

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/C.5/46/28
25 de octubre de 1991
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo sexto período de sesiones
QUINTA COMISION
Tema 116 del programa

REGIMEN COMUN DE LAS NACIONES UNIDAS

Observaciones del Comité de Coordinación de Sindicatos y
Asociaciones Independientes del Personal del Sistema de
las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General transmite a la Quinta Comisión para su examen un documento presentado por el Comité de Coordinación de Sindicatos y Asociaciones Independientes del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (CCSAIP) (véase el anexo).

Anexo

**OBSERVACIONES DEL COMITE DE COORDINACION DE SINDICATOS Y
ASOCIACIONES INDEPENDIENTES DEL PERSONAL DEL SISTEMA DE
LAS NACIONES UNIDAS**

INTRODUCCION

1. Desde el cuadragésimo quinto período de sesiones el mundo ha sido testigo de una serie de acontecimientos que han cambiado fundamentalmente el curso de la historia y abierto nuevos horizontes a la humanidad. Con el fin de la guerra fría, las Naciones Unidas han cobrado un nuevo sentido y un nuevo fin. Las Naciones Unidas están también comprobando que sus recursos apenas alcanzan para cumplir las nuevas funciones a que dan lugar los cambios en la situación mundial.

2. Para que las Naciones Unidas puedan satisfacer las crecientes expectativas de sus Estados Miembros y tener éxito donde antes han fracasado, es esencial que esos Estados comprometan su pleno apoyo a los fines de la Organización, no sólo con palabras sino también con hechos. Por su parte, el personal del régimen común está dispuesto a hacer todo lo que esté a su alcance para apoyar las actividades de las Naciones Unidas.

3. Sin embargo, no puede dejarse de tomar nota con preocupación de una sensación de malestar en las organizaciones del régimen común, malestar impulsado por lo que el personal, correcta o incorrectamente, interpreta como una tentativa deliberada de limitar arbitrariamente sus condiciones de servicio y sus derechos adquiridos.

4. Al desdibujarse la demarcación entre el papel político de la Quinta Comisión y las funciones técnicas de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), la Quinta Comisión ha abordado cuestiones técnicas y la CAPI se ha aventurado en el campo político y el sistema de controles y equilibrios que había surgido poco a poco con el paso de los años ha quedado desquiciado.

5. La Quinta Comisión, tras haber asumido funciones técnicas que delegaba antes a su órgano técnico, la Comisión de Administración Pública Internacional, se encuentra ahora en la difícil situación de tener que adoptar decisiones sobre cuestiones técnicas muy complejas, que no se prestan al examen superficial que le imponen las grandes presiones de un período de sesiones de tres meses. Se corre así el grave riesgo de que algunas de sus decisiones tengan consecuencias imprevistas e indeseadas, que tal vez sólo queden de manifiesto meses más tarde.

6. Por otra parte, la CAPI, sometida a presiones, se ha dejado guiar por consideraciones que no son de índole técnica.

7. Ante este fenómeno, los funcionarios han experimentado una creciente frustración al tratar de comunicar sus puntos de vista. La Asamblea ha rechazado las recomendaciones de la CAPI que se habían elaborado con sus

sportes, y se ha negado a los funcionarios acceso al foro donde se adoptan delicadas decisiones que afectan a su remuneración y a sus condiciones de servicio.

8. En esta crítica etapa de la vida de la Organización, no deben escatimarse esfuerzos por establecer un sistema que permita una auténtica participación del personal en todos los debates que afecten a su remuneración y a sus condiciones de servicio.

I. INFORME DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA INTERNACIONAL

9. En su 34° período de sesiones, la CAPI examinó dos cuestiones de particular importancia para el personal del régimen común, los sueldos del personal del cuadro orgánico (incluidos los sueldos básicos/mínimos) y la remuneración pensionable de los funcionarios del cuadro de servicios generales.

