



Asamblea General

Distr. general
6 de mayo de 1998
Español
Original: inglés

Quincuagésimo segundo período de sesiones
Temas 130 y 143 del programa

Financiación de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre

Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Nota del Secretario General

1. El Secretario General, de conformidad con la resolución A/RES/51/235 de la Asamblea General, de 13 de junio de 1997, tiene el honor de transmitir y señalar a la atención de la Asamblea General el informe adjunto, que le remitió el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, sobre la indemnización por rescisión de nombramiento pagada a los civiles contratados localmente para la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre.
2. El Secretario General toma nota de las conclusiones del informe y concuerda con sus recomendaciones.

Anexo

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la indemnización por rescisión del nombramiento pagada a los civiles contratados localmente para la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre

Resumen

La Asamblea General, por resolución 51/235 de 13 de junio de 1997, sobre la financiación de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), pidió al Secretario General que encargara a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que realizara un examen de los acontecimientos y circunstancias que originaron la obligación de las Naciones Unidas de abonar una indemnización por rescisión de nombramiento a los civiles contratados localmente para la Fuerza, incluidos todos los aspectos relacionados con la responsabilidad y las obligaciones del personal de las Naciones Unidas, y que le presente un informe al respecto. La Asamblea General se refería a la suma de 5.284.000 dólares incluida en el proyecto de presupuesto de la UNFICYP para el período comprendido entre el 1º de julio de 1997 y el 30 de junio de 1998, que representaba la parte correspondiente a las Naciones Unidas del costo, por una sola vez, de las indemnizaciones por rescisión de nombramiento y por despido pagaderas a 304 ex funcionarios civiles contratados localmente en Chipre.

La cuestión del pago de estas indemnizaciones se planteó entre las Naciones Unidas y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte después de noviembre de 1994, fecha en que el Reino Unido notificó oficialmente a las Naciones Unidas que había decidido, con efecto al final de junio de 1995, dejar de prestar los servicios por contrata para el personal de apoyo local que se habían acordado como parte del Memorando de Entendimiento entre las Naciones Unidas y el Reino Unido de 11 de diciembre de 1979. La administración de la UNFICYP se vio obligada a mantener la continuidad de las operaciones cotidianas por lo que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en consulta con la Oficina de Gestión de los Recursos Humanos del Departamento de Gestión estudió varias opciones que le permitirían prestar esos servicios. A principios de 1995 la Oficina de Gestión de Recursos Humanos optó por la solución de modificar la situación del personal civil contratado localmente y considerarlo personal del cuadro de servicios generales de las Naciones Unidas de contratación local, y comunicó al Reino Unido que debía terminar todos los contratos del personal civil de contratación local otorgados por la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros del personal civil del Reino Unido. Posteriormente, la UNFICYP volvió a contratar al personal civil en base a su desempeño, a niveles establecidos mediante un proceso especial de clasificación. Después que se transmitió al Reino Unido, la decisión de rescindir los contratos del personal de contratación local, se inició el pago de las indemnizaciones por rescisión del nombramiento de conformidad con los acuerdos concertados entre la Oficina y ese personal.

No hubo acuerdo en cuanto a si la responsabilidad por el pago de las indemnizaciones debía asignarse a las Naciones Unidas o al Reino Unido. Las Naciones Unidas adoptaron la posición de que la cuestión tenía su origen en la decisión del Reino Unido de dejar de prestar esos servicios, por lo que el costo debía basarse en la misma fórmula de distribución de los gastos que se aplicaba a los sueldos del personal civil contratado localmente y otros gastos de personal, incluidos los pagos de indemnizaciones a los individuos cuyos nombramientos habían sido rescindidos durante la vigencia del Memorando de Entendimiento. La posición del Reino Unido fue que correspondía a las Naciones Unidas la responsabilidad de pagar en su totalidad las indemnizaciones, ya que la decisión de rescindir los nombramientos había sido adoptada por las Naciones Unidas.

Las negociaciones entre las Naciones Unidas y el Reino Unido continuaron durante 1997, hasta que las partes acordaron resolver la cuestión utilizando la fórmula de distribución de los gastos.

La OSSI consideró que todas las medidas tomadas por los funcionarios de las Naciones Unidas eran apropiadas. No obstante, a juicio de la OSSI se podían “aprender importantes lecciones”:

- En primer lugar, el problema se debía en gran medida a la falta de precisión del Memorando de Entendimiento de cuatro páginas (incluido el anexo de dos páginas). En ese documento no se definían las obligaciones de las dos partes respecto de los diversos derechos y beneficios de los empleados civiles locales, incluida la indemnización por rescisión. Esto daba lugar a interpretaciones contradictorias entre las partes. Por lo tanto, la OSSI recomienda al Departamento de Gestión y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que en los futuros memorandos de entendimiento en que participen las Naciones Unidas se incluyan detalles sobre el acuerdo entre las partes o, alternativamente, que se preparen acuerdos adicionales por escrito en el marco de los términos del Memorando de Entendimiento.
- En segundo lugar, dado que ya en la etapa inicial de la definición del problema y el examen de opciones se plantearon cuestiones jurídicas y financieras, hubiera sido conveniente que la UNFICYP y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz hubieran obtenido evaluaciones de las posibles responsabilidades jurídicas y financieras de la Organización preparadas por la Oficina de Asuntos Jurídicos y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, respectivamente. Por lo tanto, la OSSI recomienda al Departamento de Administración y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que, en el futuro, los directores de programas que deben hacer frente a cuestiones con importantes consecuencias jurídicas y financieras, aprovechen la posibilidad de consultar en fecha temprana a la Oficina de Asuntos Jurídicos y a la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General. Un enfoque integrado de la adopción de decisiones probablemente mejorará la determinación general de los riesgos financieros y jurídicos que enfrenta la Organización y ofrecerá una gama más amplia de opciones para resolver problemas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	5
II. Contexto histórico y de organización	4–7	5
III. Secuencia de las medidas que condujeron al pago de indemnizaciones por rescisión del nombramiento	8–26	6
IV. Evaluación	27–31	11
V. Conclusiones y recomendaciones	32–33	12

