. La independencia también permite al ómbudsman sacar a la luz problemas sistémicos más amplios y asesorar a la dirección en consecuencia. Para que esta función sea eficaz, el ómbudsman debe ocupar un cargo de suficiente responsabilidad y tener acceso directo y sin trabas al personal directivo superior.

79. La independencia debe protegerse mediante disposiciones formales y reforzarse continuamente en la práctica. Las mejores prácticas incluyen procesos de selección transparentes e inclusivos en los que participen representantes del personal, límites de mandato y restricciones tras la separación. Las organizaciones que no garantizan la independencia de su función de ómbudsman y mediación corren el riesgo de debilitar la credibilidad y la confianza, que son esenciales para la solución informal de conflictos.

B. Evaluación de la independencia

1. Posicionamiento institucional

80. La mayoría de las organizaciones hacen referencia a la independencia en sus términos de referencia o documentos equivalentes. En algunas organizaciones²⁴, la independencia se define explícitamente, destacando que la función está separada de la gestión y que todas las decisiones relacionadas con los casos corresponden exclusivamente al ómbudsman.

²⁴ Como la OSMNU, la Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, la OMPI, la OMS y el PMA.

81. En otras²⁵, las referencias a la independencia son más generales y no se esbozan salvaguardias institucionales específicas. En opinión de la Inspectora, definir claramente y poner en práctica el principio de independencia en los documentos rectores es esencial para reforzar la integridad y el posicionamiento institucional de la función de ómbudsman y mediación. **La Inspectora sugiere que las organizaciones examinen los documentos pertinentes con vistas a definir la independencia de la función en términos institucionales y operacionales.**

2. Nivel del puesto

82. El nivel del puesto que ocupa el responsable de la función de ómbudsman y mediación varía según la organización. En el nivel más alto, el jefe de la OSMNU es nombrado en la categoría de Subsecretario General.

83. Entre las organizaciones que cuentan con oficinas de ómbudsman específicas, el responsable de la función es de categoría D-1: el Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas y los ómbudsman del ACNUR, la OMS y el PMA. El ACNUR rebajó esta posición a la categoría P-5 en 2025 debido a las drásticas restricciones de financiación. Otras siete organizaciones, entre ellas la FAO, la OACI, la OIT y el UNRWA, sitúan al responsable de la función en la categoría P-5.

3. Selección y nombramiento

84. La independencia de la función de ómbudsman y mediación se ve influida significativamente por los procedimientos que rigen la selección y el nombramiento de su jefatura. Este ámbito fue identificado en el informe de la DCI de 2015 como el más crítico en necesidad de mejora.

85. La autoridad para nombrar a la jefatura de la función de ómbudsman recae en la jefatura ejecutiva en todas las organizaciones. En nueve organizaciones²⁶, los representantes del personal participan en el proceso de selección. Esa participación adopta diversas formas, desde la pertenencia de pleno derecho al panel de selección hasta la participación en calidad de observador. En unas pocas organizaciones (como los fondos y programas, la UPU y el UNRWA), los representantes del personal no participan en absoluto.

4. Destitución

86. En todas las organizaciones, la decisión de despedir o destituir al responsable de la función de ómbudsman corresponde a la jefatura ejecutiva. Aunque se trata de un acuerdo habitual, puede presentar un riesgo si no se contrarresta con garantías procesales. La participación del personal en los procedimientos de destitución es poco frecuente. Solo tres organizaciones (OACI, OIT y PMA) implican o consultan formalmente a los representantes del personal. La introducción de procedimientos estructurados, que incluyan la participación del personal, proporcionaría una protección institucional adicional y reforzaría la independencia de la función.

87. La siguiente recomendación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del proceso de selección de los jefes de las funciones de ómbudsman y mediación.

²⁵ Como el ACNUR, la OACI, la OIT y el UNRWA.

²⁶ Secretaría de las Naciones Unidas, ACNUR, FAO, OACI, OIT, OMPI, OMS, PMA y UNESCO.

Recomendación 2

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían incluir, antes de finales de 2027, la participación activa de los representantes del personal en el proceso de selección y nombramiento de los jefes de sus funciones de ómbudsman y mediación, así como en las decisiones relativas a su destitución o cese.

5. Límites de mandato

88. Los límites de mandato están ampliamente reconocidos como una buena práctica para salvaguardar la independencia de la función de ómbudsman y mediación. La mayoría de los responsables de las funciones de ómbudsman y mediación tienen un mandato limitado de cuatro a cinco años, y varios permiten la renovación por un mandato adicional. Dos organizaciones, la OACI y el UNRWA, no han establecido límites de mandato, lo que crea un riesgo potencial para la independencia al permitir un servicio indefinido a discreción de la jefatura ejecutiva. **La Inspectora sugiere que la OACI y el UNRWA introduzcan lo antes posible límites de mandato para los responsables de sus funciones de ómbudsman y mediación.**

6. Restricciones en el período posterior al empleo

89. Las restricciones en el período posterior al empleo sirven de salvaguardia complementaria para evitar conflictos de intereses y proteger la imparcialidad de la función. La mayoría de las organizaciones prohíben a los responsables de la función de ómbudsman aceptar un nuevo empleo en la misma organización una vez finalizado su mandato. La OACI y el UNRWA no aplican tales restricciones.

90. La siguiente recomendación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Recomendación 3

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían establecer, antes de finales de 2027, límites de mandato de una duración mínima de cuatro años para los mandatos renovables y de una duración máxima de siete años para los mandatos no renovables para los responsables de sus funciones de ómbudsman y mediación, con una restricción en el período posterior al empleo dentro de la misma organización.

