



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/C.5/50/23
8 de noviembre de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
QUINTA COMISIÓN
Tema 121 del programa

RÉGIMEN COMÚN DE LAS NACIONES UNIDAS

Observaciones de la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales

Nota del Secretario General

El Secretario General transmite a la Quinta Comisión, para su examen, un documento presentado por la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA). Ese documento fue presentado de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 2 de la resolución 35/213 de la Asamblea General, de fecha 17 de diciembre de 1980, en la cual la Asamblea reiteró que estaba dispuesta a recibir y considerar plenamente las opiniones del personal según las formulara un representante designado por la FICSA en un documento que se había de presentar por conducto del Secretario General.

Anexo

PROPUESTA PRESENTADA POR LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS
PÚBLICOS INTERNACIONALES SOBRE EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN Y CONSULTA EN
EL RÉGIMEN COMÚN DE LAS NACIONES UNIDAS

I. INTRODUCCIÓN

1. En la sección II de su resolución 49/223, de 23 de diciembre de 1994, la Asamblea General pidió a los órganos del personal, a las organizaciones y a la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) que examinaran la forma de mejorar el proceso de consulta en la Comisión. En el presente informe, la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA) responde al pedido de la Asamblea General. La Federación propone abolir la estructura actual y reemplazarla por un órgano más representativo y dispuesto a responder a las necesidades planteadas en el cual las tres partes interesadas, es decir, los Estados Miembros, las organizaciones y el personal, se reúnan para examinar los problemas del régimen común. La propuesta de reforma se fundamenta ampliamente en el presente informe, que se refiere a los parámetros jurídicos básicos de la cuestión. En él se incluye además una breve reseña histórica de las relaciones entre la administración y el personal en el régimen común; se describen las deficiencias principales que existen en el proceso de supuesta consulta en la CAPI; se examina la viabilidad de introducir la negociación colectiva en el régimen común; y se presenta la propuesta de reforma del proceso de consulta elaborada por la FICSA.

II. LA CUESTIÓN

2. La cuestión que ha de abordarse puede resumirse formulando una pregunta:

"¿Por qué el sistema de las Naciones Unidas no actúa de manera coherente, reconociendo a sus propios funcionarios los derechos humanos fundamentales, derechos de los trabajadores, y el derecho de asociación que propugna en los Estados Miembros?"

La respuesta debe analizarse en el contexto de la condición jurídica de las organizaciones internacionales y de los funcionarios públicos internacionales, temas que han sido objeto de intensos debates por parte de los juristas durante muchos años. Las organizaciones internacionales son entidades establecidas en virtud de tratados entre los Estados contratantes. Cuando los Estados ratifican las convenciones o los tratados, se comprometen a aplicar las disposiciones de esos acuerdos dentro de sus respectivas jurisdicciones nacionales. Sin embargo, las condiciones establecidas en esos acuerdos no implican que la aplicación del tratado o el acuerdo deba hacerse extensiva a las organizaciones internacionales ubicadas en los países ratificantes. Las organizaciones internacionales tienen habitualmente un estatuto extraterritorial en el país anfitrión y gozan de diversas inmunidades en relación con las leyes nacionales del país anfitrión. Entre esas inmunidades se cuenta por lo general la inmunidad contra la aplicación de los convenios y las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), si el Estado anfitrión ha ratificado esos acuerdos. Ello implica que en ese caso los ciudadanos del país anfitrión

/...

empleados por una organización internacional no pueden reclamar la protección que brindan dichos acuerdos de la OIT en los conflictos entre el personal y la Administración. Se señaló en un simposio recientemente organizado por la Reunión Anual Organizacional de Administraciones Públicas Internacionales (YORICS) sobre la condición jurídica de los funcionarios públicos internacionales, que la inmunidad otorgada para mantener la independencia de las organizaciones internacionales ha impedido que sus empleados disfrutaran de la protección que brindan las leyes nacionales, ya que los derechos que se les otorgan en sus respectivas organizaciones son insuficientes.

3. La Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, aprobada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que tuvo lugar en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995^a, es un ejemplo reciente de una larga serie de incoherencias en el sistema de las Naciones Unidas, que no otorga a sus propios funcionarios la misma protección que recomienda para los trabajadores y empleados de los sectores público y privado en todo el mundo. En virtud de esa Declaración, 184 Estados se han comprometido, entre otras cosas, a promover la observancia de los Convenios de la OIT sobre la libertad de asociación y la negociación colectiva, promesa que resulta significativa para los nacionales de los 184 países interesados. Sin embargo, de ello no se sigue que los mismos países hayan de aplicar esos convenios de la OIT dentro de las organizaciones de las Naciones Unidas o en la propia OIT. Esta última organización tiene bajo su custodia diversos convenios que han sido ratificados por numerosos Estados pero que no se han llevado a la práctica dentro de la propia organización. En otras palabras, la OIT y las demás organizaciones de las Naciones Unidas no han reconocido efectivamente el derecho de sus funcionarios a negociar colectivamente las condiciones de servicio con sus órganos rectores y sus jefes ejecutivos.

III. PERSPECTIVA HISTÓRICA

4. En los párrafos anteriores se describen las deficiencias principales que se derivan de incluir jurídicamente al funcionario público internacional en la categoría de "trabajador", para usar la terminología de la OIT, y de tratar simultáneamente de asegurar la protección jurídica de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos internacionales. Esos derechos fundamentales, de los que gozan los ciudadanos del mundo entero, no se otorgan automáticamente a los funcionarios públicos internacionales, lo cual debilita automáticamente a su vez la posición del personal empleado en las organizaciones internacionales en las controversias que se plantean entre la administración y el personal. Antes de seguir analizando las deficiencias del actual proceso de consulta y de presentar la propuesta de reforma de la FICSA, quisiéramos reseñar brevemente la historia de las relaciones entre el personal y la administración en el régimen común de las Naciones Unidas.

