



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/C.5/43/21
24 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 del Comité Coordinador de Sindicatos y
Asociaciones Independientes del Personal del Sistema
de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

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

Anexo

OPINIONES DEL COMITE COORDINADOR DE SINDICATOS
Y ASOCIACIONES INDEPENDIENTES DEL PERSONAL DEL
SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

INTRODUCCION

1. El 3 de mayo de 1988, el Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Independientes del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (CCSAIP), en nombre de más de 20.000 funcionarios de todos los lugares de destino, decidió conjuntamente con la otra federación que representa a los funcionarios del régimen común de las Naciones Unidas suspender su participación en todas las actividades de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI). El 10 de mayo de 1988, se envió al Secretario General de las Naciones Unidas y a todos los jefes ejecutivos de los organismos especializados que forman parte del régimen común una carta en que se les informaba de esa decisión, se explicaban brevemente las razones en que se basaba esa posición y se pedía que las condiciones de empleo del régimen común estuvieran sujetas a negociaciones auténticas entre el personal y los empleadores.
2. En consecuencia, el CCSAIP no ha participado hasta la fecha en las siguientes actividades de la CAPI:
 - a) El 13° período de sesiones del Comité Asesor en Asuntos de Ajustes por Lugar de Destino (CAAALD);
 - b) El 28° período de sesiones de la CAPI;
 - c) El estudio entre ciudades para determinar el costo de la vida en Ginebra.
3. La posición del CCSAIP se adoptó tras un examen ponderado y fue la única alternativa ante un deterioro prolongado de las condiciones de servicio unido a una sensación creciente de desaliento y frustración debido a que, desde hace ya varios años y en prácticamente todos sus períodos de sesiones, la CAPI no ha respondido a las preocupaciones de los órganos representativos del personal, a saber, el CCSAIP y la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA).
4. Del informe de la CAPI sobre su 28° período de sesiones (ICSC/28/R.15), de su informe a la Asamblea General a/ y de la declaración introductoria formulada por su Presidente en la Quinta Comisión el 21 de octubre de 1988 (A/C.5/42/SR.13) se desprende que la respuesta de la Comisión consiste en seguir haciendo caso omiso del malestar profundo y de la moral en deterioro de los funcionarios públicos internacionales en general y de los de las Naciones Unidas en particular, en todos los lugares de destino sin excepción, y en no ocuparse de las raíces más profundas de una situación que afecta a los funcionarios en su vida cotidiana, a saber, la necesidad de que el régimen común, del cual es parte el CCSAIP, pueda funcionar sin tropiezos.

/...

5. Los Estados Miembros, como empleadores de funcionarios públicos internacionales, han reconocido en varias resoluciones de la Asamblea General y en declaraciones individuales la necesidad de introducir reformas radicales en el régimen de las Naciones Unidas, particularmente en las esferas del presupuesto, la administración y las políticas de personal. A juicio del CCSAIP, las condiciones de servicio de los funcionarios públicos internacionales no pueden quedar aisladas de otros procesos de reforma. En particular, los sueldos y las prestaciones del personal son efectivamente parte integrante de toda la estructura financiera, administrativa y de personal, y en estos momentos, transcurridos 14 años desde la creación de la CAPI, requieren especial estudio.

6. A juicio del CCSAIP, para que las reformas en curso tengan efecto pleno, deben abarcar tanto el funcionamiento del régimen común como las condiciones generales de servicio del personal, a fin de que se corrija una situación en que el recurso fundamental de la Organización, es decir, los recursos humanos, debe responder en una situación de aislamiento.

7. Aunque comprende que las reformas no pueden introducirse de manera precipitada, el CCSAIP recomienda que se introduzcan cambios en la estructura, los conceptos, los métodos y los procedimientos para la determinación de las condiciones de servicio de los funcionarios públicos internacionales, a fin de adaptarlos a los nuevos desafíos y realidades del régimen de las Naciones Unidas y coordinarlos con principios racionales de gestión.