7. Contratos consecutivos durante un mandato

91. En algunas organizaciones (FAO, OACI, OIT y OMS), el mandato del jefe de la función de ómbudsman y mediación se divide en varios contratos consecutivos, además de un período inicial de prueba. La Inspectora considera que esto supone un grave impedimento para su independencia y para la seguridad de la tenencia, y opina que las organizaciones en cuestión deben abandonar esta práctica. Se expresaron preocupaciones similares en el examen de la DCI de la función de ética en el sistema de las Naciones Unidas ([JIU/REP/2021/5](#)).

92. Una buena práctica observada en nueve organizaciones, entre ellas la Secretaría de las Naciones Unidas, el ACNUR y el PMA, es la emisión de un único contrato que cubre todo el mandato. Garantizar que el contrato se ajusta a la duración completa del mandato designado refuerza la estabilidad y la independencia operacional de la función.

93. La siguiente recomendación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Recomendación 4

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deben asegurarse con efecto inmediato de que los contratos de los nuevos titulares de los puestos de jefe de las funciones de ómbudsman y mediación abarquen un mandato completo.

8. Evaluación del desempeño

94. Los enfoques empleados para evaluar el desempeño del jefe de la función de ómbudsman y mediación varían ampliamente. En algunas organizaciones, como la Secretaría de las Naciones Unidas, la OMS y el PNUD, el jefe de la función firma un pacto anual con la jefatura ejecutiva, que sirve como principal herramienta de evaluación del desempeño.

95. En cambio, el ACNUR, la FAO, la OACI, la OMPI y el UNRWA aplican marcos internos estándar de gestión del desempeño en los que participan los supervisores directos o el personal directivo superior. El uso de estos sistemas plantea el riesgo de socavar la independencia si no se adaptan cuidadosamente al carácter singular de la función de ómbudsman²⁷. Como se señaló en el informe de la DCI de 2015, someter a un ómbudsman a los procesos ordinarios de evaluación del desempeño que se aplican al personal hace caso omiso de la naturaleza distintiva de la función y puede exponer al titular a influencias indebidas o represalias, comprometiendo así la neutralidad y credibilidad de la función. **Por consiguiente, la Inspectora pide a las organizaciones en cuestión que apliquen lo antes posible la recomendación 7 del informe de la DCI de 2015.**

9. Líneas jerárquicas

96. Una línea jerárquica directa del jefe de la función de ómbudsman y mediación con la jefatura ejecutiva es un factor determinante de la independencia institucional. Esto se aplica a todas las organizaciones excepto a la OIT, dada la estructura tripartita de esta última. Además, algunos ómbudsman (OMPI, OMS, OSMNU y PMA) también informan a sus órganos rectores mediante la presentación de informes anuales.

10. Acceso a los grupos superiores de gestión

97. El acceso a los grupos superiores de gestión y a los grupos afines representa un canal clave de comunicación e intercambio de información. Los jefes de solo seis funciones (ACNUR, Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, OACI, OMS, OSMNU y UNRWA) tienen acceso a las reuniones del personal directivo superior, normalmente en calidad de observadores o participantes *ex officio*. **La Inspectora sugiere que las jefaturas ejecutivas que aún no lo hayan hecho aseguren el acceso de los jefes de la función a los grupos superiores de gestión.**

²⁷ JIU/REP/2015/6, párr. 124.

VII. Actividades y servicios de la función de ómbudsman y mediación

A. Actividades y servicios

98. Sigue habiendo falta de claridad entre el personal en cuanto a las actividades y los servicios prestados en el marco del mandato de la función. Además, como las responsabilidades han evolucionado con el tiempo y siguen haciéndolo, se han añadido y se siguen añadiendo nuevas actividades y servicios. Esta ampliación pone de relieve la necesidad de describir y explicar claramente toda la gama de actividades y servicios.

99. Como se ilustra en la página web de la OSMNU en la sección “Nuestros servicios”, las actividades alizadas y los servicios prestados pueden agruparse a grandes rasgos en tres categorías principales: servicios a visitantes individuales, servicios a grupos y equipos, y servicios para la organización.

100. Los servicios para la organización se refieren principalmente a la relación de presentación de informes y observaciones de la función con la organización a la que sirve. Se informa a las organizaciones de los problemas y tendencias sistémicos recurrentes, lo que les permite tomar decisiones fundamentadas y revisar y, por tanto, mejorar políticas, procedimientos e iniciativas.

101. La mediación es otro servicio importante que ofrecen la mayoría de las funciones como parte integrante de su mandato. La mediación puede iniciarse a petición de las partes implicadas o remitirse a la función de ómbudsman y mediación en cualquier momento y a cualquier nivel durante el proceso formal de apelación. La mediación puede concluir con un acuerdo jurídicamente vinculante y ejecutable que puede incluir una compensación económica.

1. Principales categorías de problemas

102. Las preocupaciones en el lugar de trabajo se dividen en nueve categorías principales e incluyen varias subcategorías. Las nueve categorías son: a) compensación, prestaciones y derechos; b) relaciones de supervisión; c) relaciones entre compañeros y colegas; d) empleo y trayectoria profesional; e) conductas prohibidas y cumplimiento; f) seguridad, salud, bienestar y entorno físico; g) servicios/administración; h) cuestiones de organización, liderazgo y gestión; y i) valores, ética y normas. Las categorías se basan en las definiciones acordadas elaboradas por la Red de Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas.

2. Colaboración interfuncional

103. Aunque la función de ómbudsman y mediación opera de forma independiente, no lleva a cabo sus actividades de forma aislada. La colaboración y el intercambio interfuncionales eficaces con otras funciones de la organización no solo son necesarios para alcanzar sus objetivos, sino que también son muy beneficiosos para la cultura y el entorno de trabajo de las organizaciones. La interacción dentro de las organizaciones suele producirse con los departamentos responsables de recursos humanos, asuntos jurídicos, supervisión interna, ética y gestión de riesgos, y con los representantes del personal.

