



INFORME DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL
CORRESPONDIENTE AL AÑO 1997

Adición

Observaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional
al informe del Secretario General titulado "Proyecto de Código de
Conducta de las Naciones Unidas" (A/52/488)

1. En su decisión 52/461, de 31 de marzo de 1998, la Asamblea General invitó a la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) a que, como cuestión prioritaria, examinara el Código de Conducta propuesto por el Secretario General (A/52/488) en su 47º período de sesiones. La Comisión accedió a atender la solicitud de la Asamblea y modificó su programa en consecuencia.
2. Para facilitar el examen, la Secretaría de la CAPI presentó un documento en el que: a) se explicaban los motivos por los que la Asamblea General había formulado esa petición urgente a la Comisión; b) se indicaban los principales aspectos relacionados con el examen solicitado; y c) se comparaba el proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas con los actuales Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, destacando las disposiciones nuevas o revisadas.

Opiniones de las organizaciones

3. El Presidente del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) hizo referencia a dos elementos diferenciados del informe del Secretario General: a) las recomendaciones de enmienda del Estatuto y el Reglamento del Personal y b) los cambios del código de ética incorporados en el Informe sobre las normas de conducta en la administración pública internacional preparado en 1954 por la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional (JCAPI). La primera cuestión guardaba relación exclusivamente con las Naciones Unidas. Otras organizaciones podían tener intereses distintos de los de las Naciones Unidas y quizá desearían plasmarlos en códigos de conducta que prepararan ellas mismas. Así pues, de esa cuestión debía encargarse cada organización, en función de sus necesidades particulares. En cuanto a la segunda cuestión, el CCCA ya había decidido examinar las normas de conducta de 1954 de la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional, por lo que participaría de buen grado en un grupo de trabajo si la Comisión decidiera examinar la cuestión

de esa manera, pero dudaba que en el período de sesiones en curso un grupo de trabajo pudiera formular recomendaciones sobre las normas de conducta de 1954 de la JCAPI. Además, como no fue posible examinar esa cuestión antes de que hubiera terminado su período de sesiones, el Comité no había tenido tiempo de adoptar una posición común. Por consiguiente, los miembros del CCCA tendrían que participar en el grupo de trabajo a título individual.

4. El Asesor Jurídico de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) recordó que las normas de conducta de 1954, que habían sido aprobadas bajo la autoridad del Comité Administrativo de Coordinación, eran aplicables en todo el sistema de las Naciones Unidas y tenían carácter de directrices o recomendaciones. En la FAO se habían incorporado en la sección del manual de personal y tenían cierto peso jurídico. A menudo se alegaba en las causas ante los tribunales que eran elementos fundamentales para los reglamentos y los estatutos de las organizaciones. Eran casi una constitución, aunque no tenían una fuerza jurídica expresa; los reglamentos y los estatutos se inspiraban en ellas. El proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas consistía únicamente en una enmienda del Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas inspirada en las normas de conducta pero que ampliaba algunos de esos conceptos y les daba fuerza jurídica. Los comentarios incluidos en el proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas no tenían fuerza jurídica. Se trataba de directrices para el personal, aunque también ofrecían orientación sobre la manera en que la Administración interpretaría las disposiciones establecidas. En ese sentido, eran vinculantes para la Administración, pues le indicaban la manera en que debía aplicarlas. Las enmiendas introducidas en el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas no eran aplicables automáticamente a otros organismos ni a la FAO. En el caso de esta organización, toda modificación de esa índole había de ser sometida a su Consejo, previa celebración de consultas con los miembros del personal. Así pues, por definición no se podían aplicar de forma automática.

5. El Asesor Jurídico de la FAO consideraba que el título "Código de Conducta", no era apropiado y podía dar lugar a error, ya que no estaba previsto que se aplicara en todo el sistema, como, sin embargo, se desprendía de su nombre. En general, consideraba positiva la idea de dar mayor peso jurídico a las normas de conducta incluyendo algunos de sus elementos en normas más vinculantes, como el Reglamento y el Estatuto del Personal. No obstante, algunas de las disposiciones podían ser motivo de inquietud, por lo que había que aclararlas. Los organismos se encontraban en países distintos, y en todos ellos se enfocaban esas cuestiones de distinta manera. Quizá en el proyecto de Código se tenía más en cuenta el país donde se hallaba la Sede. Debía existir cierta coherencia entre los reglamentos y estatutos de los distintos organismos de las Naciones Unidas, así como en los cambios que se introdujeran en ellos. No se había consultado a los organismos especializados; esos cambios tan importantes debían tener lugar en todo el sistema. Habida cuenta de que las disposiciones en cuestión se aplicaban únicamente al personal de las Naciones Unidas, no incumbía a la FAO formular observaciones. Sin embargo, las demás organizaciones del sistema se verían sometidas a presiones políticas para que adoptaran un código similar, sujeto a los procedimientos propios de cada una de ellas. La FAO preferiría que la CAPI adoptara una postura prudente y pidiera a las Naciones Unidas que esperaran hasta que se pudiera considerar la posibilidad de seguir un enfoque único para todo el sistema. Si esto no fuera posible por el impulso político que se estaba dando al examen del Código de Conducta de las Naciones Unidas, al menos los organismos especializados debían seguir un enfoque coherente.

