NACIONES
UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/C.5/43/12
7 de octubre de 1988
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo tercer período de sesiones
QUINTA COMISION
Tema 122 del programa

REGIMEN COMUN DE LAS NACIONES UNIDAS

Observaciones de la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales

Nota del Secretario General

El Secretario General transmite adjunto a la Quinta Comisión para su examen un documento presentado por la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA). Ese documento se presentó de conformidad con las disposiciones del inciso b) del párrafo 2 de la resolución 35/213 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1980, en la cual la Asamblea reiteró que estaba dispuesta a "recibir y considerar plenamente las opiniones del personal según las formule un representante designado por la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales en un documento que se ha de presentar por conducto del Secretario General en relación con el tema del programa titulado 'Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional'".

88-24674 7717e

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

Anexo

OBSERVACIONES DE LA FEDERACION DE ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS INTERNACIONALES

INTRODUCCION

1. El éxito de las Naciones Unidas en lo que respecta a poner fin a guerras y resolver conflictos, que ha sido reconocido ahora con la concesión del Premio Nobel de la Paz a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, es testimonio de la función decisiva que desempeña la Organización en la promoción de la paz y el progreso. Es el resultado de las negociaciones perseverantes y acertadas del Secretario General y de su personal, a quienes se rinde homenaje por su actuación. El arreglo de controversias en el marco de las Naciones Unidas también pone de relieve la determinación de los Estados Miembros de cumplir las obligaciones que les impone la Carta de las Naciones Unidas y de apoyar las actividades de la Organización.

2. Estos acontecimientos han aumentado en gran medida la confianza en la eficacia de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, han sido alentadores para todos los funcionarios de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas y han demostrado el valor de los esfuerzos que éstos han desplegado en los últimos años en la lucha por preservar la cooperación multilateral, que era objeto de ataques cada vez más intensos de diversas fuentes.

3. Es, pues, lamentable que la ejecución efectiva de los programas siga estando amenazada por el retraso en el pago de las cuotas de algunos Estados miembros. Esta situación inaceptable no sólo ha limitado la capacidad de las organizaciones para ejecutar sus programas y producido reducciones de personal, sino que también ha tenido un efecto de depresión en los sueldos, prestaciones, pensiones y posibilidades de carrera. El deterioro constante de las condiciones de servicio ha hecho que para las organizaciones resulte difícil, y a menudo imposible, atraer y mantener al personal más altamente calificado que necesitan para prestar los mejores servicios a los Estados miembros. Las demoras costosas e incluso la cancelación de programas no son la única consecuencia. Para obtener los servicios de funcionarios de gran calidad se eluden no sólo las disposiciones del Estatuto del Personal, sino también las de la propia Carta. Cada vez es mayor el número de Estados miembros que hacen "pagos complementarios" a los funcionarios del régimen común, pese a la determinación de la Asamblea General de poner fin a esas prácticas (véanse las resoluciones de la Asamblea 36/233, de 18 de diciembre de 1981, y 42/221, de 21 de diciembre de 1987).

4. La falta de financiación suficiente y las incertidumbres constantes sobre el pago de las cuotas tienen un efecto negativo en las condiciones de servicio y en la moral del personal. Existe la sensación generalizada de que las dificultades financieras se están resolviendo mediante la erosión de las prestaciones del personal y que las organizaciones del régimen de las Naciones Unidas han dejado de ser empleadores justos.

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

5. La Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA) estima que es necesario atacar las raíces de la crisis financiera. En su 41° período de sesiones, celebrado en febrero de 1988, el Consejo de la FICSA aprobó una resolución en la cual, entre otras cosas, pidió a los órganos legislativos y a los órganos rectores que examinaran el sistema de prorrateo de las cuotas para que se garantizara que ningún Estado miembro, simplemente por dejar de pagar sus cuotas a tiempo, pudiera poner en peligro el funcionamiento y la existencia de una organización.

6. El deterioro de las condiciones de servicio se debe también a que la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) no ha cumplido su función como órgano independiente de expertos encargado de la regulación y coordinación en el régimen común. Por último, pero no por ello menos importante, la situación actual es consecuencia de decisiones unilaterales sobre las condiciones de servicio que han demostrado ser inadecuadas. Los funcionarios estiman que se requiere un nuevo enfoque para restablecer un clima de confianza en el seno de la administración pública internacional.

7. Este nuevo enfoque es la negociación, práctica establecida de las administraciones públicas de numerosos Estados miembros.

I. FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA INTERNACIONAL

8. El 3 de mayo de 1988, los miembros de la FICSA decidieron suspender su participación en las actividades de la CAPI y procurar obtener el reconocimiento de su derecho a negociar las condiciones de servicio. Días más tarde, el Comité de Coordinación de Sindicatos y Asociaciones Independientes del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (CCSAIP) se unió a esa decisión.

9. El descontento del personal con la labor de la CAPI no es cosa nueva. La decisión de suspender la participación en los períodos de sesiones de la Comisión y en todas sus actividades es la culminación de un largo período de reflexión seria en la FICSA respecto del deterioro de las condiciones de servicio del régimen común y el hecho de que el mecanismo de consulta no haya rendido resultados aceptables. Desde la creación de la CAPI, en 1975, los mejoramientos efectivos de las condiciones de servicio fueron escasos y principalmente consistieron en medidas especiales para satisfacer las necesidades más urgentes de las organizaciones. La CAPI se concentró en eliminar determinadas anomalías y en actualizar, aunque insuficientemente, el nivel de las prestaciones y beneficios. Hasta la fecha, la CAPI no ha podido encontrar soluciones duraderas a problemas acuciantes como el de los efectos de las fluctuaciones monetarias o la simplificación del sistema de ajustes por lugar de destino.

10. En 1974, la FICSA apoyó la creación de la CAPI con las siguientes condiciones:

a) La Comisión debía contar con la confianza de las tres partes interesadas (Estados miembros, jefes ejecutivos y personal);

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

b) Debía garantizarse la plena participación del personal en el proceso de establecimiento de la Comisión, en la determinación de su mandato, en la selección de sus miembros y en la labor que realizara después de su establecimiento;

c) Debía mantenerse sin variaciones el derecho de la Federación de tener acceso a los empleadores del personal.