3. Presentación de informes anuales

104. La presentación de un informe anual es una responsabilidad fundamental de la función de ómbudsman y mediación como “servicio a la organización”. Los informes

anuales son un instrumento clave a través del cual se comunican las actividades, incluidas las percepciones sistémicas. Las diez funciones internas autónomas de ómbudsman y mediación publican un informe anual. De ellos, solo cinco (Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, OMPI, OMS, OSMNU y PMA) presentan el informe anual a su órgano rector o legislativo. La Inspectoría considera una grave laguna que no se presente el informe anual a los órganos rectores, dado que les impide estudiar asuntos relacionados con la función de ómbudsman y mediación que puedan afectar a la cultura y al funcionamiento eficaz de las organizaciones.

105. La siguiente recomendación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Recomendación 5

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían velar por que, antes de finales de 2027, los informes anuales de sus funciones de ómbudsman y mediación se presenten a sus respectivos órganos rectores o legislativos, a fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

4. Respuesta de la administración

106. Sigue siendo poco habitual que la dirección ejecutiva responda oficialmente a los informes anuales. Solo unas pocas organizaciones emiten respuestas de la administración. Entre los ejemplos más destacados se encuentran la Secretaría General de las Naciones Unidas (a través del informe del Secretario General sobre la administración de justicia), la OMS y el PMA. Como se señaló en el informe de la DCI de 2015, no abordar las cuestiones sistémicas en un contexto formal es una oportunidad perdida para la administración en su seguimiento. El refuerzo tanto de la difusión de las conclusiones del ómbudsman como su seguimiento sigue siendo un ámbito en el que se puede seguir mejorando.

107. La Inspectoría considera que la publicación de una respuesta de la administración es una buena práctica, ya que fomenta la rendición de cuentas y señala el compromiso de la dirección de abordar los problemas sistémicos y apoyar la solución informal de conflictos. Por consiguiente, **la Inspectoría sugiere que las organizaciones emitan respuestas de la administración a los informes anuales de su función de ómbudsman y mediación para presentarlas a sus órganos rectores.**

5. Disponibilidad pública de los informes anuales

108. En la mayoría de los casos, los informes anuales se hacen públicos a través de los sitios web oficiales. Es el caso de la OSMNU y del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, así como de la FAO, la OIT, la OMPI, la OMS y el PMA. Esta práctica aumenta la transparencia, promueve una mayor conciencia sobre los problemas del lugar de trabajo y refuerza la credibilidad y visibilidad de la función. En cambio, algunas organizaciones (ACNUR, UNESCO y UPU) tratan estos informes como documentos internos.

109. La siguiente recomendación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Recomendación 6

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían, antes de finales de 2027, poner a disposición del público los informes anuales de sus funciones de ómbudsman y mediación para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas y promover un mayor conocimiento de la función.

B. Actividades de divulgación y promoción del enfoque que prioriza las soluciones informales

1. El enfoque que prioriza las soluciones informales

110. El enfoque que prioriza las soluciones informales es un principio básico en las organizaciones de las Naciones Unidas, que promueve la solución de los conflictos en el lugar de trabajo a través de canales informales. Este enfoque se basa en el reconocimiento de que la solución temprana e informal de conflictos puede ayudar a reducir las tensiones en el lugar de trabajo, preservar las relaciones laborales y evitar la escalada innecesaria hacia controversias formales.

111. La Asamblea General ha subrayado en repetidas ocasiones la importancia de la solución informal de conflictos. En su resolución [77/260](#), solicitó al Secretario General que sensibilizara en mayor medida al personal acerca de la posibilidad de mantener conversaciones con la OSMNU para explorar una solución informal, incluida la mediación, como primer paso, cuando resultara factible, antes de presentar una denuncia formal.

112. En respuesta, en 2023 se dio un paso importante mediante el memorando titulado “La solución informal de conflictos: el primer paso preferido para resolver las preocupaciones en el entorno de trabajo”. El memorando reafirmaba el compromiso institucional de la Secretaría de las Naciones Unidas con los mecanismos informales y animaba tanto a los directivos como al personal a utilizar los servicios de la OSMNU como paso primordial para resolver sus problemas. La OSMNU informó de un aumento de la divulgación y los contactos con el personal directivo superior tras la difusión del memorando.

2. Iniciativa de defensores del enfoque que prioriza las soluciones informales

113. Para seguir integrando el enfoque que prioriza las soluciones informales en la cultura institucional, la OSMNU puso en marcha en 2024 la iniciativa de defensores del enfoque. La colaboración interinstitucional a través de la Red de Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas ha desempeñado un papel decisivo en el avance de la campaña en todo el sistema. Aunque el nivel de adopción varía, el enfoque ha obtenido un amplio reconocimiento como buena práctica en todo el sistema.

3. Compromiso de mediación e iniciativas similares

114. La Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas estableció un modelo similar a través del “compromiso de mediación”. En el marco de esta iniciativa, las jefaturas ejecutivas de ONU-Mujeres, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS se comprometieron formalmente a considerar sistemáticamente la mediación como vía de solución de conflictos en el lugar de trabajo.

115. Otras organizaciones han puesto en marcha iniciativas específicas para reforzar el enfoque que prioriza las soluciones informales. El ACNUR introdujo una campaña

de mediación plurianual titulada “La resolución es más que una solución”. En la OMPI, se elaboró una serie de materiales para orientar al personal hacia los mecanismos informales y formales adecuados.