5. Las relaciones entre el personal y la administración en las organizaciones internacionales han tenido siempre un mayor grado de desigualdad y un alcance más limitado que las relaciones entre empleados y empleadores en los sectores público y privado de los países industrializados a nivel nacional. Las asociaciones, los comités, consejos o sindicatos del personal en el régimen común de las Naciones Unidas fueron estableciéndose gradualmente en las organizaciones, desde los comienzos del decenio de 1950. Muchas de las

/...

organizaciones, con honrosas excepciones como la OIT, que contó con un sindicato electo por el personal más o menos inmediatamente después de su creación, no proporcionaron al principio ningún tipo de facilidades a los representantes del personal, y la iniciativa para que así se hiciera provino de los funcionarios que habían elegido a sus representantes, a fin de lograr que la administración escuchara la voz del personal. Una vez elegidos, los representantes tenían con frecuencia que convencer al jefe ejecutivo o al órgano rector que reconociera oficialmente a la asociación o al sindicato del personal. En algunos casos, a falta de una representación efectiva del personal, los sindicatos nacionales comenzaron a organizar al personal de las organizaciones, lo cual indujo a su vez a estas últimas a cerrar las puertas a los "agitadores" externos, y a establecer internamente asociaciones del personal que fuesen más dóciles y contaran con la aprobación de la administración. Durante dicho período, la mayor parte de las asociaciones o sindicatos del personal del régimen común tenían a lo sumo el derecho de organizar exclusivamente actividades sociales y culturales.

6. El primer (y durante los primeros 30 años, el único) órgano federativo de asociaciones del personal de las Naciones Unidas, a saber, la FICSA, fue creada en 1952. El interés se desplazó de la organización de las fiestas de Navidad en las oficinas a cuestiones más graves que afectaban al personal de todas las organizaciones, entre ellas la protección de la independencia de los funcionarios públicos internacionales. Este último principio, consagrado en el Artículo 100 de la Carta de las Naciones Unidas, fue duramente atacado durante el período en que ocupó su cargo el primer Secretario General de las Naciones Unidas, quien no resistió a la fuerte presión política ejercida por el Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos de América, en especial la Comisión McCarthy, y rescindió en forma unilateral los contratos de algunos funcionarios de las Naciones Unidas de nacionalidad estadounidense, quienes apelaron de la decisión. Cuando la Asamblea General se negó a permitir al Secretario General que aplicara en la práctica los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, denegando el pago de la indemnización por rescisión del nombramiento otorgada a los funcionarios, la FICSA intervino y propició la obtención de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, en la cual se estipuló que incluso los órganos rectores de las organizaciones internacionales estaban sujetos al imperio del derecho y por lo tanto obligados a poner en práctica las decisiones de los tribunales administrativos.

7. El éxito relativo de la Federación en cuanto a la protección de los funcionarios públicos internacionales contra una injerencia política manifiesta de un país miembro no significó en modo alguno que la FICSA se transformase de la noche a la mañana en un respetado interlocutor de la administración en las organizaciones sujetas al régimen común. El sistema funcionó más bien, y en cierta medida ello es todavía así, como un club de caballeros, y los representantes del personal tuvieron por cierto muchas dificultades para ser considerados miembros del club. Tampoco resultó positivo el hecho de que los representantes del personal con frecuencia tuviesen que recurrir a apelar de las decisiones del jefe ejecutivo.

8. Lentamente, la Federación obtuvo acceso a los órganos administrativos del sistema de las Naciones Unidas, es decir, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), así como al órgano legislativo principal, la Quinta

Comisión de la Asamblea General. Dicho acceso no fue automático ni tampoco fácil de obtener. Todavía en 1970, la CCAAP dedicó varias horas de debate a la cuestión de si debía o no otorgarse a la FICSA una audiencia. Todavía en la actualidad, en algunas ocasiones la CCAAP puede decidir pasar a sesionar en forma privada, y excluir por lo tanto a ambas federaciones del personal (la FICSA y el Comité de Coordinación de Sindicatos y Asociaciones Independientes del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (CCSAIP)). No fue sino en 1975 que se permitió a la FICSA dirigirse al CAC y en 1980 que la FICSA fue invitada por primera vez a dirigirse a la Quinta Comisión. La invitación para dirigirse a la Quinta Comisión se otorga anualmente a solicitud de la FICSA: no se reconoce a ésta como asociada institucional en el proceso de determinación de las condiciones de servicio. Por otra parte, la alocución se pronuncia durante una de las sesiones oficiales de la Comisión y no se permite a ninguna de las federaciones del personal participar en el proceso oficioso de adopción de decisiones de la Quinta Comisión ni observarlo.

9. Ya sea a nivel del régimen común o en cada una de las organizaciones, la situación ha permanecido incambiada en lo que se refiere al concepto de negociación. No hay mecanismo alguno de negociación directa entre la administración y el personal. La mayoría de las organizaciones tienen diversos órganos mixtos integrados por la administración y el personal, pero ninguno de esos órganos tiene el derecho de negociación colectiva. Algunos de esos órganos mixtos han negociado acuerdos, en ciertas ocasiones, respecto de cuestiones concretas. En el Comité Administrativo de la OIT, por ejemplo, se han dado varios casos de ello, pero el mecanismo estatutario de la OIT no ha sido ajustado para institucionalizar esa encomiable práctica. En otras palabras, el personal, a nivel de su organización empleadora, no tiene el derecho ni efectivo ni teórico de negociar con su empleador, un derecho que dan por sentado los empleados y los empleadores de muchos Estados Miembros.