11. En 1986, la decepción del personal con la CAPI y el proceso estatutario de consulta era tal que la FICSA tuvo que pedir a la Comisión que revisara sus métodos de trabajo en su 25° período de sesiones (marzo de 1987). En el documento que presentó la FICSA en esa ocasión (ICSC/25/R.15/Add.1) se señalaban los siguientes problemas:

a) El requisito de que los miembros de la Comisión fueran personas de competencia reconocida que hubieran tenido experiencia considerable de responsabilidad ejecutiva en la administración pública o en esferas afines, particularmente en la administración de personal (artículo 3 del estatuto), parecía no ser ya el criterio primordial para el nombramiento de los miembros de la Comisión;

b) El procedimiento para nombrar a los miembros de la Comisión, con participación de las tres partes (artículo 4 del estatuto), había ido cambiando en favor de los Estados miembros;

c) La completa independencia e imparcialidad de la Comisión (artículo 6 del estatuto) parecía ser cada vez más dudosa. Había indicios de que algunos miembros de la Comisión actuaban según instrucciones de sus gobiernos. La participación de algunos de los miembros en otros órganos subsidiarios de la Asamblea General se consideraba un obstáculo a su completa independencia e imparcialidad;

d) El procedimiento de consulta (artículos 28 y 29 del estatuto y artículos 36 y 37 del reglamento), que era uno de los elementos más importantes del estatuto, había experimentado un deterioro grave y prácticamente había dejado de existir en el 24° período de la Comisión, celebrado en julio de 1986.

12. El documento presentado por la FICSA en el 25° período de sesiones de la CAPI terminaba con una clara advertencia a la Comisión (ICSC/25/R.15/Add.1, párr. 41):

> "Si la Comisión no tomase nota de las preocupaciones de la FICSA, la Federación y sus organizaciones afiliadas volverían a considerar su participación en su labor. La repetición de los acontecimientos de 1986 llevaría ciertamente a la Federación a abstenerse de participar en los períodos de sesiones de la Comisión, así como en los de sus órganos subsidiarios y grupos de trabajo, lo cual daría por resultado la necesidad de crear otro órgano técnico del régimen común."

13. La Comisión tomó en cuenta en alguna medida la advertencia de la FICSA, pero lamentablemente todo lo que se dijo en el 25° período de sesiones al parecer se había olvidado 12 meses más tarde, en marzo de 1988, cuando se celebró en Roma el 27° período de sesiones. La decisión adoptada en ese período de sesiones de prolongar la congelación del ajuste por lugar de destino se basó únicamente en

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

consideraciones políticas, y se dejaron de lado totalmente los argumentos de índole técnica y jurídica presentados por la FICSA. Así pues, la Comisión no respondió a la crítica expresada en la Quinta Comisión en diciembre de 1977 por el representante de los Países Bajos, que instó a la CAPI a abordar las cuestiones de las condiciones de servicio desde el punto de vista técnico y a dejar los factores políticos librados a la Quinta Comisión (A/C.5/42/SR.65, párr. 16).

14. Ya en 1986, en el cuadragésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, varios delegados criticaron la falta de competencia de la CAPI, que había obligado a la Quinta Comisión a ocuparse cada vez más de cuestiones puramente técnicas.

15. La FICSA recordó también en el documento ICSC/25/R.15/Add.1 que el carácter independiente de la Comisión no era coincidencia, sino resultado de una reflexión cuidadosa. En 1972, el Comité Especial encargado de examinar el régimen de sueldos de las Naciones Unidas había recomendado el establecimiento de una comisión de administración pública intergubernamental. Sin embargo, ni la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional (JCAPI) ni los jefes ejecutivos ni la FICSA habían sido partidarios de un órgano intergubernamental. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y finalmente la propia Asamblea General coincidieron en que la CAPI debía estar integrada por miembros independientes para poder contar con la confianza de todas las partes interesadas.

16. Las críticas abiertas de los Estados miembros, los jefes ejecutivos y el personal no han recibido mucha atención de la CAPI. Esto queda en evidencia en la respuesta de la Comisión a la solicitud de la Asamblea General de realizar un estudio de su funcionamiento (resolución 42/221). La principal preocupación de la CAPI era la manera de mejorar la presentación de su informe anual. A consecuencia de la impresión que causó la no participación de las representantes del personal en el período de sesiones de julio de 1988, la Comisión convino en introducir algunos cambios más bien limitados en la forma de celebrar sus períodos de sesiones.

17. Para la FICSA esto no es suficiente. Los funcionarios han perdido toda confianza en la Comisión como órgano independiente de expertos. Dada la experiencia de 1987, cuando las mejoras fueron efímeras, los arreglos meramente formales que prevé ahora la CAPI no satisfacen al personal. Lo que se requiere es una reforma fundamental de las relaciones laborales.

18. Si bien las fallas de la propia Comisión han sido el principal motivo de la decisión de la FICSA, también se han tenido en cuenta algunos otros elementos. Estos guardan relación en particular con la protección jurídica de los funcionarios. En cualquier sistema en que las condiciones de servicio son determinadas unilateralmente, la única verdadera salvaguardia del personal es su capacidad de defenderse a través del sistema jurídico. Los acontecimientos ocurridos desde 1985, y en particular los fallos de los tribunales administrativos respecto de decisiones adversas que afectan a las pensiones, la remuneración pensionable y al ajuste por lugar de destino, han puesto de relieve que existen deficiencias graves en la protección jurídica de los funcionarios del régimen común. En consecuencia, la FICSA ha llegado a la conclusión de que para defender los derechos del personal se necesitan cambios fundamentales de los procedimientos para determinar las condiciones de servicio.

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

II. RESTABLECIMIENTO DE UN CLIMA DE CONFIANZA MEDIANTE NEGOCIACIONES DIRECTAS

19. La negociación o el trato colectivo en la administración pública (o sectores de ésta) han existido hace muchos años en varios Estados miembros, como Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América, Finlandia, Noruega, la República Federal de Alemania, Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En muchos otros países en que la legislación dispone la consulta, la negociación colectiva ha ido surgiendo en la práctica. Es el caso, por ejemplo, de Bélgica, España, Francia, Italia y Portugal, así como de varios países de América Latina y el Caribe.

20. En los últimos dos decenios se ha venido reconociendo en mayor medida el derecho de los funcionarios públicos a participar en la determinación de sus condiciones de empleo. Una señal destacada de esa tendencia fue la aprobación, en el 64° período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, del convenio sobre relaciones laborales (administración pública) de 1978 (No. 151) y su ratificación por un número cada vez mayor de Estados miembros de la OIT a/. El artículo 7 del Convenio estipula que:

> "Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones."

21. Otros países han adoptado la práctica de la negociación respecto de sus propios funcionarios públicos no sólo porque el derecho a negociar las condiciones de empleo se considera un derecho básico de todos los trabajadores, sino también porque la negociación ha demostrado ser el método más eficiente para resolver las diferencias entre empleadores y empleados. El hecho de que el sistema de las Naciones Unidas no haya emprendido un diálogo provechoso con su propio personal sin duda tiene un efecto gravemente adverso en la moral del personal y no promueve la eficiencia. Al mismo tiempo, las condiciones de servicio determinadas en virtud de los arreglos unilaterales vigentes resultan inadecuadas para atraer y mantener a los funcionarios altamente calificados que las organizaciones necesitan para la ejecución de sus programas. Así pues, la negociación de las condiciones de empleo, como propone la FICSA, puede hacer una contribución importante al aumento de la eficacia de la cooperación internacional.