4. Actividades de divulgación y sensibilización sobre la función

116. En comparación con 2015, el conocimiento de los servicios de ómbudsman y mediación ha aumentado considerablemente, debido en gran medida a los esfuerzos de divulgación y sensibilización amplios y sostenidos. En las organizaciones con operaciones descentralizadas, la divulgación regional y sobre el terreno es una dimensión crítica. La mayoría de las oficinas informaron de la realización de una amplia gama de actividades, como seminarios web, sesiones informativas en persona, cafés del conocimiento, sesiones de formación en solución de conflictos y participación en programas de iniciación del personal y reuniones de representantes del personal.

5. Tono del personal directivo superior

117. El tono que marca el personal directivo superior también desempeña un papel fundamental a la hora de fomentar el uso de servicios informales. Aunque es necesario seguir avanzando en este ámbito, se observaron ejemplos positivos en organizaciones en las que las jefaturas ejecutivas o los altos directivos respaldaban públicamente la solución informal de conflictos como primera opción.

6. Colaboración con los interesados internos

118. La colaboración estratégica con los interesados internos ha reforzado aún más la labor de divulgación. Además, varios agentes del sistema formal promueven activamente las vías informales. La Oficina de Asistencia Letrada al Personal anima a los clientes a considerar opciones informales en una fase temprana del proceso y colabora estrechamente con la OSMNU. La Sección de Evaluación Interna y Asesoramiento también ha institucionalizado el enfoque que prioriza las soluciones informales en sus procesos formales de admisión.

VIII. Capacidad y desempeño

A. Recursos y capacidad (humanos y financieros)

119. La dotación de personal para las funciones de ómbudsman y mediación varía mucho. La mayoría de las organizaciones mantienen oficinas relativamente pequeñas, normalmente integradas por un único ómbudsman de categoría P-5 o D-1. En algunos casos, se proporciona un apoyo administrativo limitado, a menudo a tiempo parcial. Según los datos de 2023, 5 de las 11 funciones de ómbudsman y mediación funcionaban con un solo ómbudsman: FAO, OIT, OMPI, OMS y UNRWA.

120. En cambio, un número limitado de organizaciones, como el ACNUR, el PMA, la OSMNU y la Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, han establecido estructuras de ómbudsman y mediación de mayor envergadura.

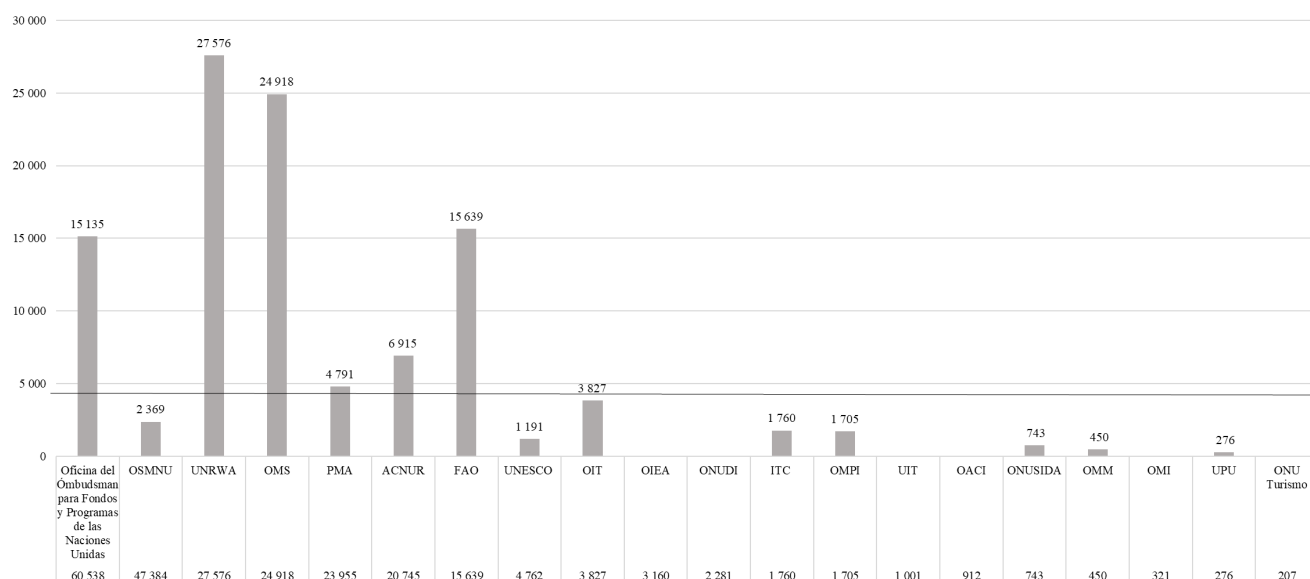
121. En el marco del examen, se estudió si los niveles existentes de personal se ajustaban a las necesidades de la organización y si las capacidades eran adecuadas para prestar los servicios encomendados de forma eficaz y equitativa.

122. La figura I ofrece datos comparativos sobre los ratios de dotación de personal, y sobre el personal (sea o no de plantilla) atendido por cada ómbudsman. Las organizaciones están ordenadas en orden descendente según el tamaño total de la plantilla. Los datos de la OSMNU incluyen al personal de la Secretaría de las Naciones Unidas²⁸, lo que incluye ONU-Hábitat, el PNUMA, la UNCTAD y la UNODC. Del mismo modo, la Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas se trata como una única función que presta apoyo a la plantilla combinada de ONU-Mujeres, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS.

123. Tres organizaciones (ITC, OMM y UNESCO) se presentan de forma diferente debido a sus singulares disposiciones estructurales. El ITC y la OMM reciben servicios de la OSMNU; sin embargo, en aras de la comparación, se considera que cada uno de ellos cuenta con un ómbudsman, aunque esto no refleje la asignación real de recursos. La UNESCO cuenta con un colegio de mediadores integrado por cuatro funcionarios jubilados, y su Oficina de Ética asume varias funciones de ómbudsman.