6. El representante del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) coincidió con el análisis hecho por el Asesor Jurídico de la FAO con respecto a los problemas de procedimiento y aplicación práctica que podían surgir si los

cambios indicados en el documento de las Naciones Unidas tuvieran que aplicarse de forma automática a los demás organismos. Cada organización tenía derecho a revisar sus estatutos y reglamentos del personal para satisfacer sus necesidades propias; los cambios introducidos en una organización no se podían aplicar automáticamente a otras, ya que estaban en juego intereses distintos. En el OIEA, una esfera de especial preocupación era la protección de la información confidencial, en particular en relación con las salvaguardias nucleares. El OIEA había adoptado recientemente medidas adicionales para reforzar su régimen de protección de la información confidencial y exigido a todos sus funcionarios y a las demás personas empleadas que firmaran dos documentos, por los que se comprometían, tanto durante su servicio en el Organismo como después de su separación de él, a no revelar a ninguna persona, gobierno ni organización información confidencial de que hubieran tenido conocimiento por su trabajo en el OIEA, a menos que hubieran recibido previamente autorización para ello; de no respetarse ese compromiso, podían adoptarse medidas disciplinarias y sanciones. Esa cuestión era de vital importancia para el OIEA, pero no sería realista esperar que otras organizaciones aplicaran una medida similar. La cuestión de la aplicación de las enmiendas propuestas al Estatuto y al Reglamento del Personal de las Naciones Unidas debía tratarse del mismo modo por lo que a las demás organizaciones se refería. Únicamente las normas de conducta de la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional podían aplicarse a todas las organizaciones. Señaló que tanto el CCCA como la CAPI habían destacado la necesidad de revisar las normas, con objeto de que se tuvieran presentes en ellas las prácticas seguidas actualmente en materia de recursos humanos, y manifestó que su organización estaba dispuesta a cooperar en esa tarea.

7. El representante de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) informó a la Comisión de que su organización había incluido las normas de conducta en una instrucción para el personal. Los cambios introducidos en el Estatuto y el Reglamento del Personal por las Naciones Unidas no se podían reproducir al pie de la letra en la OACI, ya que en la organización existían disposiciones concretas relacionadas, entre otras cosas, con la aviación civil. También señaló que la disposición propuesta sobre la revelación de información financiera aplicable a los funcionarios con categoría de subsecretarios generales y categorías superiores, sólo afectaría en la OACI a su Secretario General, ya que no había más puestos de esa categoría.

8. El representante de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) señaló que la tarea entre manos planteaba a su Organización un problema de principio. El documento de las Naciones Unidas contenía propuestas de enmienda al Reglamento y Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, que habían de aplicarse únicamente en las Naciones Unidas. Por consiguiente, consideraba que ése era un proceso legislativo en el que normalmente no tenían que participar los organismos especializados. Sin embargo, como había explicado el Vicepresidente de la CAPI al recordar las razones por las que la Quinta Comisión de la Asamblea General había sometido las enmiendas propuestas al examen de la Comisión, la aplicación del nuevo "Código de Conducta" tendría consecuencias para todo el régimen común. Por lo tanto, los organismos especializados tenían interés en participar en el debate, en particular si se decidía establecer un grupo de trabajo. Señaló, sin embargo, que habría sido preferible que esa participación hubiera consistido en un diálogo previo entre las organizaciones del régimen común y que las normas de conducta de 1954 debían haberse utilizado como base de trabajo. Subrayó que la UIT respetaba el texto de 1954, el cual, aunque no se había incorporado legalmente al Estatuto ni al Reglamento del Personal de la Unión, sí se había publicado y distribuido a todos los funcionarios con un preámbulo del Secretario General en el que se les instaba a respetarlo plenamente. Además, en algunas ocasiones se había complementado con instrucciones administrativas. Esas normas, tal como se habían promulgado, habían servido de base para la adopción de decisiones administrativas, incluidas

medidas disciplinarias adoptadas contra funcionarios, que habían sido ratificadas por el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