10. Si la situación resulta insatisfactoria a nivel de las organizaciones, lo es aún más a nivel del régimen común de las Naciones Unidas. En el estatuto de la CAPI, aprobado por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1974 (resolución 3357 (XXIX)), se excluye explícitamente la negociación con el personal. Además, la CAPI no tiene una tradición ni ha seguido nunca la práctica, ya sea en forma oficial u oficiosa, de negociar acuerdos. Sin embargo, la FICSA admite que inicialmente, cuando la CAPI empezó a funcionar en 1975, las expectativas eran muy grandes, porque en ese momento el personal consideraba que por fin esa Comisión "independiente" se concentraría en cuestiones técnicas en lugar de aceptar la intimidación política y los ataques contra la independencia de la administración pública internacional. Sin embargo, la práctica resultó bastante distinta de la teoría. Veinte años después de su creación, casi todos los observadores y representantes razonables en el proceso de consulta para determinar las condiciones de servicio en el régimen común, incluidos los directores generales de más alta jerarquía y el CAC en su conjunto, coinciden en que la CAPI está excesivamente politizada. Incluso algunos miembros de la Comisión, como el Sr. Antonio Fonseca Pimentel, que han formado parte de ella desde sus comienzos y han sido testigos del deterioro de la situación en su seno, subrayan ahora la necesidad de efectuar reformas estructurales fundamentales. Durante una reunión celebrada en Montreal a principios de mayo de 1995, el Sr. Pimentel, que es el miembro más antiguo en funciones de la CAPI y que tiende a ser coherente e independiente en sus evaluaciones de la situación, declaró que una nueva estructura tripartita de la

Comisión era la única forma de solucionar la actual situación de estancamiento relativa a la participación del personal en la labor de la CAPI.

IV. PRINCIPALES DEFICIENCIAS EN EL PROCESO DE CONSULTA CON LA CAPI

11. La debilidad más importante de la CAPI reside en que falta totalmente un sistema pragmático de negociación directa entre la administración y el personal, o incluso una apariencia de consulta. Sin embargo, el proceso de consulta en la CAPI tiene varios otros defectos, que se enumeran a continuación.

A. La CAPI no ha estado casi nunca dispuesta a responder a las necesidades particulares de los organismos y programas especializados

12. El régimen común está integrado por diversos organismos y programas que tienen prioridades y necesidades distintas. Dichos organismos forman parte del régimen común en virtud de acuerdos de relación que han suscrito con la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. En un primer momento, es decir, antes de que se estableciera la CAPI hace 20 años, tales acuerdos de relación, que obligaban a los organismos especializados respecto de las Naciones Unidas mediante la adhesión a "una sola administración pública internacional unificada" (a la que más adelante se llamó "régimen común de las Naciones Unidas") se basaban en el supuesto de la igualdad entre dichas entidades. Las organizaciones convenían en "consultar recíprocamente" y "cooperar" en relación con las condiciones de servicio y en crear un mecanismo adecuado para la solución de las controversias. Esa paridad entre los organismos especializados y las Naciones Unidas se refleja en el artículo 9 del estatuto de la CAPI. Sin embargo, esta última tiende a dejar de lado ese artículo y a dar prioridad al artículo 10 de su estatuto. De conformidad con este último artículo, la Comisión hará recomendaciones acerca de cuestiones de importancia capital como, entre otros temas, el de los sueldos del personal del cuadro orgánico, exclusivamente a la Asamblea General de las Naciones Unidas y no a los demás organismos rectores del régimen común. Desde el punto de vista práctico ello significa que la Asamblea General juega un papel dominante en el funcionamiento de la CAPI. Aunque los jefes ejecutivos y los demás órganos rectores del régimen común tienen la oportunidad de incluir asuntos en el programa de la CAPI, esta última tiende a prestar un mínimo de atención a las necesidades de esas organizaciones y a concentrarse exclusivamente en las de las Naciones Unidas, así como en los pedidos que formule el órgano rector de las Naciones Unidas, es decir, la Quinta Comisión de la Asamblea General. Aunque dicha tendencia a hacer hincapié en las solicitudes que haga el organismo rector de las Naciones Unidas y a dejar de lado las prioridades de las demás organizaciones del régimen común ha estado siempre presente en la CAPI, ella ha ganado terreno en los últimos cinco años. La explicación de ese fenómeno se vincula con la politización de la CAPI y las maniobras de algunos miembros para lograr su propia elección (véanse los detalles de este aspecto de la CAPI en la sección E infra).

B. La CAPI no respeta el régimen común

13. Con frecuencia algunos delegados han afirmado en los órganos rectores que la CAPI es el vigilante del régimen común. Tales declaraciones se formulan generalmente en el contexto de ciertos beneficios, que en algunas organizaciones parecen ser más generosos que los recomendados por la CAPI. Los delegados parecen olvidar que el régimen común está formado por diversas organizaciones cuyos mandatos, necesidades, procedimientos presupuestarios y ambiente de trabajo son distintos. Lo que es una práctica adecuada de gestión en las Naciones Unidas en Nueva York puede no resultar apropiado para una operación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Mozambique, un proyecto de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en Tailandia o una división de la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en París. La CAPI no toma en cuenta las distintas necesidades de las organizaciones del régimen común y pasa por alto el artículo 9 de su estatuto, en el cual se dice que "la Comisión se guiará por el principio establecido en los acuerdos entre las Naciones Unidas y las demás organizaciones, que tiende al desarrollo de una sola administración pública internacional unificada ...".

