



Asamblea General

Distr. general
11 de octubre de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 136 del programa

Dependencia Común de Inspección

Relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas” (véase A/67/136).



Resumen

El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas” señala y promueve las condiciones que facilitarían las relaciones entre el personal y la administración en todos los niveles de la Secretaría de las Naciones Unidas, sus lugares de destino y los órganos, fondos y programas administrados por separado, los tribunales, la Universidad de las Naciones Unidas, las operaciones de paz y las misiones políticas, de conformidad con los principios y los textos convenidos por los Estados Miembros.

La presente nota refleja las opiniones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre las recomendaciones hechas en el informe. Las opiniones del sistema se han consolidado sobre la base de aportaciones de las organizaciones miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, que acogieron con agrado el informe y apoyaron algunas de sus conclusiones.

I. Introducción

1. El objetivo del informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas”, que se preparó teniendo en cuenta las sugerencias formuladas por los representantes de la administración y el personal, fue determinar y promover condiciones que facilitaran las relaciones entre el personal y la administración en todos los niveles de la Secretaría de las Naciones Unidas, sus lugares de destino y los órganos, fondos y programas administrados por separado, los tribunales, la Universidad de las Naciones Unidas, las operaciones de paz y las misiones políticas, de conformidad con los principios y los textos convenidos por los Estados Miembros.

2. El examen reveló que la aplicación de los principios de las relaciones entre el personal y la administración, establecidos desde un punto de vista jurídico y político, distaba mucho de ser uniformemente satisfactoria en las diversas entidades e indicó que es problemática en todos los niveles de la interacción entre el personal y la administración. El informe observa que para establecer relaciones eficaces entre el personal y la administración ambas partes deben estar dispuestas a participar de buena fe en las conversaciones, y debe haber una comprensión adecuada de los asuntos de que se trate, aspecto este último que está estrechamente relacionado con la formación necesaria en materia de relaciones entre el personal y la administración. Se señaló que en varios de los órganos mixtos, como el Comité del Personal y la Administración (CPA), único órgano mixto de negociación (entre el personal y la administración) para toda la Secretaría, algunos acuerdos sobre asuntos relacionados con los recursos humanos son producto de negociaciones, lo que demuestra la existencia de una negociación colectiva de facto. Posteriormente, el informe propone que se reconozca explícitamente ese concepto respecto de los órganos mixtos de negociación y exhorta a la Asamblea General a que reconozca la aplicación en ese sentido de los instrumentos pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al personal de las Naciones Unidas. También sugiere una serie de mejoras concretas del CPA.

II. Observaciones generales

3. Las organizaciones de las Naciones Unidas acogen con agrado el informe. Agradecen a la Dependencia Común de Inspección por proporcionar un análisis y recomendaciones útiles que ponen de relieve maneras de mejorar las relaciones entre el personal y la administración. Las organizaciones incluidas en el ámbito del informe desean facilitar y apoyar nuevas conversaciones sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (CCPA).

4. Si bien la mayoría de las organizaciones están de acuerdo en que el informe proporciona una descripción general de las relaciones entre el personal y la administración, observan que este no refleja suficientemente la relación positiva y constructiva que mantienen actualmente el personal y la administración, aunque toman conocimiento de los ejemplos presentados en el informe que ilustran las excelentes relaciones que existen entre el personal y la administración en algunas de las organizaciones. Aguardan con interés la oportunidad de compartir las mejores prácticas y la experiencia adquirida sobre la manera de facilitar excelentes

relaciones entre el personal y la administración en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

5. Además, las organizaciones observan que el informe presenta recomendaciones sorprendentemente detalladas sobre cómo debe funcionar el CCPA. En particular, a juicio de la mayoría de las organizaciones, las referencias a las “negociaciones” y a la “negociación colectiva”, no se basan en el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas ni en el Reglamento del Personal, citados en el anexo I del informe. Por ejemplo, la cláusula 8.2 se refiere claramente a la función de los órganos mixtos del personal y la administración como una función de asesoramiento, y la regla 8.1 h) se refiere a estudiar y hacer observaciones en el contexto de la función de los representantes del personal en el examen de las directrices y las instrucciones administrativas.