9. El representante de la Organización Marítima Internacional (OMI) señaló que la cuestión de la rendición de cuentas se había planteado de manera mucho más estricta que en el decenio de 1960, lo cual era reflejo de los cambios registrados en el mundo. La iniciativa de las Naciones Unidas no podía sino tener consecuencias, ya que se había suscitado un debate que de otro modo probablemente no habría surgido. La CAPI quizá deseara establecer políticas generales sobre la manera en que las organizaciones podían enfocar los cambios, teniendo en cuenta que cada organización tenía sus propias necesidades y cultura. Con respecto a la sustancia y el procedimiento de las enmiendas propuestas por las Naciones Unidas, consideraba que algunas de las revisiones no eran adecuadas para la OMI, ya que, por ejemplo, la Organización no tenía una estructura de gestión que hiciera necesario exigir una declaración de información financiera. Consideraba que la Comisión tenía tres mandatos ante sí: a) presentar observaciones sobre el proyecto de las Naciones Unidas; b) adoptar decisiones con respecto a las consecuencias generales de política para el régimen común, y c) indicar de forma general los puntos en que se observaban coincidencias. Deseaba dejar en claro que la propuesta de las Naciones Unidas no se consideraría representativa y advirtió que no convenía actuar con precipitación.

10. El representante de las Naciones Unidas explicó que las Normas de Conducta de 1954 ofrecían a los funcionarios una serie de normas de ética a las que podían referirse. Las distintas organizaciones habían formulado sus propios estatutos y reglamentos del personal, donde se plasmaban en forma normativa esos principios, adaptados a las necesidades concretas de cada una de las organizaciones. En las Naciones Unidas, esas disposiciones figuraban en el artículo I del Estatuto del Personal (promulgado por la Asamblea) y en el capítulo I del Reglamento del Personal (promulgado por el Secretario General). Aunque esas normas no constituían per se un estatuto ni un reglamento, eran un punto de referencia útil que en algunas ocasiones había utilizado el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas se proponían ahora examinar y enmendar el capítulo I del Estatuto y Reglamento de su personal, lo que suponía, cuando fuera necesario, dar forma de disposiciones concretas a algunos de los principios éticos. La finalidad del comentario que acompañaba a las enmiendas propuestas era ofrecer una serie de explicaciones e interpretaciones que fueran fácilmente comprensibles para el personal y para la administración y que pudieran utilizarse para aplicar de manera coherente las disposiciones en los diferentes lugares de destino. Se trataba de una guía oficial publicada por el Secretario General sobre el alcance y la aplicación de las disposiciones del Código de Conducta. El comentario se actualizaría a la luz de la experiencia, sin modificar la propia disposición.

11. Una copia del proyecto de Código de Conducta, con extractos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, el texto del artículo I del Estatuto del Personal y el texto del capítulo I del Reglamento del Personal, además del comentario explicativo y el Informe de 1954 de la JCAPI, se distribuirían al personal en forma de folleto. Las Naciones Unidas no estaban proponiendo un estatuto y un reglamento del personal totalmente nuevos. Sin embargo, puesto que las disposiciones del artículo I del Estatuto del Personal y del capítulo I del Reglamento del Personal no se habían modificado en mucho tiempo, se consideraba que era el momento apropiado para revisarlas. Efectivamente, muchas cláusulas del Estatuto y reglas del Reglamento estaban repetidas en el Código. El representante reconoció que haber dado a la enmienda el nombre de "código" tal vez hubiera dado lugar a confusión y, retrospectivamente, podía considerarse un error

haberla llamado así. Por último señaló que, mientras que todas las organizaciones habían aprobado las Normas de Conducta de 1954 y en realidad habían aprobado colectivamente, por conducto del CAC, una nueva introducción a ese texto en 1986, cada una tenía su propio estatuto y reglamento y, por consiguiente, les correspondía a ellas decidir la forma y el momento de enmendarlos.