C. La actitud de indiferencia de la CAPI es un preludio de la desintegración del régimen común

14. Con frecuencia, la propia Comisión ha restado importancia a su falta de respeto por el régimen común. Ello se puso de manifiesto durante el debate sobre la contratación y retención del personal, enmarcado en el reciente examen del principio Noblemaire, en el cual se abordó la cuestión de la competitividad del sistema de las Naciones Unidas como empleador. Durante el examen, la CAPI no hizo ningún esfuerzo significativo para recomendar soluciones prácticas encaminadas a satisfacer las necesidades específicas en materia de recursos humanos con conocimientos técnicos que tenían los organismos y las Naciones Unidas. Durante la reciente reunión del CAC celebrada el 12 de septiembre de 1995, por lo menos uno de los jefes ejecutivos anunció que su organización venía reconsiderando su relación con el régimen común o su afiliación a éste, ya que no satisfacía las necesidades de su organización. Aunque la FICSA no defiende por el momento esta posición, los representantes del personal y las administraciones quizás tengan que recurrir a esa estrategia si no se proponen reformas estructurales en el futuro inmediato. Ello puede llevar a que los organismos especializados deban retirarse de la CAPI, tras un aviso previo con arreglo al artículo 31 del estatuto, a fin de mantener consultas significativas en condiciones de igualdad con las Naciones Unidas sobre las condiciones de servicio, especialmente en aquellos casos en que los organismos especializados requieren soluciones que se adapten a su situación particular. Resulta claro que existe una desigualdad de trato intrínseca, o discriminación, respecto de los organismos especializados en el régimen común en general y por parte de la CAPI en particular, problema que deberá abordar la Quinta Comisión si desea que el régimen común se mantenga.

D. La labor de la CAPI está excesivamente centralizada y atiende solamente a las necesidades de la rama política de la familia de las Naciones Unidas, es decir, las Naciones Unidas en Nueva York

15. Aunque este aspecto parezca tener sólo un interés anecdótico, está relacionado con una cuestión mucho más fundamental. La disparidad creciente entre las Naciones Unidas y los organismos especializados ha provocado dudas y ambigüedades acerca del término "empleador". El director general de un organismo especializado, que es jurídicamente responsable cuando se presentan apelaciones, tiene un poder de decisión escaso o nulo respecto de aspectos importantes de las condiciones de empleo, que en general son establecidas por la CAPI y aprobadas por la Asamblea General. No puede considerarse que la CAPI sea un empleador, pero los artículos introductorios de su estatuto dan cierta autoridad al Secretario General de las Naciones Unidas sobre el funcionamiento de la Comisión. ¿Implica ello que el Secretario General es el empleador de un funcionario de la UNESCO? No es posible responder a esta pregunta con ningún grado de precisión, debido a que la UNESCO es un organismo autónomo y debido a la autoridad limitada del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la CAPI. De modo que ¿quién es el empleador de un funcionario de un organismo especializado? ¿El jefe ejecutivo, de ese organismo, el Secretario General de las Naciones Unidas o el presidente de la CAPI? Dicha ambigüedad origina diversos problemas jurídicos y en algunas ocasiones plantea dificultades insuperables desde el punto de vista de las relaciones entre la administración y el personal.

16. Dichas interrogantes señalan la necesidad de una mayor descentralización, que es la solución propuesta por muchos expertos eminentes. En un plano de carácter más netamente político, por ejemplo, la inquietud relativa a la concentración excesiva en los órganos rectores con base en Nueva York se ha reflejado en diversas propuestas de reforma de las Naciones Unidas. Recientemente, Sir Brian Urquhart y el Sr. Erskine Childers han formulado distintas propuestas de reforma del sistema de las Naciones Unidas, encaminadas todas ellas a restablecer la autonomía y las respectivas competencias de los organismos especializados, a la vez que se incrementa la coordinación de todas las actividades. Los autores señalan que los fundadores de las Naciones Unidas habían reconocido la independencia de los organismos especializados, pero que los acuerdos especiales entre las Naciones Unidas y dichos organismos nunca han sido respetados, inicialmente por parte de las Naciones Unidas y últimamente por parte de los Estados Miembros: "En el plan original, los rasgos principales de las relaciones entre las Naciones Unidas y los organismos especializados fueron estipulados en los acuerdos especiales. Los Estados Miembros han permitido que muchas de esas disposiciones, de importancia decisiva, fuesen dejadas de lado. Su plena aplicación es de importancia vital para crear un sistema de las Naciones Unidas que sea coherente y responda a las necesidades actuales". Es necesario que se respeten el espíritu y la letra de los acuerdos entre los organismos especializados y las Naciones Unidas, incluidos los acuerdos de relación del régimen común. Es indiscutible que si se contempla seriamente la posibilidad de efectuar reformas del tipo de las propuestas por los Sres. Urquhart y Childers, el estatuto de la CAPI deberá sufrir importantes modificaciones.

E. El proceso de adopción de decisiones en la CAPI no es transparente ni abierto, sino que se ajusta claramente a los lineamientos que la Asamblea General de las Naciones Unidas percibe como prioridades políticas

17. La FICSA opina que ello se debe fundamentalmente a la politización del programa de la CAPI, en especial para adaptarlo al programa político de la Asamblea General de las Naciones Unidas, según lo perciben algunos de los miembros de la Comisión.