A. Sueldos de los funcionarios del cuadro orgánico

1. Margen entre la remuneración de los Estados Unidos y la de las Naciones Unidas

10. Los funcionarios del cuadro orgánico continúan sufriendo los efectos de la congelación de sueldos de 1985, que en algunos lugares de destino continuó hasta julio del año pasado, y aún no han recuperado el poder adquisitivo perdido durante esos años (que en algunos lugares de destino llegó al 30%).

11. Desde 1984, el sistema que rige la remuneración de los funcionarios del cuadro orgánico se ha visto restringido por el margen (o diferencia) de 110 a 120 entre la remuneración de la administración pública federal de los Estados Unidos y la de las Naciones Unidas. Antes de 1984, el margen tenía tan sólo carácter indicativo y, si se excedía el valor máximo del intervalo (120), no se producía automáticamente una congelación de sueldos.

12. Las consecuencias de la adopción de límites fijos de 110 a 120 para el margen, que vincularon rígidamente la remuneración de las Naciones Unidas con la remuneración de una administración pública cuyos sueldos eran inferiores en un 30% a los del sector privado de los Estados Unidos (la base de comparación de la propia administración pública de los Estados Unidos) fueron agravadas por la decisión adoptada por la Asamblea General en 1989 (resolución 44/198, de 21 de diciembre de 1989) de que el promedio de los márgenes durante un período de cinco años que comenzaría en 1990 fuera de 115.

13. La adopción de límites fijos para el margen y del promedio de 115 durante un período de cinco años ha desbaratado el funcionamiento normal del sistema de ajustes por lugar de destino, cuyo propósito es compensar por las diferencias del costo de la vida entre la base (Nueva York) y los demás lugares de destino, así como por las consecuencias de la inflación en cada lugar de destino.

14. El año pasado, la CAPI recomendó a la Asamblea General que se eliminara la exigencia de que el promedio de los márgenes ascendiera a 115 durante un período de cinco años y este año ha reiterado su recomendación. El Comité de Coordinación de Sindicatos y Asociaciones Independientes del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (CCSAIP) insta enérgicamente a la Asamblea General a que adopte dicha recomendación y subraya que, de lo contrario, los funcionarios del cuadro orgánico del régimen común sufrirán otro prolongado congelamiento de sueldos que haría desaparecer en la práctica el aumento general concedido en 1990.

15. Sin embargo, la eliminación de la exigencia de un valor medio de 115 puede no ser suficiente para evitar un congelamiento de la remuneración de los funcionarios del cuadro orgánico. En el 34° período de sesiones de la CAPI, los representantes del personal apoyaron enérgicamente la suspensión de los límites de 110 a 120 para el margen hasta que surtiera pleno efecto la Ley de comparabilidad de la remuneración de los empleados federales de los Estados Unidos. La recomendación de la CAPI de conceder clases parciales de ajuste por lugar de destino mientras que el margen entre la remuneración de los Estados Unidos y la remuneración de las Naciones Unidas no exceda el límite de 120 no llega a resolver el problema completamente. Una vez más, por motivos políticos, la CAPI se ha abstenido de formular una recomendación técnica. El CCSAIP insta a la Asamblea General y a la Quinta Comisión a que permitan el normal funcionamiento del sistema de ajustes por lugar de destino, suspendiendo los límites de 110 y 120 para el margen hasta que entre en vigor la Ley de reforma de la remuneración de los empleados federales.

2. Sueldos básicos/mínimos

16. Uno de los objetivos del examen amplio de las condiciones de servicio de los funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores realizado por la CAPI a pedido de la Asamblea General consistía en simplificar y hacer transparente el engorroso sistema de remuneración y prestaciones para dichas categorías de personal, que había surgido a lo largo de los años a medida que un sistema hasta entonces estable fue sucumbiendo al caos creado por marcadas fluctuaciones en la tasa de inflación y en los tipos de cambio.

17. Se ha avanzado considerablemente en la tarea de reemplazar el sinnúmero de engorrosas medidas ad hoc adoptadas a lo largo de los años ante problemas concretos por un sistema en que los sueldos básicos se usarían como sueldos mínimos que se pagarían en todo el sistema.