12. Con respecto al proceso que había llevado a la situación actual, el representante de las Naciones Unidas explicó que había comenzado en 1994, cuando el Secretario General, en su informe de 1994 sobre la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas (A/C.5/49/1), había anunciado que promulgaría un código de conducta. Durante los dos años siguientes, la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría se dedicó a la preparación de un proyecto de Código. El proyecto de Código se había distribuido a los administradores de programas de las Naciones Unidas en junio de 1996; durante ese verano se recibieron observaciones, después de lo cual la Oficina de Asuntos Jurídicos preparó, en octubre de 1996, un nuevo texto basado en una recopilación de esas observaciones. A continuación se pidió a los administradores de programas que formularan observaciones sobre la nueva versión del texto antes de enero de 1997; se preparó un tercer proyecto, que se distribuyó a los administradores y los representantes del personal en febrero de 1997, solicitando que se presentaran las observaciones correspondientes para abril de 1997. En ese momento el Secretario General decidió que se necesitaba un proceso más oficial de consultas con los representantes del personal. Un grupo de trabajo del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración se reunió en mayo de 1997 para debatir el texto y recomendó que se efectuaran unos 40 cambios. El nuevo texto volvió a distribuirse en junio de 1997 al pleno del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración y en ese momento un segundo grupo de trabajo efectuó unos 50 cambios adicionales. El Comité recomendó el texto revisado al Secretario General, y agregó una carta del personal en la que se expresaban algunas reservas. El Secretario General aprobó ese texto, que se presentó a continuación a la Asamblea General. El representante de las Naciones Unidas concluyó señalando que el Secretario General, en el contexto de sus propuestas de reforma, había destacado que esperaba que tanto los administradores como el personal de las Naciones Unidas procuraran alcanzar la excelencia en sus funciones. Ello incluía cumplir las normas de conducta más exigentes. De ahí su propuesta de un Código de Conducta, que era parte integrante de ese proceso.

Opiniones del Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales del Sistema de las Naciones Unidas

13. El Presidente del Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales del Sistema de las Naciones Unidas (CCISUA) explicó que la consulta sobre esta cuestión había sido un proceso muy difícil. Los representantes del personal habían intentado presentar enmiendas que ofrecieran la mejor protección posible, dieran garantías de un procedimiento regular y establecieran una auténtica obligación de rendir cuentas para la gestión de los recursos humanos. El proyecto de Código de Conducta era el producto de una transacción que no llegaba a ser satisfactorio para muchas partes. El Secretario General había puesto de manifiesto que esperaba que se le presentara un documento definitivo para fines del 21º período de sesiones del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración, en junio de 1997. Puesto que los representantes del personal presentes en ese período de sesiones no contaban entre sus miembros con un especialista en derecho internacional, habían decidido señalar sus reservas al Secretario General y reservarse el derecho de formular comentarios adicionales sobre el documento. El CCISUA consideraba que el Código de Conducta debía servir de catalizador para la aplicación progresiva de prácticas modernas de gestión. También se esperaba

que, a medida que el documento fuera atravesando diversas metamorfosis y a medida que otros elementos del régimen común lo adaptaran y adoptaran, los representantes del personal continuarían teniendo un papel activo en el proceso y se esforzarían por convertir a ese Código en un tipo de documento capaz de ofrecer a todos la misma protección.

Deliberaciones de la Comisión

14. La Comisión observó que la Asamblea General no había decidido hasta el 31 de marzo de 1998 remitir a la CAPI, para su examen, una cuestión que se había estado preparando en las Naciones Unidas durante unos cuatro años. Además, una vez ultimado el proyecto de Código de Conducta, las Naciones Unidas lo habían presentado a la Asamblea para su examen urgente. Por otra parte, la Asamblea había pedido a la Comisión que emprendiera y concluyera su examen en el período de sesiones en curso. Era comprensible que la Comisión hubiese preferido conocer con más anticipación la petición de la Asamblea, así como disponer de más tiempo para responder.

15. La Comisión celebró un intercambio general de opiniones sobre la cuestión, incluida la forma en que debía abordarse el examen del proyecto de Código de Conducta. Como consecuencia de ese cambio de impresiones, y habida cuenta del carácter técnico de la tarea, la Comisión decidió constituir un grupo de trabajo plenario de composición abierta, que contaría con la participación de la secretaría del CCCA y de representantes de las Naciones Unidas, la FAO, el OIEA, la UIT, la OMI y el CCISUA, encargado de examinar a fondo el proyecto de Código de Conducta. La Comisión estableció el siguiente mandato para el Grupo de Trabajo de composición abierta:

a) Examinar el proyecto de Código de Conducta presentado por el Secretario General en su informe de fecha 17 de octubre de 1997 (A/52/488) y el documento conexo de la secretaría de la CAPI (ICSC/47/CRP.3), concentrándose en particular en las nuevas disposiciones del artículo I del Estatuto del Personal y del capítulo I del Reglamento del Personal;

b) En ese examen, el Grupo de Trabajo quizás deseara comentar los valores y las normas de conducta que deben constituir el núcleo de los derechos, deberes y obligaciones del personal.