22. En esta etapa, la FICSA sólo puede formular propuestas preliminares sobre las modalidades de negociación, ya que éstas surgirán progresivamente de las conversaciones con los representantes con los jefes ejecutivos y los Estados miembros. Al mismo tiempo, los representantes del personal deberán coordinar su posición a través del CCSAIP y la FICSA. Cualesquiera que sean las modalidades que se elijan, habrá que encontrar una estructura que proporcione un mecanismo adecuado para analizar y determinar las condiciones de servicio. Es indispensable restablecer un clima de confianza y garantizar el funcionamiento eficiente del sistema.

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

23. Como punto de partida para el examen de un marco para las negociaciones sobre cuestiones relativas al régimen común deben considerarse los siguientes aspectos.

24. Debería haber un órgano de negociación, integrado por igual número de funcionarios y representantes de los empleadores, encargado de llegar a acuerdos sobre políticas y principios a nivel interorganizacional. Además, debería haber un órgano auténticamente técnico encargado de la aplicación de esos arreglos. Los asuntos relativos a la aplicación se remitirían al órgano de negociación sólo si hubiera diferencias de opinión sobre la forma en que se estuviera aplicando la metodología convenida.

25. Cada parte representada en el órgano de negociación tendría plena libertad para designar a sus propios representantes.

26. Todos los nombramientos para integrar el órgano técnico con categoría de P-4 y categorías más altas requerirían la aprobación del órgano de negociación. Lo mismo se aplicaría a las decisiones relativas al presupuesto del órgano técnico. Estas disposiciones tienen por objeto garantizar que la labor del órgano técnico sea estrictamente objetiva, sin tendencias a favor de una parte o de otra.

27. Los acuerdos a que se llegara mediante negociación se transmitirían a la Asamblea General y a los órganos rectores de las demás organizaciones del régimen común.

28. Si bien el régimen común de las Naciones Unidas es singular, no lo es tanto como para que excluya la negociación. La legislación y la experiencia de los Estados miembros que han introducido la práctica de la negociación en la administración pública indudablemente puede servir de orientación para superar los problemas que puedan presentarse inicialmente.

III. EXAMEN AMPLIO DE LAS CONDICIONES DE SERVICIO DEL CUADRO ORGANICO Y CATEGORIAS SUPERIORES

29. Desde el comienzo se hace hincapié en que todo examen amplio del sistema de sueldos que pueda tener repercusiones trascendentales debe estar sujeto a negociación. El personal no puede aceptar resultados basados en decisiones unilaterales.

30. A continuación se presentan las observaciones iniciales de la FICSA sobre el examen amplio solicitado por la Asamblea General en la resolución 42/221.

A. Alcance y objetivo del examen amplio

31. Este examen amplio es de hecho el primero que se realiza desde que se estableció la Comisión en 1975. Cuando la CAPI inició sus labores, consideró que su tarea principal era corregir los aspectos anómalos y no equitativos del sistema de sueldos y prestaciones. Desde 1975/1976 la Comisión se ha limitado a examinar elementos determinados del régimen de remuneración, frecuentemente en respuesta a solicitudes de la Asamblea General. No se ha hecho un examen amplio, incluido el examen de las condiciones de servicio sobre el terreno.

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

32. La FICSA apoya los objetivos que perseguía la Asamblea General al solicitar el examen, el cual debe proporcionar una base metodológica adecuada para la determinación de la remuneración del cuadro orgánico.

33. Cualesquiera que sean los resultados del examen, el personal espera que no sólo produzca simplificaciones sino, ciertamente, mejoramientos de la remuneración global. Esto es absolutamente indispensable tras muchos años de deterioro de las condiciones de servicio. El régimen de sueldos debe volver a ser tal que permita a las organizaciones atraer y mantener personal altamente calificado.

34. Dado el plazo asignado, ese examen amplio no puede abarcar todos los elementos de la remuneración. Sin embargo, deben analizarse todas las opciones posibles a fin de encontrar las soluciones más adecuadas. La FICSA ha determinado las siguientes prioridades:

a) La base para determinar la remuneración del cuadro orgánico y categorías superiores;

b) El margen y el control del margen mediante el sistema de ajustes por lugar de destino;

c) El sistema de ajustes por lugar de destino;

d) Las condiciones de servicio sobre el terreno.

B. Prioridades

1. Base para el establecimiento de la remuneración del cuadro orgánico y categorías superiores

a) El principio Noblemaire y sus aplicaciones

35. El principio Noblemaire, que data del tiempo de la Sociedad de las Naciones, establece en la práctica que, puesto que no debe haber diferencias de sueldo por motivos de nacionalidad, las condiciones de servicio del personal internacional deben ser tales que atraigan a nacionales de todos los países, incluido el país que paga lo sueldos más elevados. Al aplicar este principio, la Sociedad de las Naciones utilizó como comparación la administración pública del Reino Unido, y las Naciones Unidas utilizaron la administración pública de los Estados Unidos. Cabe destacar que el principio se refiere al país que paga los sueldos más elevados, no a la administración pública nacional mejor pagada. Por lo tanto, no se excluyen las comparaciones con el sector privado.

36. De hecho, la propia administración pública de los Estados Unidos debe utilizar el sector privado como punto de referencia, de conformidad con la Ley de Comparabilidad de Sueldos. Sin embargo, las recomendaciones de la Oficina de Sueldos y Salarios presentadas de conformidad con esa legislación no se han aplicado una sola vez desde 1977, lo que ha producido una diferencia cada vez mayor entre los sueldos de la administración pública y los sueldos del sector privado. Esa diferencia ha llegado ahora al 26%; es aun más alta en puestos comparables a

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

los del régimen de las Naciones Unidas. Para hacer frente a este problema, la administración pública de los Estados Unidos ha tenido que recurrir a "remuneraciones especiales", es decir, niveles de sueldos más altos para personas con conocimientos en gran demanda respecto de los cuales la "remuneración del mercado" es muy superior a la del Cuadro General de sueldos de la administración pública. El número de puestos a los que se aplica el programa de "remuneraciones especiales" aumenta constantemente. Esta es una crítica clara de los niveles de sueldos insuficientes de los funcionarios públicos de los Estados Unidos que reciben remuneración con arreglo al Cuadro General. La FICSA se opone a la introducción de "remuneraciones especiales" en el régimen común, ya que esas remuneraciones especiales no son compatibles con el sistema de clasificación de puestos y con la composición internacional del personal. Por esas razones, es muy dudoso que la administración pública de los Estados Unidos pueda servir como elemento de comparación para el régimen de las Naciones Unidas. En consecuencia, con carácter urgente debe realizarse un estudio para determinar si la administración pública de los Estados Unidos sigue siendo efectivamente la mejor remunerada.

37. Otra prueba de la insuficiencia de la remuneración del régimen de las Naciones Unidas, por lo menos en algunos lugares de destino, es la práctica cada vez más generalizada de que los Estados miembros concedan "pagos complementarios" a algunos de sus nacionales o a todos ellos para proporcionarles un incentivo financiero a fin de que presten servicios en el régimen común. Sin duda esos pagos no se hacen por mera generosidad, sino como complemento necesario de la remuneración de las Naciones Unidas, que sin ellos no sería suficiente para atraer a funcionarios de esas nacionalidades.