I. Introducción

1. La Asamblea General, por resolución 51/235 de 13 de junio de 1997, sobre la financiación de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), pidió al Secretario General que encargara a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) un examen de los acontecimientos y circunstancias que originaron la obligación de las Naciones Unidas de abonar una indemnización por rescisión de nombramiento a los civiles contratados localmente para la Fuerza, incluidos todos los aspectos relacionados con la responsabilidad y las obligaciones del personal de las Naciones Unidas, y que le presentara un informe al respecto. La Asamblea se refería a la suma de 5.284.000 dólares incluida en el proyecto de presupuesto de la UNFICYP para el período comprendido entre el 1º de julio de 1997 y el 30 de junio de 1998, que representa el costo de pagar indemnizaciones por rescisión de nombramiento y por despido a 304 ex funcionarios civiles contratados localmente en Chipre.

2. Durante el estudio de esta cuestión, la OSSI examinó los documentos pertinentes disponibles y mantuvo entrevistas con funcionarios de las Naciones Unidas, personalmente en la Sede y por teléfono con el personal sobre el terreno.

3. Los comentarios sobre el proyecto de informe de la OSSI hechos por los departamentos interesados, División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Departamento de Gestión y Oficina de Asuntos Jurídicos, se han tenido plenamente en cuenta y se reflejan en el texto siguiente.

II. Contexto histórico y de organización

4. Cuando se estableció la UNFICYP en 1964, y de conformidad con la resolución 186 (1964) del Consejo de Seguridad, de 4 de marzo de 1964, el costo de la Fuerza de Mantenimiento de la Paz era sufragado en parte por los gobiernos que aportaban contingentes militares y en parte con cargo a contribuciones voluntarias recibidas para este propósito por las Naciones Unidas. En virtud de estos arreglos, los gobiernos que aportaban contingentes sufragaban gastos como los sueldos y subsidios normales de los soldados y el costo del equipo normal, y las Naciones Unidas tenían a su cargo los costos operacionales del apoyo administrativo y logístico (es decir, raciones, combustible, vehículos, mantenimiento de locales, sueldos y gastos de viaje del personal no militar) y los gastos extraordinarios incurridos por los gobiernos que aportaban contingentes. Los costos

incurridos por las Naciones Unidas se pagaban con cargo a contribuciones voluntarias recibidas para tal fin. Ahora bien, el total de las contribuciones voluntarias siempre ha sido inferior a la cantidad necesaria. El Secretario General ha expresado repetidas veces su preocupación por el empeoramiento de la situación financiera de la UNFICYP y ha propuesto que se dé a la Fuerza una base financiera racional y segura, financiando sus gastos con cargo a cuotas. El Consejo de Seguridad, por resolución 831 (1993) de 27 de mayo de 1993, decidió que, con efecto al 15 de junio de 1993, los gastos de la Fuerza que no estaban cubiertos por las contribuciones voluntarias se considerasen gastos de la Organización y se prorratearan en la forma correspondiente.

5. En virtud de un Memorando de Entendimiento entre las Naciones Unidas y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte firmado el 11 de diciembre de 1979, en el que se formalizaba un acuerdo de larga data entre las Naciones Unidas y el Reino Unido, se acordó que una gran parte del apoyo logístico de la UNFICYP estaría a cargo de British Forces Cyprus. El Gobierno del Reino Unido acordó seguir proporcionando a los miembros del contingente británico, sin costo para las Naciones Unidas, todo el apoyo logístico que normalmente le hubiese prestado si hubiese prestado servicios sobre el terreno bajo el mando del Reino Unido (párrafo 3 del Acuerdo), y proporcionar a los otros elementos de la UNFICYP, *a expensas de las Naciones Unidas, a menos que se indicara otra cosa*, el apoyo logístico indicado y definido en el anexo del Memorando de Entendimiento (párrafo 4 del Acuerdo; se ha añadido la bastardilla). Como parte de esos arreglos de apoyo logístico, la Secretaría de la Comandancia del Reino Unido, a través de su Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil, proporcionó a la UNFICYP todo el personal civil contratado localmente, cargándose todos los costos y honorarios administrativos a la UNFICYP.

6. En el Memorando de Entendimiento no se daban detalles sobre la forma en que las Naciones Unidas reembolsarían al Reino Unido el costo de los sueldos y otros beneficios del personal civil contratado localmente. Posteriormente, tras consultas celebradas entre las partes, se convino en que los sueldos se pagarían con arreglo al método de costos compartidos en forma proporcional a la función y la labor asignada a cada puesto, es decir, si los servicios eran para el contingente británico serían pagados por el Reino Unido y si eran para otros elementos serían pagados por la UNFICYP. La fórmula de los costos compartidos se aplicó a cuatro categorías de puestos: a) puestos financiados totalmente por las Naciones Unidas, b) puestos financiados un 70% por el Reino Unido y un 30% por las Naciones Unidas hasta el 15 de junio de 1993, c) puestos financiados totalmente por el

Reino Unido hasta el 15 de junio de 1993, y d) puestos financiados con cargo a dos o más categorías (como resultado de un cambio en las funciones). En virtud de las disposiciones contractuales concertadas entre la Secretaría de la Comandancia del Reino Unido y el personal civil contratado localmente, este último tenía derecho, además de un sueldo básico, al pago de un subsidio por costo de la vida, horas extraordinarias y otros subsidios, así como a un aguinaldo anual equivalente a un mes de sueldo, gratificaciones e indemnización por despido (o rescisión de nombramiento). Estos beneficios y derechos tenían una estructura diferente de los del personal contratado localmente para otras misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, ya que se basaban en las normas de la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil en lugar de los reglamentos de las Naciones Unidas.