16. Los miembros deliberaron acerca de los elementos que debían incluirse en el examen. En la petición de la Asamblea General se había subrayado la necesidad de actualizar las Normas de Conducta de 1954 de la JCAPI. Dado que el tema ya figuraba en el programa de trabajo de la CAPI, la Comisión convino en que llevaría a cabo esa actualización y que lo haría en colaboración con el CCCA, el cual, observó, también había decidido examinar las Normas. La Comisión consideraba que habría sido preferible examinar las Normas de la JCAPI antes que el proyecto de Código de Conducta. Sin embargo, era evidente que la revisión de las Normas no podría concluirse en el período de sesiones en curso y que la Comisión tendría que limitar el alcance de su examen al proyecto de Código de las Naciones Unidas y, concretamente, al proyecto de enmienda del artículo I del Estatuto y Reglamento del capítulo I del Personal de las Naciones Unidas.

17. La Comisión señaló que, en virtud de su estatuto, tenía la responsabilidad de armonizar la elaboración de estatutos del personal comunes. La CAPI había decidido en 1987 que había que uniformar al máximo los aspectos sustantivos de los estatutos y reglamentos del personal. Se reconoció que siempre habría algunas diferencias de poca trascendencia; lo importante era que esas diferencias no provocaran desigualdades en el trato del personal. El proyecto de Código de Conducta presentaba el peligro de crear, si se promulgara, diferencias entre las Naciones Unidas y los demás organismos. El nuevo estatuto

y reglamento del personal de las Naciones Unidas podría tener un efecto de contagio y tal vez interesara a otros, quienes, a su vez, podrían ejercer presión sobre otras organizaciones para que adoptaran estatutos y reglamentos análogos. Algunos miembros pensaron que sería posible que la Comisión enunciara ciertos principios generales que deberían ser parte de los estatutos y reglamentos del personal de todas las organizaciones. Se convino en que una reflexión sobre los principios generales podría acompañar a su labor futura sobre la modernización de las Normas de la JCAPI.

18. La CAPI observó que el representante de las Naciones Unidas había destacado que la enmienda propuesta del Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas sólo se aplicaría a las Naciones Unidas y que requeriría la aprobación de su órgano rector, la Asamblea General; los representantes de los organismos presentes lo entendían de la misma manera. No obstante, esto no quedaba claro en el título utilizado por las Naciones Unidas, que había creado cierta confusión sobre la diferencia entre un código de conducta, unas normas de conducta, un código de ética y el Estatuto y el Reglamento del Personal y, a juicio de la Comisión, inducía a error. La utilización de la palabra "código" parecía indicar que sustituiría las Normas de Conducta de 1954 de la JCAPI, lo cual tendría consecuencias para el régimen común. El significado de la palabra "codificar", que se repetía en todo el documento que se estaba examinando, era ambiguo, ya que se refería a unas disposiciones de carácter ético y moral. En derecho, "codificar" significaba expresar por escrito el derecho consuetudinario.

19. Se señaló que varias administraciones públicas nacionales estaban dedicadas a mejorar sus códigos de ética. Se requerían nuevos criterios éticos para las sociedades postindustriales. Las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas tenían la obligación de asegurar que su personal observara los principios y los valores estipulados en la Carta de las Naciones Unidas y en las Normas de Conducta de 1954 de la JCAPI. Al mismo tiempo, debían velar por que los principios y valores que allí se plasmaban hubieran evolucionado con los tiempos. Cada vez era más necesario que en una gestión responsable y eficaz de los recursos humanos se prestara más atención a la cuestión de la ética. Se citó la labor que estaba realizando a ese respecto la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esta organización había elaborado un modelo de dos niveles, en el que se hacía hincapié por una parte en el cumplimiento - lo cual incluía elementos de reglamentación - y, por otra parte, en principios de integridad, que eran sumamente pertinentes para el funcionamiento de las administraciones públicas. La CAPI consideró que en su examen del proyecto de Código de las Naciones Unidas sería útil tener presente el equilibrio entre los conceptos paralelos de cumplimiento/reglamentación e integridad/ética.