18. La escala de sueldos básicos/mínimos se usa no sólo para determinar las remuneraciones mínimas en todo el sistema, sino también con otros dos objetivos, la matriz de prestaciones por movilidad y condiciones de vida difíciles, establecida como parte del examen amplio para recompensar la movilidad y compensar las condiciones de vida difíciles en ciertos lugares de destino, y los pagos por separación del servicio.

19. Constituye un elemento básico del nuevo sistema el vínculo entre el nivel de la escala de sueldos básicos/mínimos de las Naciones Unidas y el de la escala básica de los Estados Unidos, que se mantendrá mediante verificaciones

anuales para actualizar la escala de las Naciones Unidas, según sea necesario, incorporando clases de ajuste por lugar de destino en el sueldo básico sin que el monto de éste cambie en modo alguno. Sin embargo, debe tenerse presente que tal consolidación no beneficiaría al personal en general sino sólo a los funcionarios en algunos lugares de destino distintos de la Sede, de bajo costo de la vida, así como a los funcionarios remunerados con arreglo a la matriz de prestaciones por movilidad y condiciones de vida difíciles.

20. La Asamblea pidió a la CAPI que le presentara un informe en su cuadragésimo séptimo período de sesiones sobre el funcionamiento del sistema de prestaciones por movilidad y condiciones de vida difíciles. La información de que se dispone sobre el funcionamiento del nuevo sistema parece indicar que ha logrado su objetivo de promover la movilidad del personal y de atraer a funcionarios a lugares de destino con condiciones de vida difíciles. En consecuencia, es fundamental que este sistema pueda funcionar durante varios años, como se había previsto inicialmente, para que la evaluación que se presentará a la Asamblea General en 1992 sea útil y para que el sistema no pierda credibilidad entre los funcionarios.

3. Estudio de la administración pública nacional mejor remunerada

21. La cuestión del estudio de la administración pública nacional mejor remunerada está estrechamente vinculada con la de la remuneración del personal del cuadro orgánico y categorías superiores.

22. Durante años el personal ha afirmado que la administración pública federal de los Estados Unidos ha dejado de ser la administración pública nacional mejor remunerada, como lo exige el principio Noblemaire.

23. Esa convicción se ve corroborada por el hecho de que algunos gobiernos se ven obligados a hacer pagos adicionales a sus ciudadanos para convencerlos de que trabajen en las Naciones Unidas y por los problemas con que ha tropezado la Organización para atraer a ciudadanos de ciertos Estados Miembros que prefieren trabajar para la Comunidad Europea o la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

24. La CAPI inició un estudio de la administración pública nacional mejor remunerada, pero no llegó a una conclusión definitiva. El problema radica en la cuantificación de ciertos elementos como las pensiones y las diferencias del costo de la vida.

25. Ahora que la CAPI ha establecido una metodología, aunque sea rudimentaria, para realizar verificaciones periódicas de las administraciones públicas que podrían utilizarse en la comparación, es imprescindible iniciar sin demoras la segunda etapa. Para ello hay que decidir cuáles son las administraciones públicas nacionales que deben estudiarse en mayor detalle.

26. La Asamblea General, en su resolución 44/198, dispuso que tales verificaciones periódicas se realizaran cada cinco años. Una verificación de esta índole debería haberse realizado como parte del examen amplio de las

condiciones de servicio del personal del cuadro orgánico y categorías superiores que se llevó a cabo el año pasado. Sin embargo, dicha verificación se postergó por falta de tiempo.

27. El CCSAIP no puede aceptar otra postergación y pide que la Asamblea General encomiende a la CAPI que realice un estudio detallado de las administraciones públicas nacionales seleccionadas en la primera fase que se podrían usar para la comparación y que le presente un informe en su próximo período de sesiones.

B. Pensiones del cuadro de servicios generales

Examen amplio de la remuneración pensionable de los funcionarios del cuadro de servicios generales y cuadros conexos

28. En el período de sesiones en curso, la Quinta Comisión tuvo a la vista el informe de la CAPI sobre la primera etapa del examen amplio de la remuneración pensionable y las pensiones resultantes de los funcionarios del cuadro de servicios generales y cuadros conexos, tarea emprendida por la CAPI en cooperación con el Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. La Asamblea General, en su resolución 45/242, de 21 de diciembre de 1990 había pedido a la CAPI que le presentara un informe al respecto en su cuadragésimo sexto período de sesiones.