7. En el momento en que se cambió la modalidad de financiación, en junio de 1993, la Secretaría de la Comandancia del Reino Unido indicó, en conversaciones e intercambios de cartas con la administración de la UNFICYP, que deseaba reducir su participación en la prestación de servicios de apoyo logístico a la UNFICYP. Sin embargo, sólo en octubre de 1994 el Reino Unido comunicó a la UNFICYP su decisión de suspender la prestación de servicios de apoyo logístico por contrata a la UNFICYP. En una reunión celebrada con la Oficial Administrativa Jefe de la UNFICYP, representantes del Reino Unido anunciaron la intención de su Gobierno de suspender, al final de marzo de 1993, la prestación de funciones administrativas y de nómina de pagos para el personal civil contratado localmente. Por carta de fecha 21 de noviembre de 1994, la Misión del Reino Unido ante las Naciones Unidas notificó a estas últimas de que el Reino Unido tenía el propósito de suspender la prestación de los servicios mencionados más arriba a partir del 30 de junio de 1995. Esa fecha, que coincidía con la terminación del mandato de seis meses de la UNFICYP, daba en efecto a las Naciones Unidas siete meses de preaviso para elaborar arreglos de transición para la asunción de las responsabilidades. El Reino Unido justificó su decisión de suspender la prestación de los servicios en que no era eficaz en función del costo para las Naciones Unidas, a las que se aplicaban honorarios por mejoras administrativas e intereses del 3% y el 4%, respectivamente, y en que tampoco era apropiado que el Reino Unido siguiera prestando ese servicio 18 meses después de que la UNFICYP había pasado a ser una misión estándar de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

III. Secuencia de las medidas que condujeron al pago de

indemnizaciones por rescisión del nombramiento

8. Durante los siete meses de transición, la UNFICYP y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno se enfrentaron al problema de mantener la continuidad de los servicios de apoyo general, que desde el 15 de junio de 1993 se financiaban con cargo a cuotas prorrateadas. De la documentación que figura en los archivos, que incluye correspondencia entre la UNFICYP y la secretaria de la Comandancia del Reino Unido y entre la UNFICYP y la Sede, se desprende claramente que la UNFICYP y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno tenían dificultades para mantener la continuidad de la misión que se les había encomendado en Chipre y que era imposible hacerlo sin contar con personal de apoyo logístico. Para la Misión, la retirada de la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil presagiaba problemas de personal pero, en ese contexto, la cuestión de las indemnizaciones por rescisión del nombramiento no se consideró importante.

9. Después de que se modificó la modalidad de financiación de la UNFICYP, la Oficial Administrativa Jefe de la UNFICYP trató de llegar a un acuerdo con la secretaria de la Comandancia sobre las obligaciones de sus organizaciones respectivas en lo referente a los derechos de los civiles contratados localmente que estuvieran en funciones el 15 de junio de 1993. La OSSI consideró que esa iniciativa de la Oficial Administrativa Jefe se ajustaba a la descripción de sus funciones, en que se faculta al titular del cargo a negociar con la secretaria de la Comandancia del Reino Unido un apoyo logístico por valor de 7 millones al año. En un memorando de fecha 30 de junio de 1993 dirigido al Secretario de la Comandancia, la Oficial Administrativa Jefe afirmó:

“Cuando el personal civil contratado localmente cesara en el servicio, las Naciones Unidas se harían cargo de los derechos que hubieran acumulado desde el 16 de junio de 1993. En lo que se refiere a los derechos acumulados hasta el 15 de junio de 1993 inclusive, las Naciones Unidas se harían cargo de la parte que les correspondiera del costo de las gratificaciones, prorrateadas según si los gastos del individuo se financiaban en un 100% con cargo a las Naciones Unidas o en el 70% con cargo al Reino Unido y el 30% a las Naciones Unidas. Esperamos que el Reino Unido acepte el prorrateo de los gastos de conformidad con los mismos criterios (financiación 100% con cargo al Reino Unido o 70% con cargo al Reino Unido y 30% a las Naciones Unidas).”

Parece que la secretaría de la Comandancia no aceptó ese arreglo y respondió que, a partir del 16 de junio de 1993, “todos los civiles contratados localmente en la UNFICYP eran empleados de las Naciones Unidas y éstas debían asumir la responsabilidad plena, incluidos los aspectos financieros, respecto de cualquier decisión posterior a esa fecha que representara el despido de ese personal” (memorando del Secretario de la Comandancia de fecha 3 de agosto de 1993).

10. En octubre y noviembre de 1994 se produjo un intercambio de cartas entre el Oficial Jefe de Finanzas de la UNFICYP y el Secretario Adjunto de la Comandancia. El Reino Unido resumió su postura del modo siguiente:

“Con anterioridad al 16 de junio de 1993, las indemnizaciones por rescisión del nombramiento de los civiles contratados localmente que cesaban en el empleo se dividían según el arreglo de participación en la financiación de los gastos vigente en ese momento. De modo similar, cuando se paga la diferencia resultante de la reevaluación de esas indemnizaciones al personal que cesó antes del 16 de junio de 1993, las Naciones Unidas y el Reino Unido comparten los costos. No obstante, a partir del 16 de junio de 1993, todos los gastos derivados de las indemnizaciones por rescisión del nombramiento pagaderas a los civiles contratados localmente por las Naciones Unidas corren a cargo de las Naciones Unidas y todos los gastos derivados de las indemnizaciones pagaderos a los civiles contratados localmente por el Reino Unido corren a cargo del Reino Unido. Excepcionalmente, el Secretario de la Comandancia ha aceptado que cuando los civiles contratados localmente por las Naciones Unidas dejen de ser necesarios como consecuencia de una medida unilateral del Reino Unido, el costo de las indemnizaciones por despido será sufragado por el Reino Unido.”