38. A juicio de la FICSA, el principio Noblemaire como tal sigue siendo válido. Lo que hay que reexaminar es la aplicación. Una de las principales deficiencias del actual sistema de aplicación es el hecho de que se deje totalmente de lado al sector privado, con el cual las organizaciones internacionales deben competir para conseguir personal.

b) Comparaciones con otras organizaciones

39. También habría que estudiar los regímenes de sueldos de otras organizaciones internacionales que tienen funcionarios con las mismas características que los de las Naciones Unidas o características similares. Las Naciones Unidas deben volver a ser un empleador competitivo, que es algo que han dejado de ser, como indica la evolución de los niveles reales de ingresos en un plazo determinado.

40. Entre julio de 1971 y julio de 1987, los funcionarios de las Naciones Unidas en Nueva York, que es la base del sistema, perdieron el 12% del poder adquisitivo de su remuneración. En Ginebra, la pérdida de poder adquisitivo fue del 21%. En el mismo período, el poder adquisitivo de los sueldos de otros funcionarios internacionales aumentó considerablemente:

Organizaciones Coordinadas, Bruselas	9% de aumento
Comunidad Europea, Bruselas	11% de aumento
Banco Mundial, Washington	15% de aumento

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

41. Los sueldos de esas organizaciones, en valores absolutos, han superado hace mucho tiempo a los del régimen de las Naciones Unidas. Para considerar sólo el ejemplo de las Organizaciones Coordinadas, se observa que los sueldos que pagan, comparados con los del régimen común de las Naciones Unidas en categorías comparables, son:

un 34% más altos en Ginebra
un 27% más altos en Nueva York
un 29% más altos en París
un 30% más altos en Roma
un 19% más altos en Viena

42. Esas cifras indican la urgente necesidad de reexaminar la base para determinar y ajustar la remuneración en el régimen común.

c) Remuneración total

43. Una deficiencia grave del método actual para determinar la remuneración en el régimen de las Naciones Unidas es la restricción de la comparación a la remuneración neta de la administración pública nacional. Toda comparación significativa debe basarse en la remuneración total. Puesto que más del 90% de los funcionarios del régimen de las Naciones Unidas son expatriados, las prestaciones de expatriación deben constituir parte integrante de esas comparaciones. De hecho, la Asamblea General reconoció esto al solicitar a la Comisión, en la resolución 42/221, que preparara una metodología para calcular el conjunto total de las prestaciones y presentara sus recomendaciones al respecto a la Asamblea en su cuadragésimo cuarto período de sesiones (1989). La secretaría de la CAPI ya ha avanzado considerablemente en la elaboración de esa metodología. El hecho de que el asunto no se haya concluido se debe a la renuencia de algunos miembros de la Comisión a reconocer la utilidad de las comparaciones de la remuneración total y a la falta de una recomendación apropiada a la Asamblea.

44. La FICSA propone lo siguiente:

a) Que se reexamine la aplicación actual del principio Noblemaire a fin de que se incluyan el sector público y el sector privado como base para determinar la remuneración del régimen común de las Naciones Unidas;

b) Que las comparaciones se basen en la remuneración total, incluidas las prestaciones de expatriación;

c) Que se realice un nuevo estudio de comparación, sobre la base de lo indicado en a) y b);

d) Que cualquiera que sea el país que se escoja para la comparación, la modalidad y estructura de remuneración de la administración pública internacional no sean una copia idéntica de las del país utilizado en la comparación, sino que se ajusten a las características singulares del régimen común;

e) Que se establezca un mecanismo que permita cambiar el país utilizado en la comparación cuando en otro país haya niveles superiores de remuneración;

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

f) Que se realice un estudio a fondo de los regímenes de remuneración del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, las Organizaciones Coordinadas y la Comunidad Europea para que se comparen con el régimen de las Naciones Unidas y posiblemente se apliquen a éste.

2. El margen y el control del intervalo del margen mediante el sistema de ajustes por lugar de destino

45. En la aplicación del principio Noblemaire se ha reconocido siempre que para que la remuneración de las Naciones Unidas sea suficiente para atraer a una persona de la administración pública nacional mejor remunerada, debe ser superior a la de esa administración pública nacional, a fin de compensar las diferencias entre el empleo a nivel nacional y el empleo a nivel internacional, en particular la expatriación o la posibilidad de expatriación. Esto ha venido a denominarse "el margen". Habitualmente se han señalado los siguientes elementos como justificación del margen:

a) Compensación de la mayor limitación de las posibilidades de carrera, incluidas las perspectivas más limitadas de ascenso a los puestos más altos, la menor estabilidad y seguridad en el empleo al servicio de las Naciones Unidas en comparación con las administraciones públicas nacionales, la falta de seguro de desempleo, el anonimato del servicio;

b) Necesidad de atraer a personas para ocupar puestos de duración limitada, que cada vez son más comunes en el régimen de las Naciones Unidas, particularmente sobre el terreno;

c) Compensación respecto de los gastos adicionales y las limitaciones derivados de la expatriación (incluida la pérdida de ingresos debido a que las oportunidades de empleo para los cónyuges son reducidas o inexistentes, los gastos adicionales que entraña la educación de los hijos fuera del lugar de destino, el mantenimiento de una vivienda en el país de origen, las limitaciones de las actividades políticas y sociales).

46. A solicitud de la Asamblea General, la CAPI definió un intervalo del margen, basado en la remuneración neta, que fue de 110 a 120, con un punto medio conveniente de 115. Este margen entró en vigor el 1° de enero de 1986. En ningún momento se procuró definir el intervalo del margen sobre una base técnica. Este se determinó en forma totalmente empírica, sobre la base de lo ocurrido efectivamente entre 1976 y 1984. El hecho de que no se hubiera utilizado un enfoque técnico es tanto más grave dado que, hasta la fecha, el margen, y en consecuencia el nivel de los sueldos, se ha controlado a través del sistema de ajustes por lugar de destino. En efecto, el ajuste por lugar de destino de Nueva York se congeló el 1° de diciembre de 1984 (habiéndose registrado el último aumento el 1° de agosto de 1984), hasta el 31 de mayo de 1988.

47. Desde hace mucho la FICSA ha sostenido que un intervalo del margen de 110 a 120, con un punto medio de 115, es insuficiente cuando los sueldos de las Naciones Unidas se determinan en relación con los niveles de remuneración de la administración pública de los Estados Unidos, que se han retenido artificialmente y

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

han quedado un 26% o más por debajo de los sueldos del sector privado. La remuneración global de los funcionarios públicos de los Estados Unidos en el exterior tiende a ser entre un 35% y un 50% superior a la de los funcionarios del régimen de las Naciones Unidas en los mismos lugares de destino, como indica un estudio reciente de la CAPI. Además, el hecho de que el margen fluctuara entre 110 y 120 en el período de 1976 a 1984 ciertamente no constituye una justificación de carácter técnico.