8. El CCSAIP no tiene más objetivos que el logro de un sistema eficaz, eficiente y confiable de organizaciones internacionales que puedan cumplir sus mandatos en las esferas de la paz, la cooperación, el desarrollo económico y social y los derechos humanos. Esto sólo se puede lograr si la comunidad internacional asume un compromiso decidido y se estimula la moral del personal. El CCSAIP desea promover el pleno uso del talento con que cuenta la administración pública internacional, tanto en las sedes como sobre el terreno, al servicio de los objetivos y programas de las Naciones Unidas.

I. ATAQUES A LA ADMINISTRACION PUBLICA INTERNACIONAL

9. La crisis actual de las Naciones Unidas, que inevitablemente afecta a la administración pública internacional y al régimen común, ha sido precedida de muchas otras crisis en las Naciones Unidas y en la mayor parte de los organismos especializados.

10. En muchos casos, los ataques al sistema de organizaciones internacionales y al multilateralismo en general se ven como ataques a la propia administración pública internacional. En último término, el efecto es el mismo: una disminución de la eficiencia de los sistemas multilaterales para la solución de los problemas mundiales.

11. Una breve reseña histórica de la función de las organizaciones internacionales en el mundo demuestra que hay un elemento relativamente constante: una forma importante de socavar las instituciones internacionales consiste en atacar a los

/...

funcionarios públicos internacionales que prestan servicios en ellas, ya sea mediante ataques abiertos contra su seguridad física y su independencia o mediante críticas injustificadas respecto de sus condiciones de servicio.

12. El CCSAIP, que se encuentra en la afortunada posición de mantener contacto diario con los funcionarios del mundo entero, está convencido de que si bien para toda institución la crítica constructiva puede ser provechosa, ésta puede tener también un efecto devastador en la moral de los funcionarios que se esfuerzan por dar lo mejor de sí. Los recientes ataques a las Naciones Unidas, que en algunos casos han sido muy virulentos, tienden a exceder la crítica corriente de que son objeto las instituciones gubernamentales.

13. Cabe señalar que la administración pública internacional es simplemente el reflejo del medio internacional en que trabajan los funcionarios y que las crisis que afectan a las organizaciones internacionales y a su personal se deben a presiones políticas y financieras de alcance mundial. El CCSAIP desea poner de relieve el hecho de que como consecuencia de la fragilidad de las organizaciones internacionales, los funcionarios públicos internacionales no disfrutaban siquiera de algunos de los derechos básicos de los funcionarios públicos nacionales; por ejemplo, los funcionarios públicos internacionales deben hacer frente a la falta de seguridad en el empleo, de sistemas de reemplazo y de planes de seguro de desempleo y de seguro social, a los efectos de la expatriación prolongada, etc.

II. DEFICIENCIAS DEL RÉGIMEN ACTUAL

14. El régimen común actual es el resultado de un proceso de evolución que se inició mucho antes de la creación de las Naciones Unidas. En 1921, en el informe Noblemaire se definieron los sistemas administrativos y presupuestarios de las secretarías de las organizaciones internacionales; en 1931, la Sra. Suzanne Bastid enunció los principios fundamentales básicos para determinar la remuneración de los funcionarios públicos internacionales; y en 1954, la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional (JCAPI) definió algunos principios fundamentales de la administración pública internacional. El CCSAIP considera que los conceptos básicos de esos estudios siguen teniendo validez hoy.

15. No obstante, el CCSAIP estima que el desarrollo del régimen común actual no se ha basado en un plan de evolución claramente concebido, sino que ha consistido más bien en una reacción a diversas crisis y convulsiones que se ha manifestado en modificaciones introducidas sin plan ni sistema. En el período transcurrido desde 1945 hasta la creación de la CAPI hubo no menos de 11 estudios y revisiones importantes de las condiciones de empleo, incluidas la remuneración y las prestaciones. En consecuencia, se fue haciendo más difícil lograr estabilidad y claridad.

A. Deficiencias estructurales/de procedimiento

Superposición de funciones

16. Una de las principales razones por las que la JCAPI fue reemplazada por la CAPI fue la necesidad de simplificar y racionalizar los mecanismos del régimen común sobre la base de la experiencia adquirida en el curso de varios exámenes de los niveles de remuneración realizados por la JCAPI entre 1962 y 1971, y de evitar la superposición de funciones entre la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), el Comité Administrativo de Coordinación (CAC), el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) y la JCAPI. A comienzos del decenio de 1970, el Comité Especial encargado de examinar el régimen de sueldos incluso previó la posibilidad de que la CAPI, cuya creación se había propuesto, pasara a reemplazar a la JCAPI y al CCCA.