En enero de 1995, la Oficial Administrativa Jefe afirmó, en un memorando dirigido al Secretario de la Comandancia, que:

“No se ha convenido que a partir del 16 de junio de 1993 la UNFICYP asumiría la responsabilidad de sufragar el 100% del costo de las prestaciones e indemnizaciones por rescisión del nombramiento devengadas con anterioridad al 16 de junio de 1993 por los civiles contratados localmente en virtud de arreglos de financiación compartida y que más tarde cesaran en el servicio como consecuencia de una jubilación o renuncia ordinaria. Esos gastos deben prorratearse entre el Reino Unido y las Naciones Unidas en la misma proporción que anteriormente se había aplicado a los sueldos.”

11. Poco después de ser informada de la decisión del Reino Unido de retirar sus servicios por contrata, la Oficial Administrativa Jefe de la UNFICYP solicitó asesoramiento al Director interino de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno en un memorando confidencial de fecha 21 de noviembre de 1994. En ese memorando, la Oficial Administrativa Jefe propuso las tres opciones siguientes para prestar los servicios que en ese momento proporcionaban los civiles contratados localmente: a) hacerse cargo del contrato de la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil; b) adoptar un nuevo arreglo para la contratación de personal local; y c) transformar a los civiles contratados localmente en personal del cuadro de servicios generales de contratación local. La Oficial Administrativa Jefe evaluó también las opciones mencionadas desde el punto de vista de su viabilidad y ventajas prácticas. En lo que se refiere a la primera opción, la Oficial Administrativa Jefe señaló que sería el arreglo más eficaz en función de los costos. No obstante, previó dos dificultades importantes: a) la incompatibilidad entre la normativa sobre empleo de civiles aplicada en materia de sueldos, prestaciones y condiciones de trabajo por la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil y los sueldos, prestaciones y condiciones de trabajo previstos en las normas de las Naciones Unidas; y b) la imposibilidad de entablar negociaciones con los sindicatos locales derivada de las disposiciones del Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas.

12. La Oficial Administrativa Jefe consideró que la segunda opción tampoco resultaba factible, principalmente porque era poco probable que la UNFICYP hallara una agencia que estuviera en condiciones de proporcionar personal de tantos grupos ocupacionales.

13. En lo que respecta a la opción de buscar una agencia privada de empleo, la Oficial Administrativa Jefe afirmó que conocía el mercado laboral local y jamás había tenido noticias de ninguna agencia que ofreciera ese servicio en Chipre. No obstante, reconoció que no había hecho indagaciones sobre la cuestión, por ejemplo, solicitando ofertas. Cuando se planteó la misma pregunta a la nueva Oficial Administrativa Jefe, ésta dijo que había sido bastante improbable que la UNFICYP consiguiera un contratista dispuesto a proporcionar trabajadores por contrata de los diversos grupos ocupacionales necesarios para el apoyo logístico. Dijo además que si bien la decisión de subcontratar esos servicios hubiera generado economías en los gastos de personal —ya que los sueldos locales eran considerablemente inferiores a los pagados por la secretaría de la Comandancia a los civiles contratados localmente—, si el objetivo de subcontratar esos servicios de apoyo era transferir el contrato de la Oficina de

establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil a un contratista privado para evitarse los trámites de rescisión de nombramiento y despido, esta opción no habría sido factible ni eficaz en función de los costos; ningún contratista habría accedido a pagar a sus trabajadores sueldos superiores a los ofrecidos por los empleadores locales. Además, ello habría representado un alejamiento considerable de las políticas de recursos humanos de la Organización.

14. Tras determinar que las dos primeras opciones no eran prácticas, la Oficial Administrativa Jefe, en su memorando de 21 de noviembre de 1994, recomendó la tercera opción, es decir, la transformación de los civiles contratados localmente en personal del cuadro de servicios generales de las Naciones Unidas de contratación local. En apoyo de esa tercera opción señaló que en el mercado local existía un buen número de personal calificado disponible, entre el que se contaban muchos de los civiles contratados localmente que estaban en funciones en aquel momento.

15. En el memorando mencionado, la Oficial Administrativa Jefe planteó la cuestión de las indemnizaciones por rescisión del nombramiento en los contextos siguientes: a) para advertir a la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno de que era posible que las Naciones Unidas tuvieran que participar en la financiación de las indemnizaciones por rescisión de nombramiento en la misma proporción en que se habían dividido con el Reino Unido los costos de los sueldos de los civiles contratados localmente durante el período de financiación con cargo a las contribuciones voluntarias, es decir, hasta el 15 de junio de 1993; b) para sugerir que tal vez las Naciones Unidas desearan concertar un acuerdo con el Reino Unido sobre la participación en la financiación de los gastos en indemnizaciones por rescisión de nombramiento; y c) en relación con una propuesta de retener en depósito las cantidades devengadas por los civiles contratados localmente por ese concepto. Esta sugerencia se basaba en el supuesto de que se modificaría la situación de los civiles contratados localmente, que pasarían a ser personal de contratación local de las Naciones Unidas, con lo cual se evitarían las indemnizaciones por despido y por rescisión de nombramiento. No obstante, esta opción no se consideró práctica porque haría que la UNFICYP tuviera que administrar dos tipos distintos de prestaciones: las previstas en las normas de personal de las Naciones Unidas y las previstas en una variante de las normas de la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil. Además, en el momento de la separación del servicio la Organización tendría que pagar prestaciones aún más costosas.