6. Además, la cuestión de la delegación de autoridad es, a juicio de las organizaciones, demasiado amplia para examinarse únicamente en el contexto de las relaciones entre el personal y la administración. Las organizaciones ponen de relieve las diferencias que existen en el sistema de las Naciones Unidas, particularmente en los organismos especializados, y por lo tanto debería establecerse una distinción entre los organismos, fondos y programas que pertenecen a esa categoría y otras organizaciones donde dicha delegación está menos estructurada. En ese sentido, las organizaciones toman nota del párrafo 53, que se refiere a las incertidumbres con respecto al régimen de delegación de autoridad y proponen que una de las principales tareas del Asesor Jurídico del CCPA sea aclarar el asunto. Si bien las organizaciones apoyan la aclaración de toda incertidumbre en el régimen actual de delegación de autoridad, esa tarea competiría al Secretario General y no al Asesor Jurídico del CCPA.

7. Las Naciones Unidas y las organizaciones incluidas en el informe también formularon observaciones sobre el asunto de si el Secretario General tenía la obligación de “consultar” o “negociar” con el personal en lo relativo a los recursos humanos. Ese asunto se menciona en los párrafos 64 a 68 del informe. En el párrafo 65 se hace referencia al uso del tiempo futuro en la cláusula 8.1 a): “El Secretario General/la Secretaria General establecerá y mantendrá contactos y comunicación constantes con el personal a fin de velar por que este participe efectivamente en la determinación, el examen y la solución de las cuestiones relativas al bienestar del personal, incluidas las condiciones de trabajo, las condiciones generales de vida y otros aspectos de la administración de los recursos humanos”. Partiendo de esta disposición, la Dependencia Común de Inspección declara en el párrafo 65 que “con arreglo a dicha cláusula 8.1, el resultado de las conversaciones es ‘una decisión bilateral, es decir, un acuerdo’, por lo que, siguiendo ese razonamiento, ‘negociación’ es el término apropiado”. Al parecer, esa afirmación refleja la opinión de la Dependencia Común de Inspección de que la Asamblea General ha obligado al Secretario General a tomar decisiones respecto de asuntos relativos a los recursos humanos solo tras haber llegado a un acuerdo con los representantes del personal mediante un proceso de negociación obligatoria.

8. Las Naciones Unidas consideran esa opinión incompatible con la clara formulación de las disposiciones pertinentes del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas y el Reglamento del Personal, y también del Artículo 97 de la Carta. La participación del personal en la solución de las cuestiones relativas a su bienestar, prevista en la cláusula 8.1, no requiere que las decisiones sobre asuntos de

recursos humanos deban ser adoptadas bilateralmente por el Secretario General junto con el personal. En efecto, la cláusula 8.2 y la regla 8.2 c) disponen expresamente que la función de los órganos mixtos del personal y la administración es proporcionar asesoramiento y recomendaciones al Secretario General. El método por el cual los órganos mixtos del personal y la administración proporcionan asesoramiento y recomendaciones (ya sea mediante negociaciones, conversaciones, consultas o acuerdos) no da lugar a ninguna obligación jurídica por parte del Secretario General de negociar con el personal y obtener su acuerdo antes de tomar una decisión sobre las cuestiones relativas al bienestar del personal.

9. Además, las Naciones Unidas (y los organismos incluidos en el informe) señalan que, en virtud del Artículo 97 de la Carta, el Secretario General es el más alto funcionario administrativo de la Organización y es, en última instancia, responsable de todos los aspectos de la labor de la Organización, incluida la gestión de los recursos humanos. Por consiguiente, no puede restringirse la autoridad del Secretario General obligándolo a obtener el acuerdo del personal antes de tomar decisiones sobre cuestiones relacionadas con la gestión de recursos humanos y el bienestar del personal.

10. Las Naciones Unidas y los organismos estudiados en el informe también observan que el cuadro 1, que aparece a continuación del párrafo 28, contiene ejemplos de casos en los que el personal percibió que no se había consultado a sus representantes antes de tomar una decisión sobre asuntos de su incumbencia. Las organizaciones quisieran destacar que las federaciones del personal participan plenamente en las reuniones de la Red de Recursos Humanos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación. Además, las federaciones del personal mantienen un diálogo con las organizaciones durante los periodos de sesiones oficiales de las reuniones del Comité de Alto Nivel.

11. Sin embargo, más específicamente, durante varios años, tanto el Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (CCISUA) como la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA) han sido observadores (y participantes) muy activos en las reuniones de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad (IASMN). Ambas federaciones de funcionarios también participan en algunos de los grupos de trabajo de la IASMN con el fin de hacer aportaciones en las etapas tempranas respecto de las políticas que afectan al sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. El Sindicato del Personal del Servicio Móvil no es miembro del CCISUA ni de la FICSA, pero sí de la Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas (UNISERV), que es una tercera federación de funcionarios. Hasta la fecha, la UNISERV no ha solicitado participar en las reuniones de la IASMN, en las que se examinan cuestiones de política.