²⁸ Véase [A/79/584](#), figura II, donde se utiliza el enfoque de las siete agrupaciones de entidades: las entidades de servicios institucionales, las entidades centradas en la actividad sobre el terreno, las entidades basadas en la Sede, las oficinas fuera de la Sede, las operaciones de paz, que incluyen las operaciones de mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales y otras presencias políticas, las comisiones económicas regionales y el sistema de coordinadores residentes.

Figura I
Número de personas atendidas por un ómbudsman con categoría de Director o del Cuadro Orgánico, 2023



Fuente: Preparada por la DCI.

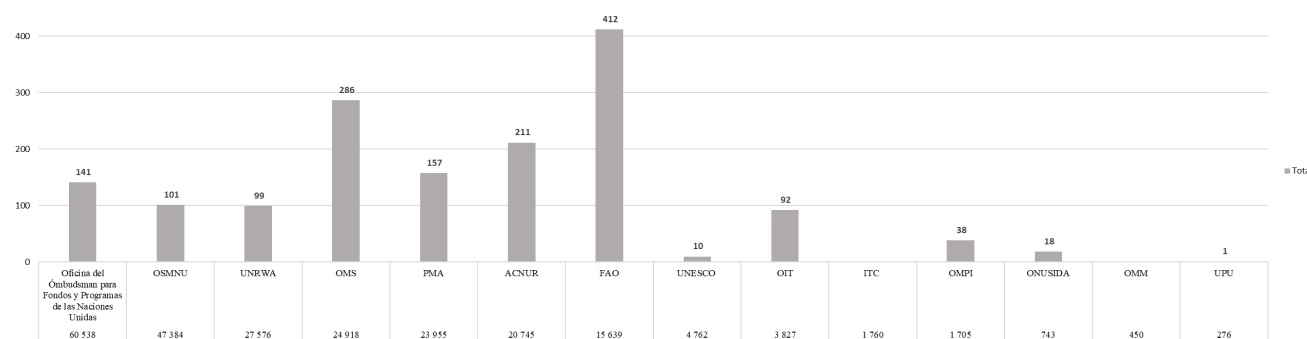
1. Puntos de referencia de la Dependencia Común de Inspección para 2015

124. En su informe de 2015, la DCI proporcionó amplias cifras de referencia que sugerían que una organización puede considerar la posibilidad de emplear a un ómbudsman a tiempo completo a partir de una plantilla de unos 2.500 empleados. (Este umbral está representado por la línea roja en la figura I). Además, se sugería que las organizaciones con 1.000 o más empleados podrían considerar la posibilidad de optar por acuerdos a tiempo parcial o servicios compartidos. Se determinó que el OIEA, la UNESCO y el UNRWA se encontraban en el umbral de necesitar una función de ómbudsman²⁹. Desde entonces, el UNRWA estableció su función, en 2021, mientras que en la UNESCO el establecimiento está pendiente. El OIEA, a pesar de contar con una plantilla de 3.160 personas, aún no lo ha hecho.

125. La figura II presenta el número medio de casos tramitados por ómbudsman con categoría de Director o del Cuadro Orgánico en 2023. Aunque esta medición ofrece perspectivas adicionales sobre la distribución del número de casos en relación con la capacidad de personal, sigue habiendo deficiencias en materia de datos, como la falta de datos desglosados sobre el ITC y la OMM. En la UNESCO, la Oficina de Ética tramitó unos 300 casos, frente a los 30 casos cubiertos por el colegio de mediadores.

²⁹ JIU/REP/2015/6, párr. 42.

Figura II
Número medio de casos tramitados por ómbudsman con categoría de Director o del Cuadro Orgánico, 2023



Fuente: Preparada por la DCI.

2. Adecuación de los recursos

126. En su informe de 2015, la DCI señaló que un ómbudsman podía gestionar hasta 200 casos al año, en función de otras responsabilidades. El alcance de las actividades se ha ampliado desde entonces. Por lo tanto, la adecuación de la dotación de personal debe evaluarse en relación con toda la gama de actividades encomendadas. Además, la prestación eficaz de servicios requiere tener en cuenta la distribución geográfica, las capacidades lingüísticas y la cobertura de zonas horarias, así como la capacidad de llegar al personal de las operaciones sobre el terreno y los lugares de destino remotos.

127. La adecuación de los recursos asignados a las funciones de ómbudsman y mediación en todo el sistema de las Naciones Unidas sigue siendo una preocupación generalizada. La mayoría de las funciones de ómbudsman y mediación operan con recursos financieros y humanos limitados, e informaron de que los recursos eran insuficientes o solo marginalmente adecuados para cumplir con las responsabilidades. Varias oficinas indicaron que, incluso cuando los presupuestos se habían mantenido estables, las asignaciones actuales no permitían cumplir plenamente los mandatos.

128. La Inspectora expresa su preocupación por que, en el actual clima de incertidumbre financiera, estos presupuestos ya limitados puedan reducirse aún más, con consecuencias adversas para el alcance, la cobertura regional y la capacidad de mediación. La Inspectora opina que tales limitaciones pueden ser especialmente perjudiciales en un momento en que la dependencia de los mecanismos informales de solución es más crítica que nunca.

129. En algunas organizaciones, las presiones financieras han dado lugar a decisiones de rebajar la categoría de la función de ómbudsman (ACNUR) o dejar vacantes puestos clave (OMS). Estas novedades amenazan con socavar la eficacia de los mecanismos informales de solución de conflictos.