16. En diciembre de 1994, el Director interino de la División de Administración y Logística de Actividades sobre

el Terreno presentó las tres opciones posibles a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH) y le pidió su opinión. El Jefe del Servicio de Remuneración y Clasificación de esa Oficina, en un memorando de fecha 25 de enero de 1995 dirigido al Director de la División de Administración y Capacitación del Personal, hizo una evaluación de los tres enfoques posibles. La primera opción, hacerse cargo del contrato existente de la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil concertando un arreglo con una agencia de empleo por contrata para que proporcionara personal local no se consideró recomendable, dadas las incertidumbres asociadas al personal por contrata como consecuencia de las preocupaciones expresadas por la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones (A/49/664).

17. Asimismo, el Jefe del Servicio de Remuneración y Clasificación examinó la sugerencia de la Oficial Administrativa Jefe de la UNFICYP antes mencionada, de retener en depósito las cantidades devengadas por el personal que estuviera dispuesto a prestar servicio en la UNFICYP y que tuviera un historial demostrado de buen desempeño. A este respecto, estimó que esa opción podría aliviar la carga financiera que representaba para la UNFICYP la fórmula de rescisión de nombramiento; asimismo, no podía constituir el fundamento jurídico de posibles reclamaciones futuras de los civiles contratados localmente a la Caja Común de Pensiones de las Naciones Unidas. Con referencia a esa afirmación, en una entrevista con la OSSI se le preguntó por qué la Oficina de Gestión de Recursos Humanos no había recomendado que se estudiara a fondo la opción de aplazar los pagos hasta una fecha posterior o retener en depósito las cantidades a que pudieran tener derecho por concepto de rescisión de nombramiento los civiles contratados localmente que hubieran recibido contratos de las Naciones Unidas. Su respuesta fue que el consejo que transmitió a la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno en enero de 1995 se basaba en su experiencia de que el mejor modo de establecer nuevos arreglos de personal era separarlos totalmente de los arreglos contractuales anteriores; además, el mejor modo de lograr ese objetivo era saldar todas las obligaciones derivadas de los arreglos contractuales anteriores de la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil. Observó que el mantenimiento de las obligaciones derivadas del contrato de esa Oficina podía haber obligado a la Organización a sufragar el costo completo de las indemnizaciones por rescisión de nombramiento y hubiera complicado más la administración de esos contratos. La Oficial Administrativa Jefe no siguió estudiando la opción de retener en depósito las cantidades devengadas por ese

concepto porque había decidido seguir el consejo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.

18. Así pues, se tomaron en consideración dos variantes de la tercera opción: a) la transferencia automática de todos los civiles contratados localmente al cuadro de servicios generales y cuadros conexos de las Naciones Unidas con los sueldos vigentes; y b) el despido de todos los civiles contratados localmente por la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil y su posterior contratación sobre la base de un buen desempeño probado en las categorías establecidas por medio de un proceso de clasificación. La primera variante no se consideró aceptable ya que hubiera introducido excepciones al Reglamento del Personal y hubiera generado confusión e incoherencia en la determinación de los niveles adecuados de remuneración. El Jefe del Servicio de Remuneración y Clasificación llegó a la siguiente conclusión en su memorando:

“Así pues, recomiendo, en primer lugar, hacer *tabula rasa*, es decir, despedir a todos los civiles contratados localmente de conformidad con el contrato vigente y sobre la base de la fórmula de participación en los gastos 30/70 acordada por las Naciones Unidas y el Reino Unido; pagar las indemnizaciones por rescisión de nombramiento correspondientes; y contratar al personal más competente y eficaz como personal de contratación local en el cuadro de servicios generales y cuadros conexos.”

Estimó que, aunque difícil, era preferible establecer una separación total respecto de las políticas y prácticas anteriores. Esta recomendación se transmitió al Director interino de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno.

19. Como consecuencia de esta evaluación, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aplicó el procedimiento elegido por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. Ese procedimiento incluía los pasos siguientes: a) despedir a todos los civiles contratados localmente sobre la base de la fórmula de participación la financiación de los gastos 70%/30% acordada por las Naciones Unidas y el Reino Unido; b) pagar las prestaciones e indemnizaciones por rescisión de nombramiento correspondientes; y c) volver a contratar al personal más competente y eficaz como personal de contratación local del cuadro de servicios generales y cuadros conexos.

20. Sobre la base de las instrucciones recibidas de la Sede de las Naciones Unidas, la Oficial Administrativa Jefe de la UNFICYP dio instrucciones al secretario de la Comandancia, en un memorando de fecha 8 de mayo de 1995, para que rescindiera todos los contratos del personal civil contratado

localmente. Indicó que había distribuido a todos los funcionarios en esa categoría un memorando en el que les informaba que todos sus contratos serían rescindidos el 30 de junio de 1995; se pagaría a cada uno de ellos todas las indemnizaciones por rescisión del nombramiento y los subsidios aplicables con arreglo a las disposiciones del contrato de la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil; y se emitirían contratos nuevos de las Naciones Unidas a partir del 1º de julio de 1995. En ese mismo memorando, la Oficial Administrativa Jefe también indicó que no habría “transferencia de derechos o prestaciones de un sistema al otro”. En un memorando de fecha 22 de mayo de 1995 dirigido al Secretario Adjunto de la Comandancia, la Oficial Administrativa Jefe proporcionó más detalles sobre la cuestión de las indemnizaciones por rescisión del nombramiento y confirmó que “todos los civiles contratados localmente que estuviesen en funciones a la fecha en que se suspendiera ese servicio tendrían derecho a recibir todas las indemnizaciones por rescisión pertinentes, incluida una indemnización por despido si correspondiere ...” e indicó además que el pago “no dependería de si la persona en cuestión posteriormente recibiera o no un contrato de las Naciones Unidas”, puesto que estimó que se trataba de un derecho originado en la rescisión de los acuerdos concertados con el personal civil por la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil. El Secretario Adjunto de la Comandancia estimó, en un memorando de fecha 26 de mayo de 1995, que el memorando de 22 de mayo de 1995 de la Oficial Administrativa Jefe de la UNFICYP le confería “la autoridad financiera para otorgar indemnizaciones por despido en nombre de las Naciones Unidas a todos los civiles contratados localmente que prestaran servicios en las Naciones Unidas al 30 de junio de 1995”. Informó que los arreglos para facturar esos pagos a las Naciones Unidas serían gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Commonwealth en Londres.

