

Relaciones entre el personal y la administración en los organismos especializados y el régimen común de las Naciones Unidas

Preparado por

Gérard Biraud

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, 2012



Naciones Unidas

Relaciones entre el personal y la administración en los organismos especializados y el régimen común de las Naciones Unidas

Preparado por

Gérard Biraud

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra, 2012

Resumen

El informe sobre las relaciones entre el personal y la administración en los organismos especializados y el régimen común de las Naciones Unidas es una continuación del informe de 2011 sobre las relaciones únicamente en las Naciones Unidas, publicado con la signatura JIU/REP/2011/10 y A/67/136, y lo complementa. Al igual que el anterior, el presente informe se ha preparado teniendo en cuenta las sugerencias formuladas por el Secretario General Adjunto (SGA) de Gestión, la Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y varios representantes del personal, y se basa en las conclusiones del documento JIU/REP/2011/10, que complementa. El establecimiento de una buena interacción efectiva entre la administración y el personal en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas examinadas tiene una importancia decisiva para la prestación de servicios de alta calidad. El informe tiene como objetivo analizar los procesos mediante los que determinados agentes contribuyen a unas relaciones armoniosas y eficaces en beneficio de las organizaciones respectivas y el régimen de sueldos y prestaciones común a todas las organizaciones y entidades asociadas del sistema de las Naciones Unidas. El ámbito del informe se centra en los procesos y mecanismos de dichas relaciones, más que en las cuestiones sustantivas relacionadas con los recursos humanos, a las que sin embargo se hará referencia con fines ilustrativos.

Se espera que la aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe por sus tradicionales destinatarios —los órganos legislativos o rectores de las organizaciones interesadas y sus jefes ejecutivos— junto con la consideración de algunas sugerencias formuladas por los dirigentes elegidos de los órganos representativos del personal contribuyan a mejorar la labor de diversos órganos mixtos y a eliminar los obstáculos a unas relaciones más eficaces entre el personal y la administración, en beneficio de todas las organizaciones examinadas.

Principales resultados, conclusiones y recomendaciones

El Inspector, después de celebrar más de 100 horas de entrevistas y realizar un examen de las respuestas al cuestionario y la documentación complementaria proporcionadas por los representantes del personal y la administración de las organizaciones interesadas, concluyó que la calidad de las relaciones entre ambas partes durante el período 2009 y 2011 fue muy desigual en las entidades del sistema de las Naciones Unidas examinadas, con grandes diferencias de una organización a otra. En efecto, la calidad de esas relaciones en algunas organizaciones, como el CCI, la UIT, la UPU y la OMPI, fue baja y se registraron graves problemas, mientras que fue de buena a excelente en otras organizaciones, como el OIEA, la OMI, el ONUSIDA, la ONUDI, la OMT y la OMM. En seis organizaciones (FAO, OACI, OIT, UNESCO, PMA y OMS), la calidad de esas relaciones generalmente fue mediana y se experimentaron algunos problemas estructurales y de procedimiento.

En la mayoría de las entidades que se examinan, la actual crisis financiera mundial no ha facilitado esas relaciones. La urgencia de los Estados miembros por limitar sus compromisos financieros con las organizaciones generó fuertes tensiones entre el personal en general, que cada vez está más preocupado por la reducción de puestos de trabajo, y la administración, que se encuentra entre la espada y la pared tratando al mismo tiempo de atender las exigencias de los Estados miembros y de reducir al mínimo sus efectos en la pérdida de puestos de trabajo.