18. En un artículo aparecido en 1987 en el Journal of Development Planning, publicado por las Naciones Unidas^b, el Sr. John Renniger escribió respecto de la CAPI que:

"Su tarea es prestar un asesoramiento técnico objetivo, pero a medida que las cuestiones vinculadas con los sueldos se politizan más y más, la CAPI no puede mantenerse al margen de los conflictos políticos. Uno de los documentos preparados por la secretaría de la CAPI para el 21º período de sesiones de dicho órgano declara explícitamente que una de las alternativas para definir el intervalo del margen sería 'políticamente riesgosa'. En recientes decisiones de la Asamblea General se ha puesto de manifiesto que ésta se preocupa más de los costos que de los procedimientos o la legalidad ... El formular explícitamente recomendaciones basadas en consideraciones políticas acarrea el ... grave riesgo de hacerle perder totalmente su credibilidad frente al personal y a las organizaciones."

19. En febrero de 1995, el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York declaró durante una reunión del CAC que consideraba que la CAPI era demasiado cara, no respondía adecuadamente a las necesidades existentes y estaba excesivamente politizada. En mayo de 1994 la FICSA presentó, mucho antes del 40º período de sesiones de la CAPI y como preparación para el mismo, un documento en el que se abordaba la metodología del estudio sobre los sueldos del cuadro de servicios generales. Aunque la cuestión figuraba en el programa de la CAPI, el presidente de ésta se negó a permitir que se celebrara un debate sustantivo en la Comisión, so pretexto del gran volumen de trabajo que tenía la secretaría del órgano. La FICSA supo posteriormente que el presidente de la CAPI tenía miedo de arriesgar sus probabilidades de ser reelecto si aceptaba un debate sustantivo sobre el tema, ya que ello hubiera entrañado inevitablemente corregir los errores más evidentes en la metodología revisada, lo cual habría aumentado los costos. Esas costosas correcciones hubieran enfadado a los delegados más influyentes de la Quinta Comisión y los hubieran incitado a votar por otro candidato. Cada dos años los debates en la CAPI se ven contaminados por las maniobras electorales de sus miembros, cuyo único deseo es prolongar su mandato aun cuando su edad sea más que respetable. La edad media de los comisionados es de aproximadamente 66 años. Por lo tanto, la CAPI es, a los ojos de la mayor parte de los observadores, no una comisión independiente sino, de manera bastante evidente, un grupo de funcionarios electos, políticamente orientados, que tratan de defender fielmente las prioridades de quienes los eligen.

F. No se ha establecido ningún mecanismo para garantizar que los miembros de la Comisión tengan la competencia necesaria

20. Aunque se previó que "los miembros de la Comisión serán nombrados a título personal como particulares de competencia reconocida que han tenido experiencia considerable de responsabilidad ejecutiva en la administración pública o en esferas afines, particularmente en la administración de personal" (párrafo 1 del artículo 3 del estatuto de la CAPI), ello no ha sucedido así en la práctica. Al respecto, el Sr. Renniger escribió:

"Contrariamente a lo que esperaban quienes aceptaron el estatuto de la CAPI, ésta parece ser cada vez más un órgano integrado por personas que tienen escasos o limitados antecedentes y experiencia en materia de administración pública o gestión de personal ...

La integración de la primera CAPI fue fundamentalmente diferente de la actual porque cuando se eligió a los primeros miembros de la CAPI, el proceso de selección funcionó como se había pensado y como lo esperaban las partes interesadas. Algunos de los primeros miembros de la CAPI fueron elegidos por sugerencia de las organizaciones del régimen común o de asociaciones del personal. Pero ello sucedió sólo una vez. En los años subsiguientes, todos los miembros han sido seleccionados por los grupos regionales de la Asamblea General. Habitualmente se pasan por alto las sugerencias de las organizaciones y del personal. Los miembros de la Quinta Comisión hacen caso omiso de los esfuerzos que despliega el CAC para dar mayor significación al proceso de consulta. Ello sólo puede interpretarse como una repulsa y un deseo de desconocer a las organizaciones y al personal como asociados en el régimen común, con arreglo a lo establecido en el estatuto de la CAPI."

21. Además, al haberse transformado en el decenio de 1980 el perfeccionamiento de los recursos humanos en un ámbito integrado de estudio, investigaciones y aplicaciones, se ha vuelto aún más necesario definir con toda claridad las aptitudes que deben exigirse a los comisionados, aclararlas en todos sus detalles, ponerlas por escrito y verificar que existan en la práctica.

G. La CAPI es demasiado cara y burocrática

22. Los gastos que acarrea el mantenimiento del supuesto "papel de dirección" de la CAPI en la organización y ejecución de los estudios de sueldos del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales son exorbitantes desde cualquier punto de vista. La burocracia es asfixiante y antieconómica. Los gastos en asesoramiento letrado en que incurre el sistema para defender decisiones indefendibles de la CAPI también absorben sumas considerables que deben costear tanto las administraciones como el personal. La única medida eficaz en función de los costos es la eliminación de la CAPI y su sustitución por un grupo de expertos que sea responsable ante las partes interesadas y que atienda a las necesidades reales de las organizaciones, del personal y de las administraciones por igual.

H. La Comisión no es responsable de sus decisiones y recomendaciones cuando ellas son llevadas a la práctica por las organizaciones y los organismos especializados de las Naciones Unidas

23. Cuando se comprueba que una decisión de la CAPI o una recomendación que se aplica tras haberse transformado en resolución de la Asamblea General encierra algún defecto, se apela no ante la CAPI, sino ante una administración determinada que ni siquiera participó en el proceso de adopción de decisiones. Cuando se hace lugar a la apelación y se abona por ello una indemnización, quien debe abonarla es la respectiva organización y no la CAPI. Tales indemnizaciones pueden resultar costosas para las organizaciones interesadas, lo cual las obliga con frecuencia a prever recursos adicionales en sus presupuestos para rectificar los errores cometidos por la Comisión. Dos ejemplos recientes de ello son las indemnizaciones abonadas para corregir un error en el cálculo de las escalas de sueldos del cuadro de servicios generales en Ginebra en 1991 y en Viena en 1987.