21. Sobre la base del intercambio de correspondencia mencionado, en julio de 1995 el Reino Unido efectuó pagos a 164 civiles contratados localmente. Posteriormente, en octubre de 1995, el Reino Unido informó a las Naciones Unidas de que no haría más pagos en concepto de indemnización por rescisión a menos que se llegara a un acuerdo con las Naciones Unidas para el reembolso del total de dichas indemnizaciones. La posición jurídica del Reino Unido se basaba en su opinión de que la decisión de separar del servicio al personal civil contratado localmente había sido adoptada por las Naciones Unidas. La administración de la UNFICYP y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno siguieron objetando ese argumento y sostuvieron que era la decisión unilateral del Reino

Unido de dejar de prestar ese servicio lo que había causado el problema.

22. Las partes habían llegado a una situación de estancamiento jurídico cuando la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno sometió la cuestión de las prestaciones por separación del servicio a la División de Asuntos Jurídicos Generales de la Oficina de Asuntos Jurídicos en octubre de 1995. La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno pidió a la Oficina de Asuntos Jurídicos que le informara si los gastos relacionados con las indemnizaciones por rescisión del nombramiento debían ser compartidos entre las Naciones Unidas y el Reino Unido de acuerdo con la misma fórmula de participación en los gastos que se había utilizado para pagar sus sueldos (véase el párrafo 6 *supra*). La Oficina de Asuntos Jurídicos, tras haber examinado casos individuales anteriores de civiles contratados localmente cuyos nombramientos se habían rescindido, en los que las Naciones Unidas y el Reino Unido habían determinado los pagos sobre la base de la misma proporción en que se habían determinado los sueldos y otras prestaciones, hizo suyo el principio de la distribución de los gastos relacionados con indemnización por rescisión y estimó que era razonable y justo.

23. Con arreglo a ese principio, las Naciones Unidas y el Reino Unido compartirían los gastos relacionados con la indemnización por rescisión utilizando la misma fórmula adoptada por las partes para compartir la financiación de los sueldos de los civiles contratados localmente, de acuerdo con la sugerencia hecha por la Oficial Administrativa Jefe de la UNFICYP en su memorando de 21 de noviembre de 1994. Por consiguiente, las Naciones Unidas pagarían el 100% del costo de las indemnizaciones por rescisión de aquellos funcionarios cuyos sueldos eran financiados en un 100% por las Naciones Unidas, y el 30% de los gastos de los funcionarios cuyos sueldos eran cofinanciados entre las Naciones Unidas y el Reino Unido (sobre la base de la proporción 70/30). El examen de la documentación indica que a fines de 1995 se había informado a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto que, en relación con el personal civil que había pasado a ser personal local de las Naciones Unidas se había recabado el asesoramiento jurídico de la Oficina de Asuntos Jurídicos en lo relativo a la cuestión de la responsabilidad respecto de las prestaciones por separación del servicio para dichos empleados civiles, pero la cuestión no se había resuelto hasta esa fecha (A/50/802, párr. 40).

24. A fines de 1995, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General había comenzado a participar más activamente en la cuestión de la indemnización por rescisión en relación con la preparación de los documen-

tos del presupuesto relacionados con la UNFICYP, incluido el establecimiento de nuevos puestos para el personal local de la Fuerza. Desde entonces, la Oficina ha venido colaborando en las negociaciones con el Reino Unido. En el informe del Secretario General sobre la financiación de la UNFICYP para el período comprendido entre julio de 1997 y junio de 1998 se hizo una estimación de la participación de las Naciones Unidas en los gastos correspondientes a esas indemnizaciones —5.284.000 dólares— que se basaba en el principio sugerido por la UNFICYP, recomendado por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y respaldado por la Oficina de Asuntos Jurídicos en enero de 1996 (véase A/51/755/Add.1). En el informe también figuraba información de antecedentes sobre la solicitud y se aludía a las negociaciones entre las Naciones Unidas y el Reino Unido.

25. El Memorando de Entendimiento no ofrecía ninguna orientación a este respecto y el “atolladero jurídico” continuó en 1997 sin que ninguna de las partes modificara su posición. Las negociaciones con el Reino Unido se centraban en la cuestión jurídica de quién era el empleador “real” de los civiles contratados localmente; en opinión del Reino Unido el empleador era la UNFICYP. Las Naciones Unidas sostenían que no existía una relación de trabajo entre las Naciones Unidas y dicho personal. Finalmente, en marzo de 1997, el Reino Unido informó a las Naciones Unidas de que, si bien la cuestión jurídica de la responsabilidad todavía estaba sin resolver, el Reino Unido estaba dispuesto:

“... con miras a resolver esta cuestión de manera expeditiva al mismo tiempo que se abordan los problemas políticos en Chipre, a aceptar su propuesta de que el costo de efectuar todos los pagos por concepto de indemnizaciones por rescisión del nombramiento y por despido adeudados al personal civil se repartiera entre las Naciones Unidas y el Reino Unido de manera proporcional según la fórmula de participación en los gastos anteriormente utilizada para sufragar los sueldos de las personas en cuestión.”