17. A fines del decenio de 1980, la situación no es muy distinta; el sistema es aun más complejo y rígido y la superposición de funciones de hecho sigue siendo una de sus características principales. El CCSAIP sugiere que se determine con mayor claridad la jerarquía de las funciones de gestión en la esfera de la determinación de las condiciones de servicio y que se establezca una distinción entre:

- a) La preparación y el estudio;
- b) El proceso de adopción de decisiones;
- c) La supervisión de la aplicación de las decisiones.

18. El CCSAIP sugiere también que se establezca una clara distinción entre las funciones de:

- a) Los órganos técnicos;
- b) La coordinación entre organismos;
- c) Los órganos intergubernamentales.

Relaciones entre organismos y entre secretarías

19. La función de la Asamblea General como principal órgano legislativo en lo que respecta a, entre otras cosas, la determinación de las condiciones de servicio del régimen común no está claramente definida y se limita en el plano legal a la función que confiere la Carta de las Naciones Unidas a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social de formular recomendaciones a los organismos especializados. Así pues, las decisiones de la Asamblea General respecto del régimen común pueden considerarse obligatorias únicamente para la Secretaría de las Naciones Unidas y para sus órganos y organismos subsidiarios. El CCSAIP estima que esa situación es fuente de discrepancias y fricciones que disminuyen la eficiencia del funcionamiento del régimen común.

20. De hecho, la única autoridad que obliga a la aplicación de las decisiones en las organizaciones del régimen común se basan en los acuerdos concertados entre las organizaciones internacionales participantes. Esos acuerdos no son uniformes y el elemento principal que los diferencia es que algunos no mencionan la posibilidad de que se establezca una administración pública internacional unificada ni un órgano asesor único para toda la administración pública internacional, en particular, la CAPI.

21. La función de coordinación del CAC es limitada en lo que respecta a la unificación de las condiciones de servicios.

22. El CCSAIP considera que esos elementos deben estudiarse cuidadosamente para evitar posible competencia y conflicto entre los diversos órganos, organismos y organizaciones internacionales que tienen funciones de adopción de decisiones. Es posible que las divisiones puedan llevar a la existencia de distintas "clases" de funcionarios públicos internacionales, a la competencia en la contratación, a dificultades para el intercambio de personal y a discrepancias en sus condiciones de servicio.

B. Deficiencias del mecanismo de consultas

23. La situación actual de que las dos federaciones de funcionarios públicos internacionales hayan suspendido su participación en la CAPI es clara prueba de la ruptura del mecanismo de consulta y de la falta de confianza en su objetividad.

24. Las numerosas intervenciones efectuadas en el pasado por los representantes del personal deberían haberse tomado en serio. Si se hubieran tratado con la seriedad que merecían, la actual situación nunca se habría planteado. El CCSAIP considera que es deber de los encargados de adoptar decisiones y de la administración no limitarse a resolver los problemas inmediatos sino adelantarse y responder adecuadamente a las situaciones que pudieran conducir a una ruptura del proceso de consulta.

25. El CCSAIP desea señalar el hecho de que la base del vínculo contractual jurídico entre los funcionarios y sus empleadores es el Reglamento y Estatuto del Personal de las Naciones Unidas. El Estatuto, aprobado por la Asamblea General, estipula acertadamente en el párrafo a) de la cláusula 8.1 del artículo VIII lo siguiente:

"El Secretario General establecerá y mantendrá contacto y comunicación constantes con el personal a fin de asegurar la participación efectiva de éste en la determinación, el examen y la solución de cuestiones relativas al bienestar del personal, incluidas las condiciones de trabajo, las condiciones generales de vida y otras políticas de personal ..."

El artículo III estipula que los sueldos de los funcionarios serán fijados por el Secretario General.