130. La Inspectora es consciente de que muchas organizaciones están lidiando con el efecto de las graves restricciones de financiación, que conducen a recortes presupuestarios, como recortes de personal y descensos de categoría. Sugiere un planteamiento prudente, ya que cualquier ahorro financiero puede traducirse en un aumento de los costos en otros ámbitos. Además, puede tener un impacto negativo en la cultura institucional y en el ambiente de trabajo en un momento en que el compromiso del personal es más necesario que nunca.

131. Al tiempo que reconoce las actuales limitaciones de financiación, la Inspectora subraya que debe reevaluarse la adecuación de los recursos de las funciones de

ómbudsman y mediación a la luz de la evolución de sus mandatos y de las crecientes expectativas respecto de sus actividades y servicios.

132. La siguiente recomendación tiene por objeto mejorar la eficacia de la función de ómbudsman y mediación.

Recomendación 7

Las jefaturas ejecutivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían examinar periódicamente los recursos humanos y financieros de sus respectivas funciones de ómbudsman y mediación a fin de asegurar que dichas funciones estén debidamente equipadas para cumplir su mandato. En el examen deben tenerse en cuenta la dispersión geográfica del personal, la diversidad lingüística y toda la gama de responsabilidades.

B. Proceso de determinación y aprobación de los recursos

133. Los enfoques para determinar los recursos humanos y financieros que se necesitan para la función de ómbudsman y mediación varían significativamente entre las organizaciones y reflejan una mezcla de procesos presupuestarios centralizados, evaluaciones basadas en las necesidades y mecanismos de participación en la financiación de los gastos.

1. Mecanismos de financiación de la Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas

134. En 2020, ONU-Mujeres, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS firmaron un memorando de entendimiento sobre el proceso presupuestario para el presupuesto anual de la Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, incluida la participación en la financiación de los gastos (en función de un recuento anual de personal en cada organización).

135. Según el memorando de entendimiento, la Oficina del Ómbudsman propone un proyecto de presupuesto anual antes del 30 de septiembre de cada año, que debe ser aprobado por las cinco organizaciones antes del 30 de noviembre. A continuación, el PNUD emite un presupuesto consolidado, con el prorrateo final de costos y la facturación, antes del 31 de diciembre. El mecanismo está supeditado a la puntualidad de los pagos, ya que los retrasos afectan la capacidad de la Oficina para prestar servicios.

136. Aunque el mecanismo de financiación parece sólido en la teoría, su aplicación práctica es desigual. Por ejemplo, todos los puestos de la Oficina son asignados por el PNUD y el costo se reparte entre las cinco organizaciones. Dos puestos de mediador, sin embargo, están financiados directamente por el UNICEF y no están sujetos a la participación en la financiación de los gastos.

137. Dos evaluaciones diferentes han detectado problemas similares en relación con la dotación de recursos de la Oficina. En una auditoría del PNUD de 2023 se señalaron, entre otras cosas, retrasos en los pagos que debía efectuar el PNUD, lo que podría repercutir en la capacidad de la Oficina para prestar servicios. Una posterior evaluación externa de 2024 formuló varias recomendaciones para asegurar que la Oficina cuente con la financiación adecuada.

138. La siguiente recomendación tiene por objeto mejorar el control y el cumplimiento en relación con la financiación de la Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas.

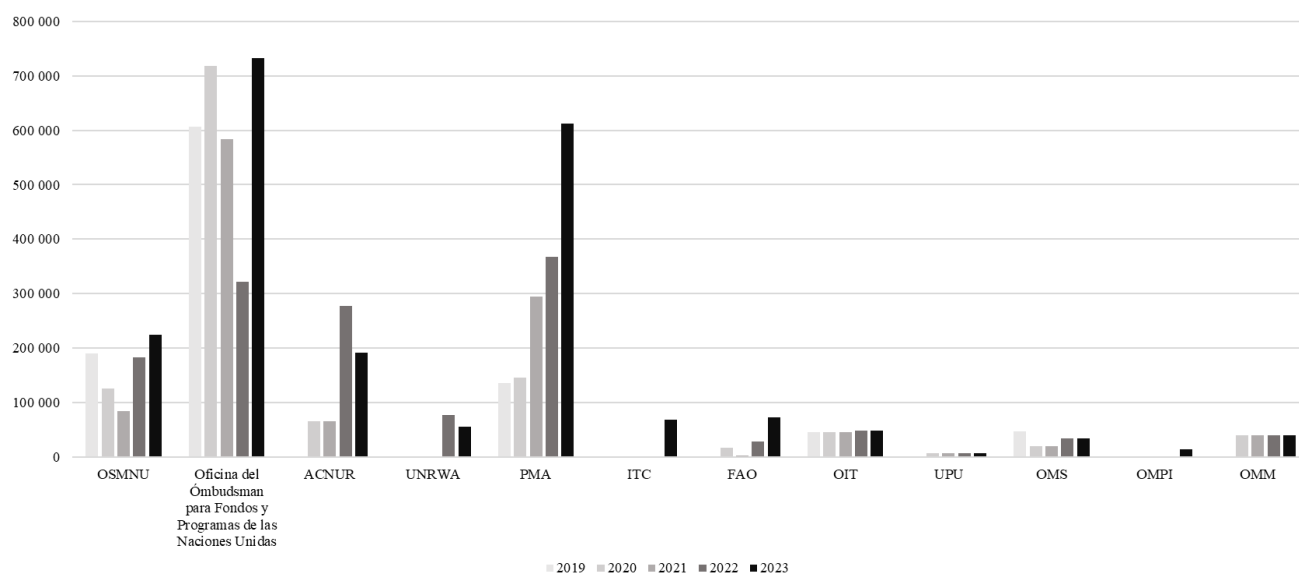
Recomendación 8

Las Juntas Ejecutivas de ONU-Mujeres, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS deberían velar por que la oficina de su ómbudsman disponga de los recursos necesarios de conformidad con las disposiciones del memorando de entendimiento.