48. El examen amplio brinda la oportunidad de definir el margen sobre una base más técnica que lo que se ha hecho hasta la fecha. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta en el margen la comparación de las remuneraciones totales, incluidas las prestaciones de expatriación.

49. La utilización del sistema de ajustes por lugar de destino para controlar el intervalo del margen ha causado la desorganización de todo el sistema. Este se ha hecho totalmente incomprensible y muy difícil de administrar. No puede esperarse que los funcionarios tengan confianza en un sistema que no pueden comprender y que incluye una multiplicidad de medidas especiales o provisionales.

50. A este respecto, se hace hincapié en que el levantamiento de la congelación del ajuste por lugar de destino de Nueva York, el 1° de junio de 1988, no ha producido aumentos correspondientes de las clasificaciones de ajuste por lugar de destino en la mayor parte de los lugares de destino, en los cuales se ha mantenido la congelación.

51. La FICSA estima que las consecuencias caóticas de utilizar el sistema de ajustes por lugar de destino para controlar el intervalo del margen fueron algunos de los principales factores que llevaron a la Asamblea General a solicitar el examen amplio con el objeto de que el sistema resulte más sencillo y más transparente.

52. En consecuencia, la FICSA propone que no se use el sistema de ajustes por lugar de destino para controlar el intervalo del margen.

3. El sistema de ajustes por lugar de destino

53. El sistema de ajustes por lugar de destino se creó en 1956 para igualar el poder adquisitivo en los distintos lugares de destino. En esos días, la mayor parte de los funcionarios trabajaban en la sede, las diferencias de las clasificaciones de los ajustes por lugar de destino de los distintos lugares de destino eran relativamente pequeñas, la inflación era baja y la inestabilidad monetaria era inexistente. Los problemas iniciales derivados de las fluctuaciones monetarias registradas a comienzos del decenio de 1970 fueron resueltos por la Comisión en alguna medida en 1976; sin embargo, la Comisión no encontró un mecanismo para aislar los efectos de las fluctuaciones monetarias de los de la inflación. A consecuencia de las devaluaciones masivas de monedas, acompañadas de una inflación desenfrenada, surgieron en los lugares de destino sobre el terreno nuevos problemas que exigieron la introducción de medidas especiales. Puesto que el sistema de ajustes por lugar de destino no se había elaborado con el objeto de hacer frente a esas situaciones, se han venido introduciendo desviaciones y otros

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

elementos que impiden el buen funcionamiento del sistema. La congelación del ajuste por lugar de destino que se decretó en diciembre de 1984 y la utilización del sistema de ajustes por lugar de destino para controlar el intervalo del margen obstaculizaron totalmente el funcionamiento normal del sistema. La marcada disminución del valor del dólar de los Estados Unidos a partir de 1985 se compensó sólo parcialmente con medidas especiales de carácter provisional, a saber, el factor de corrección de la remuneración y la protección del límite mínimo.

54. El funcionamiento deficiente del sistema de ajustes por lugar de destino se observa particularmente sobre el terreno, donde no permite hacer frente adecuadamente a condiciones de mercado diversas, los efectos de una inflación alta y la debilidad de las monedas locales. Las clasificaciones del ajuste por lugar de destino en muchos lugares de destino sobre el terreno son muy inferiores a la que corresponde a las sedes; en algunos se hacen deducciones de los sueldos básicos (ajustes por lugar de destino "negativos"). Se trata de elementos desconocidos en la administración pública utilizada en la comparación y en otros sistemas de asistencia nacionales y bilaterales, que jamás pagan menos sobre el terreno que en la sede. Aunque es necesario encontrar incentivos fuera del sistema de ajustes por lugar de destino para que la prestación de servicios sobre el terreno resulte atractiva, el propio sistema de ajustes no debe ser tal que constituya un incentivo negativo. En 1988, la Comisión introdujo, con carácter provisional, algunas disposiciones especiales sobre el límite mínimo que abordan sólo parcialmente el problema.

55. Si bien la FICSA propone que esas medidas de carácter provisional se establezcan con carácter más permanente, deben introducirse algunas mejoras. En primer lugar, debe eliminarse el ajuste por lugar de destino negativo. En segundo lugar, deben establecerse mejores disposiciones de protección del límite mínimo. Una posibilidad podría ser basar el límite mínimo en el promedio de los ajustes por lugar de destino de los siete lugares de destino en que hay sedes, para que no exista un incentivo negativo, consistente en una gran pérdida de paga líquida, para los funcionarios que prestan servicios en las sedes y se trasladan al terreno. Otra solución sería establecer un límite mínimo equivalente al nivel del ajuste por lugar de destino de Nueva York, y de esa manera aplicar, por lo menos en alguna medida, la práctica de la administración pública utilizada actualmente en la comparación.

56. En consecuencia, la FICSA propone lo siguiente:

a) Que se realice un examen de otros sistemas de ajuste de la remuneración antes de que se adopte una decisión definitiva;

b) Que se utilice el sistema de ajustes por lugar de destino para igualar el poder adquisitivo y compensar plenamente los efectos de las fluctuaciones monetarias;

c) Que no se utilice el sistema de ajustes por lugar de destino para controlar el intervalo del margen y que se restablezca el carácter automático del sistema de ajustes por lugar de destino;

d) Que se elimine la regresividad horizontal y vertical;

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

e) Que se siga examinando cuidadosamente la cuestión de los gastos fuera de la zona.

f) Que se establezcan con carácter permanente las disposiciones sobre la protección del límite mínimo para los lugares de destino sobre el terreno con ajustes por lugar de destino bajos o negativos que se introdujeron con efecto a enero de 1988, con la condición de que ningún lugar de destino podrá recibir una clasificación de ajuste por lugar de destino negativa. En lo que respecta al límite mínimo, deben estudiarse fórmulas más equitativas que la actual;

g) Que, dado que los problemas de los lugares de destino en que la moneda es débil y aquellos en que la moneda es dura son distintos, se aborden por separado.

4. Condiciones de servicio sobre el terreno

57. Pese a que en los últimos años se han introducido algunos mejoramientos, en particular para el personal que trabaja en lugares de destino extremadamente difíciles, hasta la fecha no se ha realizado un examen amplio de las condiciones de servicio sobre el terreno y, por lo tanto, habría que asignar a ese estudio una condición prioritaria en las actividades actuales.

58. Aunque la FICSA considera que no debe haber dos sistemas de sueldos distintos, uno para los funcionarios de las sedes y otro para los funcionarios que trabajan sobre el terreno, esto no excluye el establecimiento de prestaciones distintas aplicables al servicio sobre el terreno. En particular, hay que proporcionar compensación e incentivos adecuados respecto del servicio fuera de las sedes, porque con los arreglos actuales el traslado a un lugar de destino sobre el terreno puede entrañar un duro castigo financiero.