El presente informe contiene 9 recomendaciones: 3 a los órganos rectores de las organizaciones interesadas y 7 a sus jefes ejecutivos. También se exponen algunas prácticas útiles y se formulan sugerencias a la administración y a los órganos representativos del personal de las organizaciones que se examinan. Las principales conclusiones y las correspondientes recomendaciones del informe son las siguientes:

a) A pesar de los esfuerzos de regularización realizados por algunas organizaciones, la proporción de las categorías de trabajadores "que no forman parte del personal de plantilla" ha aumentado de manera constante hasta llegar a representar una parte importante de la fuerza de trabajo de todo el sistema de las Naciones Unidas. Por lo general, esos trabajadores son parte de la fuerza de trabajo permanente de las organizaciones, pero carecen de seguridad en el empleo. En la mayoría de las organizaciones, no tienen derecho a percibir una pensión ni a las prestaciones de seguro médico en el servicio o después de la separación del servicio y no pueden hacer uso de los procedimientos de presentación de reclamaciones u otros mecanismos de justicia interna. Del estatuto y el reglamento del personal de las organizaciones y los estatutos de los órganos representativos del personal se desprende claramente que su importante presencia aún ha de traducirse en cambios apreciables —tanto en las relaciones laborales como en la gobernanza— en las organizaciones de las Naciones Unidas y su régimen común de sueldos y prestaciones. Ha llegado el momento de que todas las partes interesadas —jefes ejecutivos, órganos del régimen común y órganos representativos del personal— reflexionen en consecuencia sobre cómo adaptarse mejor a la evolución de la realidad, garantizar un nivel mínimo razonable de protección y derechos a ese personal y avanzar hacia el logro de unas relaciones oficializadas y eficaces entre el personal que no es de plantilla y la administración. A este respecto, en la recomendación 1 se pide a los jefes ejecutivos que, en los informes que presenten a sus órganos legislativos o rectores sobre las cuestiones relacionadas con los recursos humanos, comuniquen el número de personas que pertenecen a cada categoría de las modalidades contractuales que no son de plantilla y los correspondientes derechos, prestaciones, costos y funciones.

b) Las relaciones entre el personal y la administración se deterioran gravemente cuando la aplicación del principio de libertad de asociación y el ejercicio del derecho a organizarse de los órganos representativos del personal se ve obstaculizado por presuntos actos de censura de su derecho a utilizar los servicios de radiodifusión de la organización. Para garantizar que tales hechos no se repitan, en la recomendación 2 se insta a los jefes ejecutivos de las organizaciones interesadas a que faciliten de manera activa el acceso de los representantes del personal a todos los medios disponibles y necesarios de comunicación con el conjunto del personal, sin censura alguna.

c) El Inspector quedó impresionado por las frecuentes manifestaciones de temor de muchos entrevistados —en particular aquellos cuya situación contractual era precaria— a participar públicamente en un sindicato o una acción sindical o a asumir una función de representación. El temor a represalias de la administración en las organizaciones de las Naciones Unidas pone de manifiesto una grave falta de confianza y transmite un mensaje inquietante. Los representantes del personal tienen derecho a una protección especial en el desempeño de sus funciones, tal como han reconocido los tribunales administrativos internacionales —el Tribunal Administrativo de la OIT (TAOIT), el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, el antiguo Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU)— y se reconoce en el estatuto y reglamento del personal de varias, aunque no todas, las organizaciones interesadas. El TANU ha establecido claramente que "es un elemento fundamental del derecho de asociación la obligación de no realizar ninguna acción contra un miembro del personal por el hecho de que este sea o haya sido un miembro o un representante de la Asociación del Personal o haya participado de cualquier otra manera en la Asociación". Con el fin de garantizar formalmente la protección

de los representantes del personal, en la recomendación 3 se insta a los jefes ejecutivos a que adopten las normas apropiadas en las organizaciones que carezcan de ellas.

d) En la mayoría de las organizaciones existe un órgano oficial mixto del personal y la administración que se ocupa de las cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración en el que ambas partes dialogan periódicamente al más alto nivel sobre las cuestiones que afectan al bienestar del personal y sus condiciones de servicio. Aunque pocos órganos mixtos se definen expresamente a sí mismos foros de negociación, en algunos se llevan a cabo verdaderas negociaciones, como lo demuestra el número de importantes acuerdos celebrados y ulteriormente aplicados. Aunque la existencia de plataformas oficiosas para el diálogo es útil y necesaria, deben ser un complemento más que un sustituto de las plataformas oficiales (como los órganos mixtos). La inexistencia de estas últimas, o una utilización insuficiente o indebida de las mismas cuando existen, es motivo de considerable preocupación con respecto a la rendición de cuentas por parte de la administración. A este respecto, en la recomendación 4 se insta a los jefes ejecutivos a que establezcan órganos mixtos que se ocupen de las cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración en las organizaciones donde no exista esa función.