20. La Comisión tomó nota de las inquietudes manifestadas por las organizaciones y se mostró receptiva ante ellas. Habida cuenta de las restricciones de tiempo, la Comisión decidió que limitándose a un examen de los proyectos de enmienda del Estatuto del Personal en el plazo solicitado podría atender la petición de la Asamblea General sin menoscabar las prerrogativas de otras organizaciones de llevar a cabo, si así lo deseaban, sus propios exámenes a este respecto. En este contexto, la CAPI se mantendría en contacto con las organizaciones para averiguar qué iniciativas, de haberlas, se estaban emprendiendo o planeando.

21. En su examen del documento de las Naciones Unidas en el que figuraban el artículo I del proyecto de Estatuto del Personal y el capítulo I del proyecto de Reglamento del Personal, la Comisión ofreció las siguientes opiniones sobre su contenido.

Disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas

22. Se observó que en el Artículo 97 de la Carta el papel del Secretario General parecía definirse de manera distinta en las versiones inglesa y francesa. El texto inglés se refería al Secretario General como al más alto funcionario administrativo de la Organización, mientras que el texto francés lo llamaba el más alto funcionario internacional. La Comisión no consideró que fuera necesario citar el Artículo 99 de la Carta y recomendó que la referencia se suprimiera; no estaba clara la relación entre la conducta de los funcionarios públicos internacionales y el contenido del Artículo 99.

Disposiciones citadas de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas

23. Se manifestó preocupación por la seguridad del personal de contratación local. Aunque era cierto que todos los funcionarios estaban sujetos a normas y obligaciones jurídicas, las organizaciones también tenían obligaciones morales con respecto a su personal local, especialmente cuando se encontraban en situación de riesgo como consecuencia de su empleo en la Organización.

Otros funcionarios de las Naciones Unidas

24. La Comisión señaló que, como se indicaba en los párrafos 4 a 6 del comentario relativo a la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades, la Asamblea General podría considerar que los "funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría" también deben estar sujetos a un código de conducta, y que se estaba preparando un proyecto de Código para ellos.

Cláusula 1.1 c)

25. La Comisión propuso añadir al texto la frase "en las decisiones pertinentes de la Asamblea General", de manera que dijera:

"El Secretario General velará por el respeto de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los funcionarios, según se establecen en la Carta y en el Estatuto y el Reglamento del Personal, y en las decisiones pertinentes de la Asamblea General."

Se señaló que la cláusula podría ser más equilibrada si se declaraba que el Secretario General no sólo debía velar por el respeto de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los funcionarios, sino también garantizarlos.

Cláusula 1.1 d)

26. Algunos miembros de la Comisión no estaban convencidos de que esta cláusula fuera necesaria. Aunque no se había incluido en ella la referencia a la contratación del personal sobre la mayor base geográfica posible, el fondo de la cuestión ya quedaba reflejado en el Artículo 101 de la Carta. A juicio de esos miembros, en el texto de esta cláusula debía mencionarse la distribución geográfica; otros señalaron que, dado que las cláusulas se referían también al personal del cuadro de servicios generales, no sería pertinente una referencia a la distribución geográfica. Otros miembros consideraron que si se añadía el equilibrio geográfico, también debería añadirse el equilibrio de género; no obstante, se señaló que en la cláusula 4.2 ya existía una disposición que cubría este concepto. A esto siguió una discusión sobre la inclusión de partes del Artículo 101 y no de otros. Dado que la cláusula parecía concentrarse en las condiciones de servicio, la Comisión recomendó que se suprimieran las palabras "y al determinar las condiciones de servicio". La Comisión observó que el

CCISUA no podía aceptar la exclusión de una disposición en la que había insistido y que habría preferido ampliar el texto a reducirlo.

Cláusula 1.2 a)

27. La Comisión consideró que, aunque la intención general de esta cláusula era buena, algunas palabras y expresiones podían ser mal interpretadas. Sería preferible evitar utilizar la palabra "fe", concentrándose en vez de ello en la necesidad de que el personal respetara los principios establecidos en la Carta y los textos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos fundamentales. Además, si se definía mejor el concepto de discriminación, por ejemplo en el comentario, el texto quedaría más claro y más preciso.