29. Las pensiones y los sueldos son los dos componentes principales de un sistema de remuneración. El principio rector para el establecimiento de las pensiones de las Naciones Unidas fue definido por el Grupo de Expertos sobre la Remuneración Pensionable de 1958, establecido por el Comité Administrativo de Coordinación. Según el informe del Grupo, el "principio en que se funda todo plan amplio de jubilaciones es que debe garantizar a los afiliados que lleguen a la edad de jubilación con una prestación que les permita mantenerse a sí mismos en condiciones que no sean demasiado diferentes de las que disfrutaban durante sus últimos años de servicio".

30. El sistema de pensiones de las Naciones Unidas ha funcionado satisfactoriamente en sus 40 años de existencia. Además, es el último vínculo que queda entre el personal del cuadro de servicios generales y la administración pública internacional. De cortarse este vínculo, se perjudicarían las posibilidades de carrera del personal de servicios generales, ya que no habría manera de ajustar las pensiones entre categorías para reconocer años de servicio.

31. Aún así, el sistema de pensiones de las Naciones Unidas vuelve a ser blanco para las críticas. Debido a "anomalías" en unos pocos lugares de destino, la CAPI está empeñada en subvertir un sistema que ha demostrado ser adecuado a lo largo de los años y que sólo requiere unos pequeños ajustes para adaptarlo mejor a nuevas condiciones.

32. El pretexto para reducir las prestaciones no es esta vez el desequilibrio actuarial de la Caja de Pensiones. De hecho, el enorme desequilibrio había

sido casi eliminado, no por los Estados Miembros, como lo exige el reglamento de la Caja, sino en su mayor parte mediante un aumento en las contribuciones de los funcionarios del cuadro de servicios generales y cuadros conexos (cabe señalar en este contexto que una reducción en la remuneración pensionable aumentará otra vez el desequilibrio actuarial). Es irónico que estos funcionarios vuelvan a ser penalizados injustamente.

33. La CAPI, habiendo visto el deterioro de las pensiones de los funcionarios del cuadro orgánico en ciertos lugares de destino debido a la devaluación del dólar de los Estados Unidos y a las deficiencias de la actual base de comparación (la administración pública federal de los Estados Unidos), en lugar de remediar estos problemas, ha considerado más conveniente informar a la Asamblea General de que las "anomalías" eran el resultado de la "excesiva" remuneración pensionable del personal del cuadro de servicios generales.

34. Preocupa sobremanera al CCSAIP la arbitraria decisión de la CAPI de restringir el alcance del examen amplio al estudio de dos opciones únicamente, la sustitución de los ingresos y la práctica local, omitiendo las otras opciones propuestas por los grupos de trabajo sobre el examen amplio de la remuneración pensionable, particularmente la de mantener el sistema actual. Además, esta decisión subraya el hecho de que la CAPI está proponiendo un estudio de viabilidad sin establecer primero una metodología para realizarlo.

35. El CCSAIP considera que los problemas concretos que se han encontrado en el sistema vigente exigen soluciones concretas. La CAPI propone ahora iniciar un estudio muy costoso y complejo de los planes de pensión locales con el argumento de que el mismo criterio que se usa para determinar los sueldos de los funcionarios del cuadro de servicios generales (a saber, la práctica local) debe también usarse para determinar sus pensiones. Tal razonamiento omite el hecho fundamental de que en muchos países, y tal vez en la mayoría de ellos, los empleadores locales no ofrecen pensiones de ningún tipo. Ello llevaría a que los funcionarios de las Naciones Unidas contratados localmente quedaran desprovistos de pensiones.

36. El CCSAIP siempre ha estado dispuesto a cooperar con todos los órganos que se ocupen de las condiciones de servicio de todos los funcionarios. Por ello toma nota con pesar de que la labor realizada en relación con el examen amplio de la remuneración pensionable de los funcionarios del cuadro de servicios generales y cuadros conexos se haya realizado en una atmósfera de consultas simuladas para justificar decisiones ya adoptadas de antemano.