e) Las entrevistas mantenidas con personal que ha estado o está destinado sobre el terreno permiten extraer dos importantes conclusiones: i) la existencia de un sentimiento casi universal de que los intereses del personal de la sede recibe, de modo intencional o no, prioridad sobre las preocupaciones del personal sobre el terreno; y ii) un desconocimiento general por parte de este personal, especialmente el de contratación nacional, del reglamento y estatuto del personal, es decir, de sus derechos y obligaciones como funcionarios de las Naciones Unidas. Para fomentar las relaciones entre el personal y la administración es preciso prestar más atención a las preocupaciones del personal sobre el terreno y los desafíos con que se enfrenta. Los representantes del personal de la sede, que tienen un acceso más fácil a los directivos, deben estar más en contacto con el personal sobre el terreno a fin de representar debidamente sus inquietudes. Por su parte, la administración debe respetar la obligación que le incumbe con respecto al personal y la organización de respetar las normas, reglas, políticas y garantías procesales y velar por que todo el personal, independientemente del lugar de destino, conozca sus derechos y obligaciones. A este respecto, en la recomendación 5 se insta a los órganos rectores de las organizaciones con presencia sobre el terreno a que exijan a sus jefes ejecutivos que cuando informen sobre las cuestiones relacionadas con los recursos humanos detallen los retos con que se enfrenta el personal sobre el terreno.

f) Las entrevistas y las respuestas a los cuestionarios indican que es casi general el reconocimiento por parte de los representantes tanto del personal como de la administración de la conveniencia de impartir capacitación en las cuestiones referentes a las relaciones entre ambas partes a los nuevos representantes elegidos del personal y al personal directivo recientemente nombrado. A este respecto, en la recomendación 6 se insta a los jefes ejecutivos a que asignen recursos apropiados a sus respectivos servicios de recursos humanos para desarrollar (preferentemente de manera conjunta con los representantes del personal) y ejecutar actividades de capacitación en las cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración y alienten vivamente a los directivos recientemente nombrados y a los representantes del personal recientemente elegidos a participar en esa capacitación.

g) Aunque no hay duda de la importancia de la capacitación en las cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración, la utilidad de los otros dos instrumentos de fomento de esas relaciones descritos en el presente informe, a saber, los acuerdos de reconocimiento y cooperación y las encuestas del personal, depende de: a) que dichos acuerdos contengan nuevos elementos que agreguen valor (por ejemplo,

disposiciones en las que se regulen con claridad las facilidades y el tiempo disponibles por el personal para el desempeño de las funciones de representación —algo que actualmente falta en algunas de las organizaciones que se examinan); y b) que se haya elaborado una encuesta de manera plenamente imparcial con la participación de los representantes del personal y la administración. La realización de encuestas promovidas por la organización no debe representar un obstáculo para que los representantes del personal realicen sus propias encuestas del personal (por ejemplo, para conocer sus prioridades y preocupaciones o solicitar su opinión sobre determinadas posiciones de los órganos representativos). A fin de que las encuestas del personal tengan la mayor utilidad posible, en la recomendación 7 se insta a los jefes ejecutivos a que dispongan la realización de encuestas del personal cada dos o cuatro años por una entidad externa independiente, en cuyo proceso de elaboración e interpretación deben participar los representantes tanto del personal como de la administración.