59. La FISCA, habiendo llegado a la conclusión de que el sistema de ajustes por lugar de destino debe utilizarse para igualar el poder adquisitivo y compensar los efectos de las fluctuaciones monetarias, con algunas medidas especiales para los lugares de destino sobre el terreno, estima que los problemas especiales de los funcionarios que trabajan sobre el terreno deben resolverse de otra forma.

60. El subsidio por asignación, incluido el elemento de movilidad introducido en 1988, ciertamente no es incentivo suficiente para que las asignaciones en el terreno resulten atractivas. Para un funcionario de categoría P-4 (con familiares a cargo) el nivel aumentado del subsidio por asignación asciende a escasamente 20 dólares diarios. En cuanto al plan para lugares de destino difíciles, éste tiene un alcance mucho más restringido que el de un plan análogo que aplica la administración pública de los Estados Unidos e incluye prestaciones muy inferiores. En los lugares de destino más difíciles, el "incentivo financiero" no llega a 20 dólares diarios. En consecuencia, la FICSA propone el establecimiento de un subsidio por servicios sobre el terreno, pagadero en todos los lugares de destino, con prescindencia del carácter difícil o no difícil del lugar y del nivel del ajuste por lugar de destino. Si bien es necesario estudiar más a fondo las modalidades, una posibilidad puede ser que el subsidio se fije como porcentaje del sueldo básico neto más el ajuste por lugar de destino correspondiente a Nueva York; se recuerda que para los incentivos financieros respecto de los lugares de destino

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

difíciles se usa también como punto de referencia la remuneración neta de Nueva York. Al mismo tiempo, cabe estudiar incentivos no financieros, como el suministro de guarderías infantiles y los acuerdos sobre el empleo de los cónyuges.

61. En lo que respecta al plan para lugares de destino difíciles, debe efectuarse un análisis de sistemas análogos utilizados por administraciones públicas nacionales y organismos bilaterales de asistencia. Un estudio preliminar del plan que aplica la administración utilizada actualmente en la comparación indica que es necesario mejorar el plan para lugares de destino difíciles que se aplica en el régimen de las Naciones Unidas.

C. Otros elementos que han de estudiarse en el examen amplio

1. Estructura de cuadros y categorías

a) Estructura unificada de sueldos

62. El examen amplio brinda la oportunidad de reexaminar el establecimiento de una estructura unificada de sueldos, estructura que de hecho existía en los primeros días de las Naciones Unidas. La administración pública utilizada actualmente en la comparación y otras organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, aplican una estructura de esa índole. En cualquier caso, en el régimen de las Naciones Unidas ya no existen sólo dos cuadros, sino una multiplicidad de distintos tipos de empleados. Algunos cuadros se han creado al margen de los estatutos y reglamentos de personal. La condición contractual y jurídica de esos empleados no siempre queda clara. Con frecuencia están privados de una protección adecuada de seguridad social. Si bien las organizaciones tienen que adaptarse a las necesidades cambiantes de los Estados miembros y de la asistencia para el desarrollo, la creación de nuevos cuadros de personal debe mantenerse bajo un control estricto; ciertamente no debe llevar a abusos. La FICSA propone que se realice un examen cuidadoso de las distintas modalidades de empleo de funcionarios en organizaciones del régimen común.

b) Número de categorías y escalones

63. Las limitaciones presupuestarias y los sistemas rígidos de clasificación de puestos han disminuido las perspectivas de carrera de muchos funcionarios. En consecuencia, correspondería examinar más cuidadosamente el número de categorías y escalones y su posible reestructuración en el contexto de la gestión de los recursos humanos. Sin embargo, cabe señalar que todo aumento del número de categorías y escalones dentro de los tramos existentes serviría sólo para hacer más lento el avance de los funcionarios en lo que respecta a la carrera y a la remuneración. No proporcionaría ningún beneficio verdadero ni ofrecería oportunidades de carrera, en particular a los funcionarios que han llegado al tope de su categoría y ya no pueden seguir avanzando. Sería especialmente importante aumentar el número de escalones y ampliar los tramos de la escala de sueldos de las categorías P-4 y P-5, en las que está concentrado el mayor número de funcionarios.

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

c) Reconocimiento de los servicios prolongados y los méritos

64. Por las razones señaladas en el párrafo 63, sería importante dar algún alivio a los funcionarios que han llegado al tope de su categoría y no pueden seguir avanzando y brindar algún reconocimiento a los funcionarios con largos años de servicio que no tienen perspectivas de ascenso. La recomendación formulada por la Comisión hace varios años de que se introdujera un escalón por servicios prolongados se basó en criterios excesivamente restrictivos; en cualquier caso, la Asamblea General no aceptó la recomendación, probablemente porque no se presentaron argumentos convincentes. El examen amplio ofrece otra oportunidad de examinar la situación de los funcionarios que han llegado al tope de su categoría sin perspectivas de avance, situación que indudablemente ha empeorado en los últimos años.

65. Sobre la base de la experiencia de las organizaciones que han introducido prestaciones monetarias en reconocimiento de servicios particularmente meritorios, la FICSA se declara escéptica ante la posibilidad de que se establezca un sistema de prestaciones por méritos en las organizaciones internacionales. Dadas la composición internacional del personal y la dificultad de medir objetivamente el rendimiento, ese sistema resulta dudoso. La FICSA considera que este asunto debe tratarse al margen del examen amplio, ya que requeriría una renovación de los sistemas de gestión de recursos humanos o más bien la introducción de esos sistemas en la mayor parte de las organizaciones. Una evaluación satisfactoria del rendimiento y la capacitación de los supervisores constituirían un requisito indispensable de todo plan de pagos sobre la base de los méritos. Estos asuntos no forman parte del examen amplio.

2. Reconocimiento de los familiares a cargo

a) Diferencia de la remuneración

66. En la actualidad, en los sueldos netos y en el ajuste por lugar de destino se establece una diferencia entre funcionarios con cónyuge a cargo (o primer hijo a cargo si no hay cónyuge a cargo) y funcionarios sin cónyuge a cargo (o primer hijo a cargo) mediante tasas distintas de contribuciones del personal, las que hasta hace poco se basaban en las tasas impositivas locales aplicables en los siete lugares de destino en que hay sedes. Esas tasas son progresivas: a medida que aumenta la remuneración, aumenta la diferencia entre los funcionarios con familiares a cargo y los funcionarios sin ellos. Al nivel P-1/I, la diferencia es del 6,1%, al nivel P-4/VI, del 8,0%, y al nivel de Secretario General Adjunto (SGA), del 10,6%.

67. Se recuerda que las contribuciones del personal tienen dos propósitos. En primer lugar, constituyen una tributación interna. En segundo lugar, son la fuente de ingresos del Fondo de Nivelación de Impuestos. Las contribuciones del personal no se aplican de la misma manera que los impuestos, sino más bien a la inversa (los sueldos netos se convierten en sueldos brutos). El propósito de las contribuciones del personal es muy distinto del de los impuestos nacionales sobre la renta, ya que las organizaciones no están en condiciones de proporcionar a sus "contribuyentes" ninguno de los beneficios que puede proporcionar un gobierno.