26. De los documentos examinados se desprende que posteriormente se informó a la Comisión Consultiva de que, después de que la Oficina de Asuntos Jurídicos examinó la cuestión de las obligaciones relacionadas con el pago de indemnizaciones por rescisión a los civiles contratados localmente y se pronunció al respecto, los representantes del Reino Unido y las Naciones Unidas habían acordado que el costo de esas indemnizaciones se compartiría aplicando el mismo tipo de arreglo o fórmula que se había utilizado para financiar el costo de las cuatro categorías de funcionarios de contratación local (véase el párrafo 6 *supra* y el informe de la Comisión Consultiva sobre la financiación de la UNFICYP, A/51/851 y Corr.1, párr. 36). Teniendo presente la obligación

financiera derivada del acuerdo entre el Reino Unido y las Naciones Unidas, la Comisión Consultiva indicó en su informe que la Asamblea General debería decidir sobre la manera de financiar la parte correspondiente a las Naciones Unidas (párr. 37). Posteriormente, en su resolución 51/235, la Asamblea decidió que el total de la parte correspondiente a las Naciones Unidas, de 5.284.000 dólares, se financiara mediante cuotas (1.131.000 dólares) y contribuciones voluntarias (4.153.000 dólares). Como se señaló anteriormente, la Asamblea también había pedido un examen de los acontecimientos y circunstancias que originaron la obligación de las Naciones Unidas de abonar una indemnización por rescisión de nombramiento a los civiles contratados localmente para la Fuerza.

IV. Evaluación

27. La decisión adoptada unilateralmente por el Reino Unido de contratar personal local de conformidad con las disposiciones reglamentarias de la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil, con las consiguientes prestaciones, y dejar de proporcionar civiles contratados localmente, planteó a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno una serie de cuestiones jurídicas y financieras en las que no habían tenido nada que ver. La cuestión del pago de indemnizaciones por rescisión del nombramiento era una cuestión jurídica relacionada, sobre todo, con el contrato laboral. Pero las Naciones Unidas, que tenían el mandato de mantener su Misión en Chipre, consideraron que era una cuestión de recursos humanos debido a las limitaciones de tiempo y a las necesidades operacionales. La Oficial Administrativa Jefe de la UNFICYP examinó la cuestión de la responsabilidad jurídica en su memorando de noviembre de 1994, pero hasta más tarde no se pidió el asesoramiento de la Oficina de Asuntos Jurídicos, y entonces sólo se hizo para considerar si correspondía compartir gastos. Las consecuencias financieras que tendría la responsabilidad jurídica de las Naciones Unidas por lo que se refiere al pago de indemnizaciones por rescisión del nombramiento no se consideró como una cuestión jurídica cuando el Reino Unido dejó de proporcionar personal civil a la UNFICYP, servicio que se había acordado sólo en términos muy amplios en el memorando de entendimiento de 1979. Aunque la Oficial Administrativa Jefe de la UNFICYP reconoció que hacerse cargo de los arreglos contractuales del Reino Unido era la solución más eficaz en función de los costos, su preocupación de que pudiera dar lugar a problemas de personal e infracciones del Reglamento de Personal quedó confirmada en las

evaluaciones que hizo la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.

28. Funcionarios de las Naciones Unidas con experiencia en la materia se hicieron cargo de la cuestión del pago de indemnizaciones por rescisión del nombramiento durante casi tres años. La decisión adoptada no fue ni arbitraria ni antieconómica pues se examinaron detalladamente una serie de opciones. Tal examen dio lugar a la única opción viable, habida cuenta de las políticas de la Organización en materia de recursos humanos. Si bien la opción de hacerse cargo de los acuerdos concertados por la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil hubiera sido sin ninguna duda menos costosa que la elegida, pues se habría evitado pagar de una vez a todos los civiles empleados localmente las indemnizaciones por rescisión del nombramiento acumuladas, habría causado a las Naciones Unidas graves problemas financieros, jurídicos y de personal. En concreto, habría sido necesario hacer excepciones a las disposiciones del Reglamento del Personal relativas a contratación, conservación del puesto, antigüedad, determinación de la remuneración, etc. La OSSI considera que si la Organización se hubiera decidido a hacer tales excepciones a una escala tan amplia, se habría establecido un precedente respecto de la contratación de personal para futuras misiones, incluso en lo relativo a negociaciones con sindicatos locales y apelaciones de decisiones que afecten a tales cuestiones de personal basándose en que el Reino Unido se había pronunciado de otro modo, e incluso de forma opuesta, sobre la misma cuestión. Por consiguiente, la decisión adoptada por la Organización de armonizar la situación contractual de los civiles empleados localmente con el Reglamento vigente de las Naciones Unidas sí se considera conveniente. Si no hay armonización en una misión, las Naciones Unidas pueden verse obligadas a renegociar en otras misiones en función de la legislación laboral interna, con los consiguientes problemas que acarreen los conflictos con los sindicatos, lo cual a su vez podría menoscabar las prerrogativas e inmunidades de la Organización.

29. En la documentación que se proporcionó a la OSSI está muy claro que el Reino Unido tomó una decisión unilateral y que no estaba de acuerdo, bajo ningún concepto, en seguir prestando el servicio. Una vez que se tomó la decisión, la Organización tuvo que ocuparse de numerosas cuestiones, incluso algunas que la administración de la UNFICYP y la secretaría de la Comandancia del Reino Unido no habían resuelto anteriormente, salvo en casos especiales. En las deliberaciones que mantuvieron la UNFICYP y la secretaría de la Comandancia se resolvieron algunas de esas cuestiones. La cuestión del pago de indemnizaciones por rescisión del nombramiento, debido a los costos que entrañaba, no se pudo

resolver sobre el terreno. Ante la perspectiva de que había que pagar indemnizaciones por rescisión del nombramiento a los civiles empleados localmente cuando vencieran los contratos de la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil, ninguna de las dos partes quiso asumir las obligaciones financieras.