h) Las federaciones del personal desempeñan una función decisiva en las relaciones entre el personal y la administración a nivel de todo el sistema, ya que tienen encomendada la función de elevar las preocupaciones de los órganos representativos del personal que forman parte de ellas a la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Red de Recursos Humanos. A pesar del claro reconocimiento del papel que desempeñan en las deliberaciones de las entidades del régimen común, la práctica actual de que únicamente la organización empleadora de un representante del personal que actúe en nombre de una federación sufrague enteramente el tiempo de que dispone para dicho desempeño, mientras que otras organizaciones interesadas no participan en la financiación, es injusta e incoherente, ya que la federación representa los intereses de todo el personal de las organizaciones que forman parte de ella ante el régimen común. Por lógica, si las funciones de representación a nivel de la organización merecen ser remuneradas (a menudo existen textos que así lo disponen), cabe decir exactamente lo mismo de la representación del personal a nivel de todo el sistema. Por tanto, en la recomendación 8 se insta a los órganos legislativos o rectores de las organizaciones interesadas a que confíen a los jefes ejecutivos el mandato de otorgar prioridad a la elaboración de una fórmula para la distribución de la carga y un acuerdo para la financiación de todos los gastos relacionados con la función de representación de los miembros de las federaciones del personal reconocida en el Estatuto y el Reglamento de la CAPI.

i) Por último, cabe destacar el hecho de que nunca se reconocerá suficientemente la función decisiva que desempeñan los Estados miembros en la determinación de los estatutos y las condiciones de servicio del personal en la mayoría de las organizaciones. A pesar del papel fundamental que desempeñan en la determinación de distintos aspectos que afectan al bienestar del personal, actualmente al menos en siete organizaciones no existen disposiciones escritas formales que garanticen el derecho de los órganos representativos del personal a presentar sus puntos de vista a los Estados miembros en las reuniones de los órganos legislativos/rectores. Aunque los órganos representativos del personal no tienen ningún interés en que los Estados miembros microgestionen las relaciones entre el personal y la administración, generalmente hay unanimidad en que un mínimo de la debida diligencia y una mejor comprensión de sus preocupaciones por parte de los Estados miembros indudablemente fomentaría dichas relaciones. Esta afirmación tiene especialmente vigencia en un período de restricciones presupuestarias en el que el personal espera que los Estados demuestren la necesaria contención a la hora de elaborar propuestas que puedan menoscabar las condiciones de servicio o "incentivar" el recurso a contratos de no funcionarios u otras modalidades contractuales precarias para el desempeño de funciones básicas. A este respecto, en la recomendación 9 se insta a los órganos legislativos o rectores de las organizaciones en las que no existen disposiciones formales a

que adopten normas en las que se reconozca a los órganos representativos del personal el derecho a presentar exposiciones durante las reuniones de los órganos internos pertinentes sobre las cuestiones relacionadas con el bienestar del personal.

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Siglas.....		xii
I. Introducción.....	1–11	1
A. Antecedentes	1	1
B. Objetivos y alcance.....	2–4	1
C. Metodología.....	5–11	2
II. Dificultades para distinguir entre personal de plantilla y personal que no es de plantilla.....	12–27	5
A. Diversificación del personal y surgimiento y desarrollo del personal que no es de plantilla.....	12–15	5
B. Reconocimiento de hechos análogos en la sociedad civil y recomendación conexa de la Organización Internacional del Trabajo.....	16–18	7
C. Enfoque de las Naciones Unidas	19–20	8
D. Nuevos enfoques de los organismos especializados	21–23	9
E. Relaciones entre el personal que no es de plantilla y la administración.....	24–27	10
III. Marco jurídico de las relaciones entre el personal y la administración.....	28–33	12
A. Estatuto y reglamento del personal que definen la naturaleza de la relación	28	12
B. Principios básicos y textos de referencia	29–31	13
C. Estatutos de los órganos representativos del personal	32	14
D. El camino a seguir	33	15
IV. Órganos representativos del personal: qué son y cómo trabajan.....	34–40	16
A. Fundamento	34–35	16
B. Gobernanza de los órganos representativos del personal: rango jurídico de los estatutos y las disposiciones.....	36–37	16
C. Sistema electoral.....	38–39	17
D. Composición de los órganos representativos del personal	40	18
V. Condiciones de las relaciones entre el personal y la administración.....	41–56	19
A. Función de los jefes ejecutivos.....	41	19
B. Facilidades para el desempeño de las funciones de representación.....	42–48	19
1. Adscripción de puestos	43	20
2. Tiempo disponible.....	44–47	20
3. Locales de oficina y equipo.....	48	21
C. Libertad de comunicación	49–50	22
D. Protección de las funciones de representación del personal	51–56	23