12. Además, las Naciones Unidas y sus organizaciones observan que la Organización ha participado muy activamente no solo en las asambleas anuales de funcionarios del CCISUA y la FICSA, sino también en la reunión anual del Sindicato del Personal del Servicio Móvil, durante la cual se asigna tiempo al personal para que dialogue directamente con el Secretario General Adjunto de Seguridad sobre una serie de asuntos de seguridad. La cuestión de la participación del personal en los equipos de gestión de la seguridad se plantea repetidamente, y las Naciones Unidas siempre han sido constantes en su apoyo a dicha participación,

cuando ha sido viable, sin dar una autorización general al respecto. Por otra parte, las Naciones Unidas han promovido invariablemente, en muchas ocasiones, un intercambio abierto de información entre el personal y el Departamento de Seguridad sobre cuestiones relacionadas con la seguridad. Por consiguiente, el informe presenta una imagen sesgada al hacer caso omiso de la situación actual.

13. Las Naciones Unidas y los organismos objeto del informe observan que sus recomendaciones se basan en un entendimiento entre los representantes del personal y la administración, al utilizar términos como “disponible y necesario”, “fácil” y “frecuente” que son de carácter subjetivo. Además, al abogar aparentemente por que el CCPA desempeñe una función más importante, el informe sugiere que se pase de un principio de consulta a uno de negociación. Por consiguiente, las recomendaciones parecen ser contrarias a la amplia experiencia de las Naciones Unidas y sus fondos y programas, y no tienen en cuenta las consecuencias o los riesgos potencialmente negativos que pueden afectar a un sistema más diverso y dinámico de las Naciones Unidas. El principio de la transacción y la negociación en el marco de las Naciones Unidas y sus fondos y programas plantea un complejo desafío, dada la diversidad de las estructuras de gobernanza. En ese sentido, habida cuenta del número de órganos representativos del personal y el número y el tamaño de las entidades del régimen común de las Naciones Unidas, no sería práctico establecer medidas específicas para cada contexto institucional.

III. Observaciones concretas sobre las recomendaciones

Recomendación 1

El Secretario General deber proporcionar a los Estados Miembros los informes de todos los períodos de sesiones del CPA, incluidos sus anexos, y debe facilitar además la celebración de una reunión oficiosa anual para que el Presidente del Comité presente a los Estados Miembros el informe de cada período de sesiones, incluido el estado de aplicación de los acuerdos alcanzados en períodos de sesiones anteriores del CCPA.

14. Las organizaciones de las Naciones Unidas observan que conforme a los arreglos vigentes no existe ninguna disposición legislativa para el tipo de relación entre el CPA y los Estados Miembros que se prevé en la recomendación. Es prerrogativa de la Asamblea General decidir si desea celebrar reuniones oficiosas con el CPA o recibir informes de este.

Recomendación 2

El Secretario General y los jefes ejecutivos de los órganos y programas administrados por separado, reconociendo el carácter oficial de los órganos representativos y de los representantes elegidos por el personal, deben facilitar su acceso a todos los medios disponibles y necesarios de comunicación con el personal en general, según se convino en el Acuerdo núm. SMCC XXXII (2011).

15. Las organizaciones de las Naciones Unidas examinadas en el informe de la Dependencia Común de Inspección apoyan y acogen con agrado la recomendación y están actualizando sus directrices y políticas internas para aplicar las decisiones emanadas del 32° período de sesiones del CCPA (2011), incluida la de facilitar el acceso de los órganos representativos del personal y los representantes elegidos por

el personal a todos los medios disponibles y necesarios de comunicación con el personal en general. Respecto de las organizaciones que no estén vinculadas por decisiones tomadas en el CCPA o el CPA, la facilitación del acceso a todos los medios disponibles y necesarios de comunicación con los órganos representativos del personal y los representantes elegidos por el personal se basa en el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas y el Reglamento del Personal promulgados por la Asamblea General.