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

68. El reconocimiento del factor familiares a cargo debe considerarse una prestación social, que debe concederse uniformemente a los funcionarios de todas las categorías. La FICSA propone que la diferencia de remuneración sea un porcentaje igual para todo el cuadro orgánico y categorías superiores, y se fije en un 10,6%, porcentaje que corresponde ahora a la categoría de Secretario General Adjunto. La remuneración de los funcionarios con un familiar primario a cargo aumentaría en consecuencia. Incluso habría buenas razones para ir más allá y convertir esa prestación en una suma global.

b) Prestaciones por familiares a cargo

Prestación por hijos a cargo

69. El aumento del monto de la prestación por hijos a cargo que recomendó la CAPI es un ajuste que se necesita con urgencia dado que la última actualización se hizo con efecto al 1° de enero de 1983. Para el futuro debe introducirse un sistema de ajustes periódicos.

70. Otro asunto que debe examinarse en el contexto del examen amplio es el límite de edad para que haya derecho a percibir prestación por hijo a cargo y sueldo y ajuste por lugar de destino a la tasa de funcionario con familiares a cargo (en los casos en que no haya cónyuge a cargo). En la actualidad, el límite es de 18 años, y de 21 años en el caso de hijos que cursen estudios de tiempo completo. Es bien sabido que la educación postsecundaria va más allá de los 21 años en la mayor parte de los sistemas educacionales y se ha convertido en un requisito indispensable para la mayor parte de las profesiones. Muchos sistemas nacionales y muchas organizaciones internacionales ajenas al régimen común han reconocido este hecho extendiendo más allá de los 21 años el límite de edad para tener derecho a deducciones tributarias o prestaciones sociales.

71. La extensión del límite de edad para tener derecho a recibir sueldo y ajuste por lugar de destino a la tasa correspondiente a funcionarios con familiares a cargo es de particular importancia para padres sin cónyuge, que en su gran mayoría son mujeres.

72. La FICSA propone que el límite de edad para tener derecho a la prestación por hijos a cargo y a recibir sueldo y ajuste por lugar de destino a la tasa correspondiene a funcionarios con familiares a cargo (respecto del primer hijo a cargo cuando no haya cónyuge a cargo) se extienda a los 25 años respecto de los hijos que cursen estudios de tiempo completo.

Prestación por familiar secundario a cargo

73. Los criterios actuales que determinan el derecho a esta prestación, que excluyen el pago de prestación por familiar secundario a cargo si hay un cónyuge a cargo, son demasiado restrictivos y deben revisarse. No parece justificado excluir el pago de la prestación por familiar secundario en el caso de una familia de un solo ingreso.

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

3. Subsidio de educación

74. El ajuste de la suma máxima del subsidio, que se revisó por última vez en 1983, se postergó en 1986 y nuevamente en 1987. El aumento que recomienda la Comisión en 1988 debe considerarse en ese contexto. El nivel actual del subsidio, que es una de las prestaciones más importantes para los funcionarios expatriados, ha quedado totalmente erosionado por los aumentos de las tarifas de las escuelas en los últimos seis años. Esas demoras en la actualización del subsidio producen considerables penurias al personal.

75. Es, pues, necesario que para el futuro se establezca un mecanismo que garantice ajustes más frecuentes del subsidio sobre la base de criterios objetivos, como las tarifas de las escuelas a las que es más frecuente que asistan los hijos de los funcionarios públicos internacionales. También deben realizarse estudios amplios del nivel efectivo de los gastos a intervalos periódicos (pero menos frecuentes). Puesto que los datos sobre el reembolso de los gastos escolares están computadorizados en la mayor parte de las organizaciones, si no en todas ellas, indudablemente esa información se puede obtener sin grandes dificultades.

4. Pagos por separación del servicio

a) Escala de los pagos por separación del servicio

76. La FICSA ha señalado frecuentemente que la escala actual de pagos por separación del servicio es insuficiente.

77. Antes del 1° de enero de 1977, los pagos por separación del servicio (pago en concepto de compensación por los días acumulados de vacaciones anuales, prima de repatriación, indemnización por rescisión del nombramiento, pago en caso de fallecimiento) se computaban sobre la base del sueldo bruto menos las contribuciones del personal. Con efecto al 1° de enero de 1977, los pagos por separación del servicio se basaron en la remuneración pensionable menos las contribuciones del personal, con ajustes periódicos sobre la base del promedio ponderado del ajuste por lugar de destino (IPPALD). En 1981, cuando se introdujo el sistema doble de remuneración pensionable, la Asamblea General decidió que los pagos por separación del servicio se basaran en el sueldo bruto, ajustado según los movimientos del IPPALD, menos las contribuciones del personal. Cuando recomendó a la Asamblea General la incorporación de 20 puntos de ajuste por lugar de destino en el sueldo neto básico (con el correspondiente aumento de los sueldos brutos) con efecto al 1° de enero de 1985, la Comisión recomendó que no se cambiara la escala de pagos por separación del servicio. Esto fue un ardid injustificado para no aumentar la escala de pagos por separación del servicio.

78. Los pagos por separación del servicio se ajustan de conformidad con el movimiento del IPPALD. Pese a los tres ajustes introducidos desde 1985, la escala es ahora sólo aproximadamente un 12% superior a los sueldos netos básicos, excluido el ajuste por lugar de destino. Los ejemplos que se presentan a continuación, que se basan en el sueldo neto más el ajuste por lugar de destino correspondiente a un funcionario con familiares a cargo de categoría P-4 escalón VI en junio de 1988, demuestran la insuficiencia de la escala.

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

Pagos por separación del servicio como porcentaje del sueldo neto más el ajuste por lugar de destino en junio de 1988

	Porcentaje
Nueva York	79,2
Ginebra	53,7
Londres	68,7
Montreal	92,8
París	68,7
Roma	74,7
Viena	63,3

79. En consecuencia, se propone que se encuentre una fórmula más equitativa. Una posibilidad puede ser que la escala se base en el sueldo neto más el ajuste por lugar de destino de Nueva York.

b) Protección de la suma en monedas locales

80. Se ha aceptado que la inestabilidad monetaria imperante obliga a proteger el nivel de la remuneración y otras prestaciones en moneda local. En la actualidad no existe una protección de esa índole para los pagos por separación del servicio, como demuestran los ejemplos siguientes.