VI.	Calidad general de las relaciones entre el personal y la administración	57–77	25
A.	Calidad de la comunicación, la información y las consultas	58–59	26
B.	Comunicación oficial (órganos mixtos) y contactos oficiales	60–65	27
C.	Posibles dificultades en las relaciones entre el personal y la administración en las oficinas locales	66–76	30
D.	El camino a seguir	77	33
VII.	Instrumentos para promover las relaciones entre el personal y la administración	78–95	34
A.	Capacitación	78–84	34
B.	Acuerdos de reconocimiento y cooperación entre el personal y la administración	85–90	36
1.	Contenido de todos los acuerdos de reconocimiento y cooperación	86	36
2.	Disposiciones adicionales relativas a acuerdos de reconocimiento y cooperación específicos	87–89	38
3.	Valor añadido de los acuerdos de reconocimiento y cooperación	90	39
C.	Encuestas del personal	91–93	39
D.	El camino a seguir	94–95	40
VIII.	Las relaciones entre el personal y la administración y la ética	96–112	42
A.	Servicios relacionados con la ética	96–100	42
B.	Ética y código de conducta	101–102	43
C.	Estatuto y reglamento del personal	103–104	44
D.	Normas de conducta	105–111	44
E.	De los principios a la práctica	112	47
IX.	Las relaciones entre el personal y la administración y el régimen común	113–134	48
A.	Mandatos	113	48
B.	Relaciones entre el personal y la administración en la Comisión de Administración Pública Internacional	114–122	48
C.	Calidad de las relaciones entre el personal y la administración en la Comisión de Administración Pública Internacional y en los órganos de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación	123–128	51
D.	Puntos de vista de los asociados transmitidos a la Dependencia Común de Inspección	129–131	53
E.	Cómo afrontar los desequilibrios internos existentes	132–134	54
X.	Federaciones del personal	135–148	55
A.	Antecedentes, objetivos, historia, esferas de responsabilidad	135–136	55
B.	Gobernanza	137–139	55
C.	Las federaciones y las oficinas locales	140	56
D.	Cuestiones financieras	141–146	56

E.	El camino a seguir: federaciones cooperantes y convergentes	147–148	58
XI.	Acceso a los Estados miembros y función de estos en las relaciones entre el personal y la administración.....	149–153	60
XII.	Conclusiones	154–162	63
A.	Enseñanzas extraídas	154–159	63
B.	El camino a seguir	160–162	65
Anexos			
I.	Estructura de gobierno de los órganos representativos del personal		66
II.	Sistema electoral de los órganos representativos del personal		68
III.	Composición del órgano representativo del personal y participación electoral		70
IV.	Instalaciones, servicios y tiempo disponibles para el desempeño de las funciones de representación del personal		71
V.	Encuestas del personal realizadas en cada organización		73
VI.	Panorama general de las medidas que van a adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección		75

Siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AdP	Asociación de los profesionales de la FAO
AIPU	Asociación Internacional del Personal de la UNESCO
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAQ (PER)	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones de Personal y Cuestiones Administrativas Generales)
CCI	Centro de Comercio Internacional
CCM	Comité Consultivo Mixto
CCPA	Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración
CPPA	Comité de Programa, Presupuesto y Administración
CCSAIP	Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas
CICE	Clasificación Internacional de la Categoría en el Empleo
CMPPNU	Comité Mixto de Pensiones del Personal de Naciones Unidas
CPA	Comité del Personal y la Administración
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAPNU	Federación de Asociaciones del Personal de las Naciones Unidas
FICSA	Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo

ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas contra el VIH/SIDA
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGA	Secretario General Adjunto
TANU	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas
TAOIT	Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
UE	Unión Europea
UGSS	Unión de Personal de Servicios Generales
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFSU	Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas
UNISERV	Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