26. A juicio del CCSAIP, el estatuto de la CAPI no se ajusta al párrafo a) de la cláusula 8.1, que refleja el vínculo contractual existente entre los funcionarios y sus empleadores, y que fue aprobada por la Asamblea General, principal órgano legislativo de las Naciones Unidas. La oportunidad de celebrar consultas es de hecho bastante menos que la "participación efectiva" establecida en el Estatuto del Personal.

27. Hasta el proceso de consulta en que la CAPI ha basado su funcionamiento y sus relaciones con el personal ha estado sujeto a una erosión continua, permanente y acumulativa.

28. La ausencia de medidas que permitan la participación plena y efectiva del personal en la determinación de las condiciones de servicio es indudablemente la deficiencia más grave del régimen común. La plena participación de los representantes del personal con los representantes de sus empleadores en las deliberaciones de todos los órganos y órganos consultivos que se ocupan de las condiciones de servicio desde las etapas preliminares hasta desembocar en el proceso de adopción de decisiones no puede sino facilitar considerablemente el funcionamiento sin tropiezos del sistema.

III. FUNCIONAMIENTO DE LA CAPI

29. En su 28° período de sesiones la CAPI introdujo algunas modificaciones en sus métodos de trabajo, de las que informó a la Asamblea General en su informe anual a/.

30. El CCSAIP llevó a cabo una cuidadosa evaluación de esas modificaciones y llegó a la conclusión de que no alcanzaban a equivaler a la reforma requerida, por las siguientes razones:

a) Las modificaciones no guardan proporción con las reformas que se están introduciendo en las Naciones Unidas en las esferas presupuestaria, financiera, administrativa y de política de personal;

b) No se ocupan del gran número de deficiencias enumeradas en la sección II del presente documento;

c) No proporcionan los medios necesarios para permitir la participación plena y efectiva de los representantes del personal en deliberaciones de importancia capital para el personal;

d) No se ocupan de la falta de transparencia y de la innecesaria complejidad de los métodos de trabajo de la CAPI;

e) No introducen ningún cambio en la composición de la CAPI ni en el proceso de selección de los miembros de la Comisión;

f) No se ocupan de la necesidad de restablecer un clima de confianza en lo tocante a las condiciones de empleo.

/...

31. Así pues, el CCSAIP no cree justificable analizar modificaciones menores de los métodos de trabajo de la CAPI, que ni van a las raíces de las deficiencias actuales del sistema ni satisfacen la solicitud de los representantes del personal de que se les permita negociar con sus empleadores.

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

32. El CCSAIP desea destacar desde el principio su reconocimiento a la Quinta Comisión y a la Asamblea General por su decisión de solicitar un examen amplio de las condiciones de servicio del cuadro orgánico y categorías superiores, examen que en rigor debiera haberse hecho bastante tiempo atrás.

33. Además de los objetivos básicos que han de alcanzarse mediante ese examen amplio - es decir, la posibilidad de retener y atraer a personal altamente calificado con un conjunto competitivo de remuneración y beneficios - cualquier sistema nuevo debe ser capaz de alcanzar un equilibrio en la distribución geográfica sin introducir pagos complementarios ilegales e injustos para beneficio de algunos funcionarios. El CCSAIP desea reiterar algunos de los principios que deben tomarse plenamente en cuenta en cualquier concepto de remuneración y emolumentos:

a) El factor de expatriación a largo plazo y sus consiguientes efectos negativos en la vida de los funcionarios y de sus familias, que incluyen las dificultades de reintegración financiera, laboral y cultural;

b) El requisito de alta movilidad entre diferentes medios, todos ellos diferentes de los del funcionario y su familia, que difiere de la mayoría de los servicios diplomáticos, en los que la persona puede ser reintegrada tras sus asignaciones fuera de su país de origen;

c) El reconocimiento del mérito como medio de aumentar la eficiencia y la productividad;

d) La promoción de las perspectivas de carrera como medio de motivar el personal;

e) La compensación por prestar servicio en lugares de destino difíciles en forma de compensación financiera y de promoción de las perspectivas de carrera;

f) Niveles comparables de remuneración por trabajo comparable;

g) Las diferencias en los gastos de sustento;

h) Protección automática contra las fluctuaciones de las monedas.

34. El CCSAIP desea poner de relieve algunos resultados del actual sistema insuficiente de niveles efectivos de remuneración:

/...

a) Los pagos complementarios que algunos funcionarios reciben de determinados países;

b) Los subsidios de alquiler.