I. La CAPI se ha transformado en un órgano regulador

24. Es bien sabido, como lo han reconocido ampliamente las administraciones, los Estados Miembros y la propia CAPI, que las Naciones Unidas han perdido sus ventajas competitivas como empleador. Habida cuenta de sus actuales escalas de sueldos, que son inferiores en un 40% a 50% a las de sus competidores en el mercado de trabajo internacional, cabe estimar sin temor a equivocarse que las Naciones Unidas y sus organismos especializados solamente pueden contratar funcionarios en el cuartil inferior de ese mercado. Ello no ha sido siempre así, y no parecería deberse simplemente al azar que la tendencia a la declinación en la remuneración coincida, e incluso comience, con la creación de la CAPI en 1976. En lugar de llevar a cabo análisis objetivos de los mercados de trabajo, la Comisión ha fijado las condiciones de remuneración con arreglo a las limitaciones financieras implícitas, y muchas veces explícitas, establecidas por los Estados Miembros en un solo órgano rector, es decir, la Asamblea General de las Naciones Unidas. La CAPI ha hecho caso omiso de las necesidades de los organismos especializados en el mercado de trabajo internacional.

J. El funcionamiento de la Comisión se ha visto obstaculizado por rigideces de procedimiento, por ejemplo en la elaboración del programa y la preparación de informes, así como por las conversaciones triviales y las gentilezas de tono diplomático que intercambian los comisionados

25. Tales rigideces o códigos de conducta pueden muy bien ser esenciales en debates políticos como los que se celebran en el Consejo de Seguridad, pero ellos no son necesarios en la CAPI y obstaculizan el diálogo y la elaboración de recomendaciones mutuamente aceptables acerca de las condiciones de servicio. Pero aunque las cuestiones de procedimiento parecerían fáciles de resolver, ellas no se han abordado en forma satisfactoria; y tampoco un cambio de estilo resolvería por sí solo en forma satisfactoria las cuestiones sustantivas esbozadas en las secciones A a I supra.

26. Resulta claro que la necesidad de examinar el proceso de consulta como lo pide la resolución 49/223 de la Asamblea General no es solamente urgente sino también inescapable. Cabe subrayar aquí que tanto la FICSA como la CCAAP han sugerido en diversas ocasiones que se reformara la CAPI dentro de los parámetros del actual estatuto, por ejemplo, pidiendo a la CAPI que no adoptase decisiones durante las sesiones ejecutivas privadas y tratando de mejorar la selección de los miembros de la Comisión. Es de lamentar que la mayoría de estos esfuerzos no hayan logrado mejora alguna en el desempeño de la CAPI.

V. POSIBILIDADES DE INTRODUCIR LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL RÉGIMEN COMÚN DE LAS NACIONES UNIDAS

27. Los representantes del personal están convencidos de que debe haber un proceso de negociación directa entre los empleadores y los empleados de las organizaciones internacionales. Ya en 1979, el Consejo de la FICSA aprobó una resolución en que se declaraba que los funcionarios públicos internacionales tenían derecho a participar en la adopción de las decisiones relativas a sus condiciones de trabajo. En la misma resolución se alentaba también a los administradores a establecer procedimientos adecuados para la negociación, la conciliación y arbitraje de los conflictos laborales. Ninguna de esas recomendaciones se ha aplicado al nivel de régimen común, y una de las consideraciones principales para ello ha sido que los administradores a los que están dirigidas esas recomendaciones no tienen facultades de reglamentación por encima de la CAPI.

28. En enero de 1995, en un simposio de expertos jurídicos organizado en Nueva York por la Reunión Anual de Organización de las Administraciones Públicas Internacionales (YORICS) se examinaron los regímenes legales que se aplican actualmente a todos los funcionarios públicos en una amplia variedad de organizaciones con inclusión del régimen común de las Naciones Unidas, las organizaciones de Bretton Woods, las Organizaciones Coordinadas y la Unión Europea. Los expertos opinaron que había llegado el momento de establecer algunos derechos mínimos para esa categoría de trabajadores y de ajustar sus regímenes legales a las prácticas laborales modernas. El 31 de enero de 1995, el simposio aprobó una Declaración de Nueva York sobre la independencia y los derechos de los funcionarios públicos internacionales (véase el anexo I al presente informe). En la Declaración, que fue aprobada unánimemente por los participantes, entre ellos un ex Presidente de la CAPI, un ex Asesor Jurídico Adjunto de las Naciones Unidas y el Jefe del Grupo de Trabajadores de la OIT figura en forma prominente la negociación colectiva. En vista del apoyo de un grupo tan altamente calificado de expertos, cabe llegar a la conclusión de que, contrariamente a la percepción de algunos Estados Miembros, la negociación colectiva no sería necesariamente perjudicial para el régimen común.

29. En enero de 1989, el Comité encargado del presupuesto y el programa de trabajo intergubernamental de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó por unanimidad una recomendación sobre los derechos de los funcionarios del Consejo de Europa, en que se hacía especial referencia al régimen de las Naciones Unidas. En la recomendación se pide al Comité de ministros que ajuste los derechos de los funcionarios del Consejo de Europa a los de los funcionarios de los Estados Miembros, lo que implica, entre otras cosas, que los funcionarios de la Organización deben disfrutar de los derechos consagrados del artículo 6 de

la Carta Social el derecho a la negociación colectiva y en los artículos 2 y 3 del Protocolo Adicional (el derecho de información y consultas, el derecho a tomar parte en la determinación y la mejora de las condiciones de trabajo y el medio laboral). En lo que respecta al régimen de las Naciones Unidas, el Comité de Ministros debía instar a los gobiernos de los Estados Miembros a que adoptaran una actitud positiva con respecto a la administración pública internacional y procurasen salvaguardar la independencia de los funcionarios del régimen común de las Naciones Unidas y garantizar que disfrutaran de los derechos consagrados en el Convenio No. 151 de la OIT.