30. El Memorando de Entendimiento de 1979 no contiene detalles sobre la asignación de gastos. En su lugar, en el párrafo 4 se dispuso únicamente que el Reino Unido proporcionaría a los otros elementos de la UNFICYP, *por cuenta de las Naciones Unidas, a menos que se indique otra cosa*, el apoyo logístico enumerado y definido en el anexo del Memorando de Entendimiento. En el párrafo 11 del anexo se establece que las tareas de carácter civil se refieren a la administración del personal civil empleado localmente en nombre de la UNFICYP en el número y las condiciones convenidos entre el cuartel general de la UNFICYP y las autoridades del Reino Unido. Al no haber un acuerdo por escrito en que se especificara lo que proporcionarían el Reino Unido o las Naciones Unidas a los civiles empleados localmente, se produjeron problemas en relación con el pago de indemnizaciones por rescisión del nombramiento tanto en los casos individuales de rescisión del nombramiento como en los casos de cambio de situación de los civiles empleados localmente al retirarse el Reino Unido. Al no haber un acuerdo por escrito relativo a las condiciones de empleo, incluido el pago de sueldos e indemnizaciones por rescisión del nombramiento, ambas partes podían determinar, y de hecho lo hicieron, importantes esferas de desacuerdo. En tales circunstancias, las Naciones Unidas y el Reino Unido decidieron solucionar la cuestión recurriendo a la fórmula de participación en la financiación de los gastos empleada anteriormente.

31. La OSSI no encontró ninguna irregularidad en las medidas adoptadas por el personal de las Naciones Unidas. El desacuerdo entre el Reino Unido y las Naciones Unidas podría haberse mitigado si en el documento básico, en el que se recogía el acuerdo entre las partes, se hubieran definido las responsabilidades y obligaciones de las partes en cuanto a los derechos del personal de apoyo. No obstante, en opinión de la OSSI se pueden sacar importantes conclusiones: en primer lugar, el problema fue provocado en gran medida por falta de precisión del Memorando de Entendimiento de cuatro páginas (incluido el anexo de dos páginas) en el que no se definían las obligaciones que correspondían a las dos partes en cuanto al pago de prestaciones y derechos contractuales de los empleados, incluidas las indemnizaciones por rescisión del nombramiento. Por consiguiente, las partes podían hacer interpretaciones contradictorias. En segundo lugar, como en la fase inicial de la definición de problemas y examen de

opciones fue evidente que había cuestiones jurídicas y financieras, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz podría haber pedido a la Oficina de Asuntos Jurídicos y a la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General que evaluaran, respectivamente, las posibles responsabilidades jurídicas y financieras de la Organización.

V. Conclusiones y recomendaciones

32. Se pueden sacar importantes conclusiones de este caso. La cuestión del pago de indemnizaciones por rescisión del nombramiento es una cuestión jurídica relacionada, sobre todo, con el contrato, mientras que para las Naciones Unidas, a la que se le había encomendado mantener su Misión en Chipre, se trataba de una cuestión de recursos humanos debido a las limitaciones de tiempo y a las necesidades operacionales. Las consecuencias financieras de la responsabilidad jurídica de las Naciones Unidas en cuanto al pago de indemnizaciones por rescisión del nombramiento no se consideró como una cuestión jurídica cuando el Reino Unido dejó de proporcionar personal civil a la UNFICYP, servicio que sólo se había convenido en términos generales en el Memorando de Entendimiento de 1979. Si bien la opción de hacerse cargo de los acuerdos concertados por la Oficina de establecimiento y remuneración de cuadros de personal civil hubiera sido sin ninguna duda menos costosa que la seleccionada, pues se habría evitado la necesidad de pagar de una vez a todos los civiles empleados localmente las indemnizaciones por rescisión del nombramiento acumuladas, había causado a las Naciones Unidas graves problemas financieros, jurídicos y de personal. En gran medida, el problema se debió a la falta de precisión del Memorando de Entendimiento de cuatro páginas. Las obligaciones que incumbían a ambas partes en cuanto al pago de prestaciones y derechos contractuales de los empleados, incluidas las indemnizaciones por rescisión del nombramiento, no estaban definidas, por lo que las partes podían hacer interpretaciones contradictorias. Como en la fase inicial de la definición de problemas y examen de opciones fue evidente que había cuestiones jurídicas y financieras, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz podría haber pedido a la Oficina de Asuntos Jurídicos y a la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General que evaluaran, respectivamente, las posibles responsabilidades jurídicas y financieras de la Organización.

33. A la luz de las conclusiones anteriores, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda lo siguiente:

- *Recomendación 1.* En relación con las cuestiones que den lugar, como en el caso que nos ocupa, a importantes problemas jurídicos y de responsabilidad financiera de la Organización, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda al Departamento de Gestión y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que los directores de programas pidan, en las etapas iniciales, a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y a la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General que evalúen los riesgos para la Organización (Rec. No. IV97/107/01).
- *Recomendación 2.* La Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda al Departamento de Gestión y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que en el futuro se elaboren memorandos de entendimiento en que se incluyan los acuerdos detallados concertados entre las partes o, en su lugar, que se concierten por escrito acuerdos adicionales en el marco de las condiciones correspondientes del Memorando de Entendimiento (Rec. No. IV97/107/02).

(Firmado) Karl Th. **Paschke**
Secretario General Adjunto de
Servicios de Supervisión Interna