35. El CCSAIP opina que en el examen amplio debería servir de guía un conjunto de organizaciones internacionales, en particular las Organizaciones Coordinadas y las Comunidades Europeas y las empresas del sector privado de los principales lugares de destino donde hay sede, para determinar el nivel de los sueldos sobre la base de un conjunto total de remuneración y beneficios que incluyera un factor de expatriación a largo plazo.

36. Con respecto al ajuste por lugar de destino, el CCSAIP:

a) Sugiere la eliminación del ajuste negativo por lugar de destino y el establecimiento de un nivel mínimo basado en una media de los niveles del ajuste por lugar de destino en los siete principales lugares de destino. Esta propuesta favorecería la movilidad y tendría en cuenta las condiciones de vida difíciles de algunos lugares de destino;

b) Apoya la propuesta de estudiar la posibilidad de separar el elemento de vivienda del ajuste por lugar de destino y de simplificar la metodología existente para las comparaciones periódicas y entre lugares de las diferencias del costo de la vida.

V. CONDICIONES DE SERVICIO SOBRE EL TERRENO

37. Recientemente se han introducido algunas mejoras que favorecen al personal en una serie de lugares de destino sobre el terreno y de condiciones de vida difíciles. Aunque el CCSAIP está a favor del principio de igualación del poder adquisitivo por trabajo comparable, es imprescindible introducir incentivos financieros y relacionados con la promoción de las perspectivas de carrera que faciliten el servicio en lugares de destino con condiciones de vida difíciles y estimulen la movilidad del personal.

38. Las mejoras introducidas este año en materia de subsidios por asignación y elemento de movilidad no han alcanzado los resultados perseguidos.

39. Cabe destacar que algunos Estados Miembros y empresas del sector privado ofrecen incentivos financieros a sus funcionarios destacados en lugares de destino difíciles calculados como un plus del 10% al 25% por encima de la remuneración recibida en la sede, a lo cual se suman otros beneficios considerables.

VI. SEGURIDAD E INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA INTERNACIONAL

40. En un momento en que se recurre cada vez más a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para que solucionen conflictos, organicen operaciones de mantenimiento de la paz y ayuden en las tareas de reconstrucción de países destruidos por la guerra o por desórdenes civiles, su labor no debe ser socavada por la falta de respeto por la seguridad e independencia de su personal. /...

41. Lamentablemente, siguen produciéndose violaciones de los derechos jurídicos y humanos fundamentales de los funcionarios de las Naciones Unidas y amenazas contra su seguridad e independencia; hay más de 100 casos de ese tipo sin resolver.

42. También hay que analizar el problema de la seguridad de la familia de los funcionarios, pues guarda relación directa con el bienestar, la moral y la productividad del personal. Las organizaciones del régimen común también requieren una política más coordinada con respecto a los funcionarios que han estado sometidos a detenciones ilegales y su reintegración en la fuerza del trabajo.

VII. PENSIONES

43. El CCSAIP desea hacer algunas observaciones generales sobre uno de los aspectos más importantes de las condiciones de servicio del personal: las pensiones. En 1982 el Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas recomendó una serie de medidas encaminadas a reducir el déficit actuarial de la Caja. Las recomendaciones apuntaban a lograr economías atribuibles casi en su totalidad a reducciones de los beneficios de futuros pensionados. Se aplazó el aumento de la tasa de aportación. Todo parece indicar que habrá que tratar nuevamente el problema del déficit porque el nivel de las aportaciones sigue siendo aparentemente insuficiente. Se están haciendo varios estudios para determinar el camino que habrá de tomarse. El CCSAIP se opone firmemente a toda nueva disminución de los beneficios como medio de encarar el problema del déficit, que debe verse como un problema claro de financiación. Efectuar reducciones adicionales encubiertas como revisiones de la escala de la remuneración pensionable para todos los cuadros del personal no constituye una alternativa aceptable. Es preciso instaurar un período de estabilidad prolongado de la Caja y de los futuros pensionados del sistema a fin de fomentar la confianza en el futuro de la administración pública internacional.

Notas

a/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 30 (A/43/30).