Cláusula 1.2 b)

28. La Comisión consideró que las Normas de Conducta de 1954 de la JCAPI reflejaban mejor el significado de integridad que la definición establecida en la segunda frase del proyecto de cláusula. Algunos miembros consideraron que había que añadir a la definición la palabra "incorruptibilidad". El representante de las Naciones Unidas señaló que se había subrayado en especial el concepto de integridad dado que, de las tres normas que figuraban en el Artículo 101 de la Carta, era la más difícil de medir en términos relativos.

Cláusula 1.2 f)

29. Se sugirió que se añadiera la palabra "nacional" en la frase "incluidas las [convicciones] de orden político y religioso". Sin embargo, tras haber reflexionado, la Comisión llegó a la conclusión de que las opiniones y las convicciones de los funcionarios englobaban el concepto del sentimiento nacional, lo que hacía innecesaria la adición.

Cláusula 1.2 g)

30. La Comisión tomó nota de que el representante de las Naciones Unidas confirmó que esta cláusula había sido objeto de un largo debate con representantes del personal que, en su momento, habían insistido en la inclusión en el artículo I de disposiciones relativas a los representantes del personal y su protección. La cláusula reconoce la categoría oficial de los representantes del personal que, por esta condición, no deberían ser objeto de medidas discriminatorias siempre que actúen de conformidad con el capítulo I. La Comisión concluyó que las Naciones Unidas debían considerar la posibilidad de que esta cláusula figurase en el capítulo VIII del Estatuto y el Reglamento del Personal, que, a su juicio, era más adecuado pues se refería a la representación del personal.

Cláusula 1.2 h)

31. La Comisión tomó nota de que el objetivo de esta cláusula era evitar conflictos de intereses y que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna había tratado de asegurar que todas las posibilidades estuvieran previstas.

Cláusulas 1.2 k) y m)

32. La Comisión tomó nota de que el representante de las Naciones Unidas explicó que la cláusula 1.2 k) debería considerarse complemento natural de las cláusulas 1.1 a) y 1.1 b). La Comisión precisó que la palabra "remuneración" debería interpretarse de manera que incluyera los pagos complementarios hechos por algunos Estados miembros a funcionarios de su nacionalidad. Algunos miembros de la Comisión propusieron mantener sin cambios la vigente cláusula

1.6, en vez de dividirla en dos cláusulas diferentes, 1.2 k) y m), como se proponía en el proyecto de código. Hubo cierto debate sobre la palabra "favores" que, a juicio de la Comisión, debería ser sustituida por "ventajas".

Cláusula 1.2 o)

33. Esta cláusula fue objeto de un largo debate en el que se expresaron diferentes puntos de vista. Se manifestaron tres corrientes de opinión que podrían resumirse como sigue: a) la opinión de quienes eran contrarios a la inclusión de la cláusula; b) la opinión de quienes en principio apoyarían la inclusión, pero preveían problemas de aplicación; y c) la opinión de quienes eran partidarios de la inclusión.

34. Las razones de la opinión contraria a la inclusión de la cláusula eran las más numerosas. Cabría citar las siguientes: según la legislación de algunos países, en los que el régimen matrimonial era el de la separación de bienes, el cónyuge de un funcionario no podía ser obligado a declarar sus bienes, en algunos casos ni siquiera a su consorte. Además, si bien una organización puede reglamentar el régimen de sus funcionarios, sería mucho más difícil extender esa facultad a la familia. Se consideró también que la cláusula presentaba inconvenientes políticos potenciales en sentido de que podría disuadir de aceptar empleo en las Naciones Unidas a los candidatos que no desearan hacer esa declaración. Como los Estados Miembros no van a proponer candidatos carentes de integridad, la cláusula es innecesaria. Se expresó asimismo la opinión de que esta cláusula se ignoraba en algunos países en los que estaba en vigor, de que el mecanismo de su administración resultaba costoso y de que la información obtenida no era fácilmente comprobable. Más aun, algunos miembros de la Comisión opinaron que la cláusula constituía una invasión de la esfera privada y que quizá no se podría preservar la confidencialidad de la información obtenida. Se señaló además que, en un reciente seminario de la OCDE sobre ética profesional, al que habían asistido dos miembros de la Comisión, no se había mencionado el tema de la declaración de la situación financiera.

35. En cuanto a la posición descrita en el inciso b) del párrafo 33, los miembros de la Comisión dispuestos a apoyar la cláusula consideraron que su aplicación podría resultar difícil. A título de ejemplo se expuso la cuestión de cómo exigir su cumplimiento al cónyuge e hijos que no formasen parte de la verdadera familia del funcionario.