139. Si los problemas en torno a la financiación de la Oficina persisten, la Inspectora opina que habrá que estudiar otras opciones. Una opción que sugiere es integrar el presupuesto de la Oficina en la estructura presupuestaria de la OSMNU. Una vez aprobado el presupuesto de la OSMNU, las cinco organizaciones tendrían que aportar su parte.

140. Otras organizaciones aplican enfoques diversos para determinar las necesidades de recursos de sus funciones. Aunque el proceso de adopción de decisiones para la asignación de recursos varía en términos de estructura y grado de consulta interna, la autoridad final para el proyecto de presupuesto por programas suele recaer en las jefaturas ejecutivas y la aprobación final, en los órganos rectores.

Figura III
Presupuesto de la función de ómbudsman (sin gastos de personal)



Fuente: Preparada por la DCI.

2. Asignación de un presupuesto específico a la función de ómbudsman y mediación

141. Todas las funciones de ómbudsman y mediación con un presupuesto específico tienen plena autoridad sobre la gestión de los recursos. Sin embargo, algunas funciones no disponen de recursos específicos³⁰. Un presupuesto específico se considera esencial para preservar la eficacia, la imparcialidad y la pertinencia en un entorno laboral cambiante. **La Inspectora recomienda que las funciones de**

³⁰ OACI, OIT, OMPI y UNESCO.

ómbudsman y mediación reciban un presupuesto específico con plena autoridad para utilizar y gestionar los recursos financieros y humanos que se les asignen.

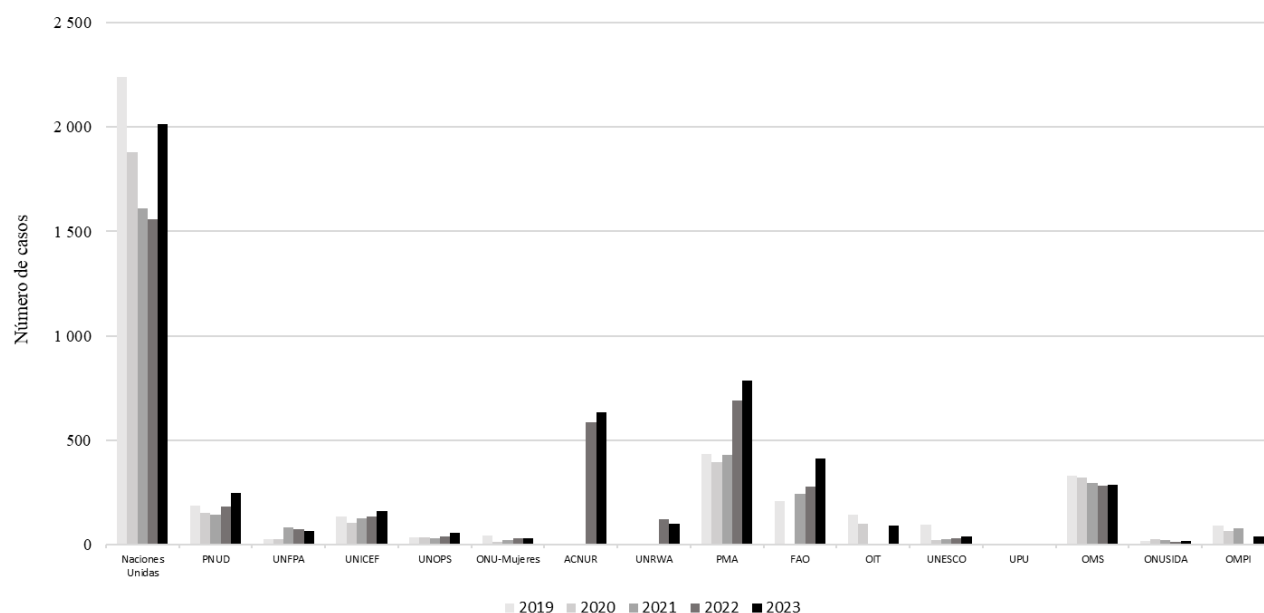
C. Gestión de casos

142. La tramitación de casos constituye un elemento central de la función de ómbudsman y mediación. El análisis de los datos de los casos permite conocer la carga de trabajo de las oficinas de ómbudsman de las distintas organizaciones.

143. Diez funciones³¹ comunican el volumen anual de casos en sus informes anuales. De ellas, siete³² informan también del número de visitantes atendidos. Dado que un solo caso puede implicar a múltiples partes, a efectos del presente examen y para facilitar la comparación entre organizaciones, se ha utilizado el número de casos como principal punto de referencia.

144. La figura IV presenta los volúmenes anuales de casos de las organizaciones entre 2019 y 2023. La OSMNU notificó sistemáticamente el mayor número de casos, que superaron los 1.500 anuales, y se observó un ligero descenso durante el período de cinco años. Varias entidades experimentaron aumentos significativos en el volumen de casos durante este período, sobre todo el UNFPA, la FAO, el PMA y la UNOPS.

Figura IV
Recuento anual de casos por organización, 2019-2023



Fuente: Preparada por la DCI.

³¹ OSMNU, Oficina del Ómbudsman para Fondos y Programas de las Naciones Unidas, ACNUR, FAO, OIT, OMPI, OMS, PMA, UNESCO y UPU.

³² FAO, OIT, OMPI, OMS, PMA, UNESCO y UPU.

D. Evaluación del desempeño

145. El desempeño y la eficacia de la función de ómbudsman y mediación se evalúan en diversos grados. Solo 12 organizaciones³³ informaron de que habían realizado algún tipo de evaluación del desempeño; las metodologías, la frecuencia y los puntos de referencia eran muy distintos.