30. En el artículo 7 del Convenio No. 151 de la OIT se dispone que deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones. Además, con arreglo al artículo 8 del Convenio, la solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

31. Los derechos previstos en la recomendación del Consejo de Europa aún no se han aplicado en el régimen de las Naciones Unidas, pese a una declaración aprobada en la Cumbre sobre Desarrollo Social en la que se pide la reforma de las Naciones Unidas en oportunidad del cincuentenario y pese a otros llamamientos a la reforma hechos por expertos jurídicos, jefes ejecutivos, ex Comisionados de la CAPI y representantes del personal. La lección básica que hay que extraer de estos textos es que el régimen común de las Naciones Unidas ha estado siempre rezagado. Si las organizaciones regionales integradas de Europa pueden poner en práctica lo que predicán, no hay ninguna razón para que el régimen común no pueda hacer frente a arreglos de negociación colectiva.

VI. LA NEGOCIACIÓN EN EL RÉGIMEN COMÚN DE LAS NACIONES UNIDAS: PROPUESTA DE LA FICSA RELATIVA A UNA MEDIDA PROVISIONAL

32. Aunque hay muchas fuentes autorizadas, en Europa y en otros sitios, que promueven y practican la negociación directa o la negociación colectiva como mecanismo para la determinación de las condiciones de servicio de su personal, la FICSA está dispuesta a actuar de manera pragmática y gradual y a tener en cuenta las condiciones específicas del régimen común de las Naciones Unidas. La negociación colectiva sigue siendo nuestro objetivo. La propuesta adjunta al presente informe constituye una medida provisional. Ha sido examinada y presentada en el Comité Administrativo de Coordinación y a nuestros colegas de la CCISUA y hay un consenso claro sobre la necesidad de una reforma y sobre la filosofía básica de una comisión tripartita. Se han examinado varias otras opciones (cuatripartita, bipartita, etc.) y todas ellas se descartaron porque no respondían a las necesidades del régimen común. Nuestros interlocutores en la administración y en la CCISUA están de acuerdo en que la composición tripartita de la nueva Comisión debe reflejarse también en su oficina o su secretaría.

/...

La base de la medida provisional propuesta es la paridad, es decir, la representación igualitaria de las tres partes interesadas, a saber, órganos rectores, administraciones y personal, como ocurre en el Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. Otra estructura que podría servir de modelo es el Órgano Rector de la OIT, que está constituido como órgano tripartito y cuyo carácter tripartito se refleja también en la secretaría de la organización.

33. La medida provisional propuesta por la FICSA es, en opinión de los representantes del personal, la respuesta más adecuada a la resolución 49/223, en que se reconoce básicamente la naturaleza tripartita del proceso consultivo. En la resolución se pedía a "los órganos del personal, a las organizaciones y a la Comisión que examinen con urgencia la forma de mejorar el proceso consultivo y que informen al respecto a la Asamblea General". La FICSA ha examinado el proceso consultivo de la Comisión y ha llegado a la conclusión de que un mecanismo tripartito ofrece las mejores garantías de un sistema justo y equitativo para el establecimiento de las condiciones de servicio.

34. Una ventaja importante de la solución propuesta aquí es su similaridad con otro comité tripartito, el de las comunidades Europeas, que se creó en 1981 y que se basa posiblemente en un estilo de administración de los recursos humanos más avanzado que el de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas. El Sr. Nicolas Valticos, que ocupó hace poco el cargo de Magistrado del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y que ha tenido también una distinguida carrera en la OIT y en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, hizo una comparación muy curiosa entre el sistema de la Unión Europea y el régimen común de las Naciones Unidas.

"El caso del régimen común de las Naciones Unidas, en el que existe también un filtro en la forma de una comisión con un mandato amplio y con opiniones restrictivas sobre la cuestión del diálogo, es todavía más notable. No hay, en términos generales, verdaderas consultas y aún menos negociaciones entre las asociaciones de funcionarios públicos internacionales y los que determinan en la práctica su situación ...

En consecuencia, se debe prestar especial atención al interesante sistema introducido en las Comunidades Europeas en 1981, en el que se prevé un procedimiento de consulta con un comité integrado en forma tripartita e incluye por tanto representantes de los Estados Miembros, del personal y de las autoridades administrativas interesadas para asegurar que se hagan conocer las opiniones del personal y de las autoridades administrativas a los representantes de los Estados Miembros antes de la adopción de una posición firme por parte de estos últimos. No se trata realmente de negociaciones, pero es con todo una forma de diálogo."

35. Esta cita ilustra el argumento de que: a) una vez más, el régimen común de las Naciones Unidas en general, y la CAPI en particular, han quedado rezagados y b) un arreglo tripartito es beneficioso para las organizaciones y para el personal. La CAPI ha sido siempre "un filtro", según el Magistrado Valticos y no redundaría en beneficio de las organizaciones la colocación de un filtro del régimen común entre ellos y el personal que, como se ha demostrado, no beneficia ni a las organizaciones ni al personal.

36. Por último, la tercera ventaja y la más importante, de un mecanismo tripartito es su similaridad con la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, que está a cargo de un Comité Mixto y un Comité Permanente de composición tripartita. Los miembros de estos órganos son electos por los órganos rectores, los jefes ejecutivos y los participantes (funcionarios y ex funcionarios) de las 14 organizaciones del régimen común. Dado que las cuestiones relativas a los sueldos y a las pensiones están estrechamente vinculadas entre sí, no hay ningún argumento técnico válido en contra de la adopción de la misma composición tripartita para la nueva "Comisión encargada de establecer las condiciones de servicio en el régimen común de las Naciones Unidas".