36. Con respecto a la posición mencionada en el inciso c) del párrafo 33, quienes se mostraban favorables a la inclusión de la cláusula observaron que en la función pública de ciertos países la cláusula se extendía incluso a personal de categorías inferiores si trabajaba en la esfera de las adquisiciones.

37. Se señaló que en la actualidad las normas vigentes exigían al funcionario que solicitara una prestación por familiares a cargo la presentación de una declaración sobre su situación financiera; por otra parte, esta declaración se refería únicamente al sueldo, y no a sus bienes. Se señaló también que la información confidencial no se incluiría en el expediente personal del funcionario sino que se mantendría por separado bajo la supervisión personal del Secretario General Adjunto de Gestión. La Comisión indicó además de que la cláusula no se consideraba aplicable a la categoría de Director, sino que se estimaba más relevante para las categorías de Subsecretario General o Secretario General Adjunto.

Regla 101.2 d)

38. La Comisión consideró que era preciso mejorar la definición de discriminación, por ejemplo en el comentario, pues había casos de selectividad,

como los basados en la actuación profesional, que no podían considerarse discriminatorios.

Regla 101.2 e)

39. Se consideró que el comentario estaba mejor redactado que la regla y que debería mantenerse la interpretación dada en el mismo. Además, algunos miembros incluso pusieron en duda su necesidad.

Regla 101.2 h)

40. La Comisión observó que el Presidente del Comité de Coordinación de Sindicatos y Asociaciones Independientes del Personal del Sistema de las Naciones Unidas propuso que la parte referente a la representación del personal se suprimiera de la regla y se incluyera en el capítulo VIII del Estatuto y el Reglamento del Personal. La Comisión consideró que esa parte era más útil para el personal en su lugar actual, en el que se enmarcaba en un contexto determinado.

Regla 101.2 i)

41. Como en el caso de la cláusula 1.2 k), la Comisión consideró que el texto debía referirse a "ventajas" y no a "favores".

Regla 101.2 l)

42. Aunque se señaló que la regla propuesta era muy detallada y podría quizá promulgarse en una circular administrativa, la Comisión consideró que servía de protección al personal y debería mantenerse.

Regla 101.2 q)

43. Algunos miembros de la Comisión se inquietaron ante la posibilidad de que sólo se permitiera la afiliación a los partidos políticos que tuvieran objetivos compatibles con los de las Naciones Unidas. Sin embargo, se reconoció que las disposiciones de la cláusula 1.2 a), f) e i) disipaban esa inquietud.

Cláusula 1.3 a)

44. Aunque la Comisión observó que el término "funcionarios" englobaba automáticamente a los supervisores y señaló que se sobrentendía que la responsabilidad del personal directivo formaba parte integrante de esta cláusula.

Cláusula 1.3 b)

45. Si bien se consideró que era una cláusula útil, la Comisión opinó que el comentario proporcionaba una explicación más equilibrada que la propia cláusula.

Decisiones de la Comisión

46. Al formular sus conclusiones, la Comisión consideró que había dado respuesta a la petición de la Asamblea General. Sin embargo, deseaba hacer una distinción entre un grupo de normas comunes que, a su juicio, deberían aplicarse a la función pública en su totalidad, y una serie de normas y cláusulas específicas que podrían variar, en función de las necesidades de las distintas organizaciones. También decidió incluir en su programa de trabajo la actualización de las Normas de Conducta de 1954 de la JCAPI, en colaboración con el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, señalando que ese examen y

la experiencia futura podrían conducir a la introducción de nuevos cambios en el Estatuto y el Reglamento actuales. Decidió asimismo mantenerse en contacto con las organizaciones para averiguar qué iniciativas, de haberlas, se estaban emprendiendo o planeando con respecto a la formulación de normas de ética.

47. La Comisión decidió recomendar que las Naciones Unidas siguieran adelante con la propuesta de enmienda del Estatuto y el Reglamento del Personal, teniendo en cuenta las opiniones expresadas supra y en la inteligencia de que el texto revisado sería aplicable únicamente a las Naciones Unidas y no a otras organizaciones.

48. A la luz de sus deliberaciones, que se consignan en el párrafo 18 supra, la Comisión recomendó que las Naciones Unidas sustituyeran la expresión "Código de Conducta", que podría dar lugar a malentendidos, por otra designación más apropiada.

49. La Comisión expresó al Comité de Coordinación de Sindicatos y Asociaciones Independientes del Personal del Sistema de las Naciones Unidas su reconocimiento por haber participado activamente en la labor del Grupo de Trabajo.