Recomendación 3

Una vez que se ha llegado a un acuerdo en el CPA sobre criterios equitativos y armonizados para determinar los servicios e instalaciones y el tiempo oficial necesarios para desempeñar funciones de representación del personal, el Secretario General y los jefes ejecutivos de los órganos administrados por separado deben dictar instrucciones administrativas revisadas al respecto; hasta entonces, la instrucción administrativa ST/AI/293 y el documento A/C.5/50/64 deben aplicarse plenamente y considerarse disposiciones mínimas.

16. Las organizaciones de las Naciones Unidas apoyan y acogen con agrado la recomendación y continuarán procurando adaptar sus instrucciones administrativas en ese sentido.

Recomendación 4

El Secretario General y los jefes ejecutivos de los órganos y programas administrados por separado deben asignar recursos apropiados a sus respectivas dependencias de recursos humanos para desarrollar (preferentemente de manera conjunta con los representantes del personal) y ejecutar actividades de capacitación sobre cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración, y alentar vivamente a los directivos recientemente nombrados y a los representantes del personal recientemente elegidos a participar en esa capacitación.

17. Las organizaciones de las Naciones Unidas acogen con agrado la recomendación. Sin embargo, señalan que actualmente existe un grupo de trabajo del CPA que está examinando las cuestiones planteadas por la recomendación. Teniendo en cuenta los limitados recursos disponibles, sería más viable integrar las actividades de capacitación sobre cuestiones relacionadas con el CPA en la capacitación existente que asignar recursos adicionales.

Recomendación 5

La Asamblea General debe solicitar al Secretario General que someta a su aprobación la inclusión de una cláusula apropiada en el Estatuto del Personal que confirme el reconocimiento del derecho del personal de las Naciones Unidas a la negociación colectiva, consagrado en el anexo de su resolución 128 (II). El Secretario General y los jefes ejecutivos de los órganos y programas administrados por separado deben aplicar al personal de sus entidades respectivas las normas y principios enunciados en los instrumentos pertinentes de la OIT, especialmente la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998).

18. Las organizaciones toman conocimiento de la recomendación dirigida a los órganos legislativos. La Asamblea General establece las condiciones de servicio del personal de las Naciones Unidas mediante la promulgación del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas. Hasta la fecha, la Asamblea no ha tomado ninguna decisión para incluir el derecho a la negociación colectiva en las condiciones de servicio. Sin embargo, la Asamblea ha previsto una amplia participación de los representantes del personal en las conversaciones sobre las cuestiones de recursos humanos, mediante la promulgación de la cláusula 8.1, que dice que el Secretario General “establecerá y mantendrá contactos y comunicación constantes con el personal a fin de velar por que este participe efectivamente en la determinación, el examen y la solución de las cuestiones relativas al bienestar del personal, incluidas las condiciones de trabajo, las condiciones generales de vida y otros aspectos de la administración de los recursos humanos”.

19. Respecto del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (Convenio núm. 98 de la OIT), al que se hace referencia en el párrafo 127 y las notas de pie de página 107 y 108 del informe de la Dependencia Común de Inspección, cabe señalar que el artículo 6 del Convenio establece específicamente que el Convenio “no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado”. Por consiguiente, no puede decirse que sea aplicable, ni siquiera por analogía, a los funcionarios públicos internacionales. Así pues, corresponde a la Asamblea General examinar su posición en cuanto a si establecer el derecho a la negociación se ajustaría a su autoridad exclusiva de aprobar el presupuesto de la Organización, de conformidad con el Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas.

20. Respecto de las referencias a aplicar las normas y los principios de los instrumentos pertinentes de la OIT, en particular, la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), las organizaciones observan que la Declaración exhorta a los miembros de la OIT a, entre otras cosas, eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y abolir efectivamente el trabajo infantil. Las organizaciones cuestionan la pertinencia de esos principios en el contexto de los asuntos laborales de las Naciones Unidas.

Recomendación 6

El Secretario General y los jefes ejecutivos de los órganos y programas administrados por separado deben velar por que los órganos representativos del personal de sus entidades respectivas tengan acceso fácil y frecuente a todos los niveles apropiados de gestión, incluido el más alto, por conductos tanto oficiales como oficiosos.

21. Las organizaciones de las Naciones Unidas apoyan y acogen con agrado la recomendación. Señalan que el acceso a todos los niveles de gestión ya se ha proporcionado. Además, las organizaciones siguen recordando a la administración su obligación de consultar con los representantes del personal respecto de cualquier asunto que pueda tener efectos en sus condiciones de trabajo. En ese sentido, seguirán velando por que las vías de comunicación permanezcan abiertas y accesibles.