37. Los funcionarios del cuadro de servicios generales y cuadros conexos constituyen un considerable porcentaje de los afiliados de la Caja de Pensiones y, a lo largo de los años, han debido sufragar una parte cada vez mayor del costo de ésta. Ya sufren las consecuencias de la arbitraria división de los funcionarios en dos categorías distintas, así como de las limitadas perspectivas de carrera con que cuentan, con el resultado de que el monto de las pensiones es bajo. En consecuencia, no pueden comprender este nuevo asalto contra sus condiciones de servicio por conducto de su remuneración pensionable.

II. FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA INTERNACIONAL

Como ya ha indicado en el pasado, el CCSAIP es partidario de la asociación directa entre el personal y sus empleadores sobre las condiciones de servicio. Sin embargo, mientras sigan en pie los actuales mecanismos, el CCSAIP procurará obtener el máximo provecho posible de ellos y cooperará por consiguiente con todas las partes interesadas en el mejoramiento del funcionamiento de la Comisión de Administración Pública Internacional, a condición de que, al formular recomendaciones a la Asamblea General, se tengan plenamente en cuenta las legítimas preocupaciones del personal.

39. A la luz de los debates de la CAPI en su 34º período de sesiones, el CCSAIP vuelve a insistir en la necesidad de que ésta actúe como órgano puramente técnico.

40. Lamentablemente, en los últimos años la CAPI ha mostrado una tendencia a apartarse de su función técnica y aventurar juicios políticos, mientras que la Quinta Comisión ha tratado de poner en tela de juicio el criterio de la CAPI con respecto a complejas cuestiones técnicas.

41. El CCSAIP observa con creciente preocupación que, si bien la CAPI ha hecho algunos cambios positivos en su funcionamiento al abrir a los representantes y organizaciones del personal las reuniones en que se adoptan las decisiones, parece estar tratando ahora de institucionalizar la costumbre de celebrar sesiones de información, práctica que comenzó en el corriente año en el 34º período de sesiones de la CAPI. Estas sesiones de información podrían convertirse en el equivalente de las sesiones ejecutivas con todos los peligros que entraña la exclusión de los representantes del personal. Una vez que se ha adoptado una decisión en tales reuniones es prácticamente imposible hacer cambiar de parecer a los miembros de la Comisión en una reunión abierta, especialmente si la decisión se ha adoptado por consenso. El CCSAIP considera que el único método posible es la creación de grupos de trabajo tripartitos para considerar las cuestiones más importantes. Es esencial que los representantes del personal participen en todas las etapas de la labor de la Comisión, incluida la preparación de los documentos.

42. Las consideraciones financieras y económicas suelen convertirse en el factor fundamental del examen de una cuestión, aun cuando la Comisión no esté por adoptar una decisión, según se dispone en el artículo 33 de su reglamento, sino tan sólo por formular una recomendación que puede ser aprobada o rechazada por la Asamblea.

43. El hecho de que la Comisión debe funcionar dentro del marco general fijado por las decisiones de la Asamblea General no significa que no pueda tomar la iniciativa y formular propuestas fundadas en motivos técnicos. El CCSAIP es de la firme opinión de que la Comisión, en su carácter de organismo puramente técnico, debería usar fríamente los datos necesarios para formular recomendaciones a la Asamblea General y dejar libradas a ésta las decisiones políticas.

44. Los funcionarios, para tener confianza en el proceso de establecimiento de sus condiciones de servicio, deben saber que sus representantes participan en cada etapa de la formulación de recomendaciones y su examen por la Quinta Comisión. Para ello, el CCSAIP pide encarecidamente que se permita a los representantes del personal participar en las reuniones oficiosas de la Quinta Comisión. A juicio del CCSAIP, es esencial que tengan la oportunidad de mantener un diálogo directo con sus empleadores en esta etapa del proceso de adopción de decisiones.