37. Para establecer este nuevo órgano tripartito, debería eliminarse gradualmente la CAPI en su forma actual dentro de un plazo razonable. Durante ese período, que no debería exceder de un año, ya que un año bastaría para revisar o volver a redactar el estatuto de la Comisión, la CAPI sólo se ocuparía de cuestiones de rutina. La preparación del Estatuto revisado estaría a cargo de un pequeño grupo de trabajo integrado por la Mesa de la Quinta Comisión, representantes de la administración y/o de los órganos rectores de una o dos organizaciones y de las dos federaciones del personal. Una vez aprobado en el grupo de trabajo el estatuto se presentaría para su aprobación a los órganos rectores de las organizaciones del régimen común y a los Consejos de la FICSA y la CCISUA. La FICSA está dispuesta a colaborar con los miembros del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas para preparar un proyecto preliminar de estatuto del nuevo órgano para su examen por la Asamblea General y otros órganos rectores del régimen común.

Notas

^a Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (A/CONF.166/9), cap. I, resolución 1, anexo I.

^b Journal of Development Planning, No. 17, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 87.II.A.22).

Apéndice I

DECLARACIÓN DE NUEVA YORK SOBRE LA INDEPENDENCIA Y LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS INTERNACIONALES, APROBADA EN EL SIMPOSIO SOBRE LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS FUNCIONARIOS INTERNACIONALES EL 31 DE ENERO DE 1995

El simposio sobre el estatuto jurídico de los funcionarios internacionales se organizó para examinar los derechos básicos y la independencia de los funcionarios públicos internacionales en todo el mundo.

Las personas que trabajan en organizaciones internacionales están sometidas a los estatutos y reglamentos de esas organizaciones y a los principios generales del derecho. La inmunidad concedida para mantener la independencia de las organizaciones internacionales ha impedido que los empleados de esas organizaciones disfruten de la protección de las leyes nacionales. En consecuencia, debe haber un marco jurídico compatible con las prácticas de administración laboral modernas que garantice a todos los funcionarios públicos el debido proceso legal y una protección equivalente a los derechos y principios de que disfrutarían con arreglo a las leyes nacionales pertinentes.

En vista de lo que antecede y con el fin de proteger los derechos y la independencia de los funcionarios públicos internacionales, debe permitírseles lo siguiente:

Libertad de asociación:

- Los funcionarios públicos internacionales deben tener derecho a la libertad de asociación y esa libertad incluye el derecho de formar asociaciones o sindicatos del personal y de unirse a ellos, y de crear asociaciones internacionales de funcionarios públicos;
- Los funcionarios públicos internacionales deben tener los medios de ejercer efectivamente su derecho de asociación;
- Las asociaciones o sindicatos de funcionarios deben tener derecho a afiliarse a otras asociaciones internacionales o sindicatos internacionales como parte de una federación;

Negociación colectiva:

- Los funcionarios internacionales deben tener, a través de sus asociaciones o sindicatos, derecho a la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo;
- Las asociaciones o sindicatos de funcionarios públicos deben tener derecho a peticionar a los órganos rectores de sus organizaciones;
- Los funcionarios públicos internacionales deben tener derecho a tomar medidas colectivas, incluido el derecho a la huelga;

Debido al proceso legal y revisión judicial:

- Los funcionarios públicos internacionales deben tener derecho al debido proceso legal en las audiencias administrativas y en los procedimientos de apelación;
- Los funcionarios públicos internacionales deben tener acceso a un tribunal administrativo independiente integrado por abogados y juristas. Ese derecho debe incluir el derecho al debido proceso legal, a un juicio rápido y justo y a audiencias orales;
- El derecho de acceso a un tribunal administrativo debe hacerse extensivo a las personas, asociaciones y sindicatos de funcionarios que representen los derechos colectivos del personal;

Protección de los derechos fundamentales:

- Para proteger los derechos fundamentales de todos los funcionarios públicos debe garantizarse a éstos los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como en las normas laborales internacionales consagradas en los convenios y las recomendaciones de la OIT relativas a las condiciones de empleo.

Apéndice II

PROPUESTA DE LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS
PÚBLICOS INTERNACIONALES RELATIVA A LA NEGOCIACIÓN EN EL
RÉGIMEN COMÚN DE LAS NACIONES UNIDAS

I. Objetivo de la Federación Internacional de Funcionarios Públicos Internacionales

- NEGOCIACIÓN COLECTIVA.
- Acuerdos obligatorios negociados sobre una base bipartita, es decir, mediante un órgano bipartito con representación de trabajadores y empleadores.

II. Objetivo provisional

- Acuerdo negociado obligatorio sobre una base tripartita.

A. Configuración:

- Siete miembros elegidos o designados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (tres miembros) y por los demás órganos rectores de los organismos especializados sobre una base rotatoria (cuatro miembros)^a;
- Siete miembros designados por las administraciones que presentan informes directamente a la Asamblea General de las Naciones Unidas (es decir, tres miembros designados por las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otros cuatro designados por los representantes de los organismos especializados en forma rotatorio^a;
- Siete miembros designados por las federaciones del personal (FICSA y CCISUA) sobre la base de la representación proporcional utilizando las estadísticas anuales del personal del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas.

B. Adopción de decisiones:

- Por voto de la mayoría tras el recuento de los votos individuales.

Notas

^a El mecanismo de rotación se determinaría en forma prorrateada teniendo en cuenta el número de funcionarios en las respectivas organizaciones.