Evolución de los pagos por separación del servicio en monedas locales (P-4/VI)

Abril de 1986 a junio de 1988

	Porcentaje
Francos suizos	-18,3
Libras esterlinas	-11,4
Dólares canadienses	-1,8
Francos franceses	-9,6
Liras italianas	-9,7
Chelines austríacos	-15,5

81. Esas pérdidas en moneda local, que se produjeron pese a los ajustes de la escala sobre la base del IPPALD, son inaceptables cuando se agregan a una escala insuficiente. Por lo tanto, con carácter de urgencia hay que encontrar un mecanismo para proteger el nivel en moneda local de los pagos por separación del servicio.

c) Prima de repatriación

82. La FICSA desea señalar lo que considera una anomalía en el cálculo de la prima de repatriación que se basa en la escala de pagos por separación del servicio. En esa escala se establece una distinción entre funcionarios con familiares a cargo y

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

funcionarios sin familiares a cargo a consecuencia de las diferentes tasas de contribuciones del personal. La escala de la prima de repatriación establece otra distinción entre funcionarios con cónyuge e hijos a cargo y funcionarios sin cónyuge e hijos a cargo. En consecuencia, la prima de repatriación de un funcionario soltero corresponde sólo a aproximadamente el 53% de la suma que recibe un funcionario con cónyuge y/o hijos a cargo. Esta doble diferenciación no se considera justificada. En consecuencia, se propone que se aplique el mismo número de semanas (por año de servicios) a los funcionarios sin cónyuge o hijos a cargo que a los funcionarios con cónyuge y/o hijos a cargo.

d) Prima por terminación del servicio

83. La FICSA recuerda que siempre ha apoyado la introducción de una prima por terminación del servicio en caso de no renovación de un nombramiento de plazo fijo. Cabe dejar constancia de que esa prima debe aplicarse a todos los cuadros del personal. La propia Comisión recomendó, en 1976 y en 1978, la introducción de una prima por terminación del servicio como reconocimiento del hecho de que la renovación constante de contratos de plazo fijo establece para la organización empleadora no sólo una obligación moral, sino también la obligación legal de tratar el fin del nombramiento en la fecha de expiración de igual forma que si se pusiera término al mismo contrato antes de la fecha de expiración. Esta obligación ha sido confirmada por la jurisprudencia de los tribunales administrativos, dada la práctica peculiar de empleo del régimen de las Naciones Unidas de retener a funcionarios con contratos de plazo fijo durante muchos años, a veces a lo largo de toda su carrera. Cada vez más organizaciones conceden un número muy escaso o nulo de nombramientos permanentes, situación lamentable que es contraria a la resolución 37/126 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1982, orientada a la concesión de nombramientos permanentes. Los problemas financieros y otras consideraciones han producido una reducción de personal en un número cada vez mayor de organizaciones, razón por la cual la prima por terminación del servicio cobra más importancia que nunca.

84. En lo que respecta a las modalidades, la FICSA propone que se tomen como base las recomendaciones que hizo la Comisión en 1978.

IV. SEGURIDAD E INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA INTERNACIONAL

85. La existencia de las organizaciones internacionales se basa en estos principios fundamentales. Preocupan profundamente a la FICSA las violaciones cada vez más frecuentes de la seguridad y la independencia de los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas. El informe presentado por el Secretario General a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos en agosto de 1988 (E/CN.4/Sub.2/1988/17) demostró que las violaciones de los derechos humanos de los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas y las amenazas contra su seguridad e independencia habían aumentado en el último año y que quedaban sin resolver unos 100 casos. Se mencionaron los siguientes: el Afganistán, la Argentina, Bahrein, el Chad, Chile, China, Etiopía, las autoridades israelíes en el Líbano, la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, las

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

fuerzas armadas sirias en el Líbano, elementos desconocidos en el Líbano, Jordania, Kenya, la República Arabe Siria, Rwanda y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

86. En la resolución que aprobó (E/CN.4/Sub.2/1988/L.18), la Subcomisión consideró que esas violaciones de los derechos fundamentales de los funcionarios tenían efectos negativos sobre el cumplimiento de los mandatos de las organizaciones. Exhortó a los Estados miembros a que garantizaran el respeto de los derechos de los funcionarios y de sus familias, así como de los expertos al servicio del sistema de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, la Subcomisión confió a uno de sus miembros la tarea de realizar un examen de esas violaciones de los derechos humanos de los funcionarios, sus familias y expertos, así como de las repercusiones de esas violaciones sobre el funcionamiento de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se deberá presentar un informe a la Subcomisión en su próximo período de sesiones (agosto de 1989).

87. En un momento en que las organizaciones del régimen de las Naciones Unidas se ven llamadas con mayor frecuencia a arreglar controversias, establecer misiones de mantenimiento de la paz y ayudar a la reconstrucción de países destruidos por la guerra o por disturbios civiles, su labor no debe verse socavada a consecuencia de que no se respeten la seguridad y la independencia de sus funcionarios. Por el carácter mismo de sus tareas, miles de funcionarios, y en los próximos meses serán aún más, trabajan en zonas de peligro. Esos funcionarios deben estar protegidos para que las organizaciones internacionales puedan cumplir su importante misión.

88. Las resoluciones que aprobaron la Asamblea General y la Subcomisión hicieron que muchos tomaran mayor conciencia del problema y condujeron a la solución de algunos casos. El hecho de que más de 100 funcionarios o miembros de sus familias sigan encarcelados o detenidos, hayan desaparecido o hayan muerto, o estén retenidos contra su voluntad en un país, requiere medidas urgentes.

89. La FICSA exhorta a los Estados Miembros de que se trata a que hagan cuanto esté a su alcance para resolver satisfactoriamente los casos pendientes. Los funcionarios piden también a los Estados Miembros que respeten y protejan los derechos fundamentales de los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas.

90. Por su parte, la FICSA seguirá defendiendo la independencia y seguridad de los funcionarios y haciendo públicas todas las violaciones de esos principios básicos.

91. la FICSA propone que la Quinta Comisión prepare un proyecto de resolución, para su aprobación por la Asamblea General, que incluya los siguientes elementos:

a) Un llamamiento a los Estados Miembros para que respeten las prerrogativas e inmunidades de los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas y de sus familiares y garanticen el pleno disfrute de sus derechos humanos;

b) Una petición a los Estados Miembros donde haya funcionarios y familiares de éstos encarcelados, detenidos, desaparecidos o impedidos de dejar el país para que respeten los derechos de los funcionarios y sus familiares, así como los de las organizaciones;

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

c) Debe informarse a los Estados Miembros de la decisión del Comité Administrativo de Coordinación según la cual, en el futuro, el Secretario General de las Naciones Unidas podrá pedir a los jefes de las organizaciones interesadas que suspendan todas sus operaciones, con excepción de las de carácter puramente humanitario, en los países en que se haya arrestado o detenido a un funcionario del sistema de las Naciones Unidas en clara violación de sus prerrogativas e inmunidades y de los derechos y obligaciones de la organización empleadora con respecto a los funcionarios. Además, se deben cancelar todas las misiones hasta que se haya resuelto el caso;

d) Las organizaciones deben suspender la contratación de nacionales de Estados Miembros que violen los principios fundamentales de la Carta y los derechos humanos de los funcionarios de la administración pública internacional.

Nota

a/ Oficina Internacional del Trabajo, International Labour Review, vol. 126, No. 3, mayo-junio 1987.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library