146. La mayoría de las organizaciones recurren a mecanismos internos, como encuestas al personal, comentarios de los usuarios o herramientas estándar de evaluación interna. Varias organizaciones, entre ellas el PMA, la UNESCO y la OMPI, informaron de que no disponían de una evaluación formal de la función de ómbudsman y mediación. **La Inspectora recomienda que las organizaciones establezcan mecanismos transparentes e inclusivos para evaluar el desempeño de sus funciones de ómbudsman y mediación, a fin de generar confianza en su pertinencia y eficacia.**

³³ Secretaría de las Naciones Unidas, ACNUR, FAO, OACI, OIT, OMS, ONU-Mujeres, PNUD, UNFPA, UNICEF, UNOPS y UNRWA.

IX. Cooperación y coherencia en todo el sistema

147. En su informe de 2015, la DCI consideraba esencial la interacción con homólogos de otras organizaciones para compartir experiencias, desarrollar mejores prácticas y asegurar la coherencia.

A. Asociación Internacional de Ómbudsman

148. Una de las redes profesionales existentes es la Asociación Internacional de Ómbudsman, que se considera un valioso punto de referencia para las normas profesionales. Los entrevistados subrayaron que su valor para las organizaciones internacionales que operan a escala mundial, como las Naciones Unidas, es limitado debido a que se centra en los sectores privado y académico de América del Norte, donde se encuentra la mayoría de sus miembros.

B. Red de Ómbudsman y Mediadores de Organizaciones Multilaterales, anteriormente Red de Ómbudsman y Mediadores de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales Conexas

149. Otra plataforma es la Red de Ómbudsman y Mediadores de Organizaciones Multilaterales, anteriormente Red de Ómbudsman y Mediadores de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales Conexas (UNARIO)³⁴, que existe desde 2007 y reúne a los ómbudsman de organizaciones intergubernamentales multilaterales. Los ómbudsman y mediadores de las Naciones Unidas la consideran sobre todo un foro informal de intercambio. La Red no ha publicado ningún punto de referencia o norma pertinente para el sistema de las Naciones Unidas.

150. Dada la expansión, la DCI sugirió en su informe de 2015 que quienes desempeñaran la función de ómbudsman en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas crearan un subgrupo dentro de la UNARIO de manera que las cuestiones relacionadas específicamente con la Organización pudieran tener mayor relieve y recibir la atención necesaria.

C. Red de Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas

151. Para subsanar esta carencia, en 2019 se creó la Red de Ómbudsman y Mediadores del Sistema de las Naciones Unidas, abierta a todas las organizaciones que son miembros de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación. Los miembros de la red actúan de enlace en asuntos transversales del lugar de trabajo y se centran en armonizar las prácticas informales de solución de conflictos. La red ha facilitado el desarrollo de mejores prácticas, como normas de práctica, la campaña sobre el enfoque que prioriza las soluciones informales y prácticas normalizadas de clasificación y cierre de casos. También ha creado grupos de trabajo sobre mediación, rendición de cuentas, procesos restaurativos, inteligencia artificial en la solución de conflictos y metodologías de cálculo del costo de los casos.

³⁴ Sus miembros cambiaron el nombre de la red en septiembre de 2025.

152. La Inspectoría considera positiva la creación de esta red, en consonancia con la sugerencia que figura en el informe de la DCI de 2015. La red ofrece un espacio dedicado a temas específicos de las Naciones Unidas. En opinión de la Inspectoría, los logros de la red representan un avance encomiable hacia la coherencia en todo el sistema, la armonización de las prácticas y la elaboración de normas aplicables y mejores prácticas para satisfacer las necesidades singulares de las Naciones Unidas

Anexo

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

		<i>Efectos previstos</i>	<i>Organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección</i>																											
			<i>Naciones Unidas^a</i>	<i>ONUSIDA</i>	<i>UNCTAD</i>	<i>ITC</i>	<i>PNUD</i>	<i>PNUMA</i>	<i>UNFPA</i>	<i>ONU-Hábitat</i>	<i>ACNUR</i>	<i>UNICEF</i>	<i>UNODC</i>	<i>UNOPS</i>	<i>UNRWA</i>	<i>ONU-Mujeres</i>	<i>PMA</i>	<i>FAO</i>	<i>OIEA</i>	<i>OACI</i>	<i>OIT</i>	<i>OMI</i>	<i>UIT</i>	<i>UNESCO</i>	<i>ONUDI</i>	<i>ONU Turismo</i>	<i>UPU</i>	<i>OMS</i>	<i>OMPI</i>	<i>OMM</i>
			<i>Informe</i>	<i>Para la adopción de medidas</i>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	<i>Para Información</i>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1		a												E					E											
Recomendación 2		a				E		E		E	E		E	E	E		E						E			E	E			
Recomendación 3		a												E					E	E		E					E	E		
Recomendación 4		a				E		E			E		E	E	E		E		E	E			E				E			
Recomendación 5		a								E				E			E		E	E		E	E				E		E	
Recomendación 6		a								E												E	E				E		E	E
Recomendación 7		f	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E		E	E		E	E		E	E	E	E	E	
Recomendación 8		e					L		L			L		L		L														

Leyenda

- L: Recomendación para que el órgano legislativo adopte una decisión.
 E: Recomendación para que la jefatura ejecutiva adopte medidas.
☐ Recomendación que no requiere la adopción de medidas por parte de esta organización.

Efectos previstos

a: mayor transparencia y rendición de cuentas; b: divulgación de las buenas/mejores prácticas; c: mayor coordinación y cooperación; d: mayor coherencia y armonización; e: mejor control y cumplimiento; f: mayor eficacia; g: ahorro financiero considerable; h: mayor eficiencia; i: otros.

^a Según la lista que figura en [ST/SGB/2015/3](#).