A. Antecedentes

1. Desde julio de 2011 hasta fines de 2012, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó un examen de las relaciones entre el personal y la administración en los organismos especializados y el régimen común de las Naciones Unidas. Ese examen, según se indica en el documento A/65/34 (párr. 118), **se basa en las conclusiones del documento JIU/REP/2011/10** (Relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas) **y las complementa**, y se incluyó en el programa de trabajo de la Dependencia teniendo en cuenta las sugerencias formuladas por el Secretario General Adjunto (SGA) de Gestión, la Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y varios representantes del personal. El documento JIU/REP/2011/10, aunque en un principio se había previsto que abarcara todo el sistema de las Naciones Unidas, hubo de dividirse en dos partes debido a la complejidad, la diversidad y la especificidad de los retos con que se enfrentan las Naciones Unidas y sus entidades asociadas en materia de relaciones entre el personal y la administración¹. El presente examen abarca 12 organismos especializados de las Naciones Unidas², así como el OIEA, el CCI³, el ONUSIDA y el PMA, incluidos los órganos y mecanismos por conducto de los cuales los representantes tanto del personal como de la administración se relacionan e interactúan también a nivel del "régimen común".

B. Objetivos y alcance

2. Se parte de **la premisa de que para poder prestar servicios de alto rendimiento es indispensable que exista una interacción buena y eficaz entre la administración de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y su personal**. Desde esta perspectiva, más de 100 horas de entrevistas (realizadas paralelamente con representantes tanto del personal como de la administración) convencieron al Inspector de que la calidad de esas relaciones varía mucho de una organización a otra. El objetivo del presente examen es analizar los procesos mediante los cuales determinados agentes contribuyen a unas relaciones armoniosas y eficaces en beneficio de sus respectivas organizaciones y el régimen común de sueldos y prestaciones de todas las organizaciones y entidades asociadas del **sistema, es decir, el "régimen común"** de las Naciones Unidas. El ámbito del presente informe se centra en los procesos y mecanismos de dichas relaciones, más que en las cuestiones sustantivas relacionadas con los recursos humanos, salvo con fines ilustrativos. **No se aborda el componente de pensiones del régimen común.**

¹ El alcance del primer examen, en cuanto tal, hubo de ajustarse para que solo abarcara las entidades que participan en el Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (CCPA), que comprendía la Sede de las Naciones Unidas, las oficinas extrasede, las comisiones regionales, los fondos y programas de las Naciones Unidas, las operaciones de mantenimiento de la paz y los tribunales de las Naciones Unidas.

² FAO, OACI, OIT, OMI, UIT, UNESCO, ONUDI, OMT, UPU, OMPI, OMS y OMM.

³ El CCI se estableció oficialmente en 1964 con el nombre de Centro de Comercio Internacional del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En 1967, la UNCTAD y el GATT propusieron la creación de un centro conjunto que, tras ser aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se convirtió en una iniciativa común en 1968. El personal del CCI se rige enteramente por el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas siempre que estos no estén en contradicción con sus características específicas.

3. Se detallan las relaciones prácticas entre el personal y la administración en las organizaciones examinadas, las federaciones de funcionarios internacionales a las que están afiliados los órganos representativos del personal, las organizaciones intergubernamentales comparables⁴ y la CAPI, con respecto al papel que desempeña en esas relaciones. Se presta especial atención a algunas oficinas locales, debido a que frecuentemente se ha expresado preocupación por el hecho de que, de manera deliberada o no, se conceda a los intereses del personal de la sede prioridad sobre las preocupaciones del personal sobre el terreno. También se analiza el papel que desempeñan los órganos legislativos/rectores en las relaciones entre el personal y la administración, en cuanto autoridad que en último término determina el estatuto del personal y cualesquiera decisiones que afecten al bienestar del personal y tengan consecuencias financieras.

4. En el informe también se examinan el estatuto y el reglamento del personal por los que se rigen las relaciones entre el personal y la administración en las organizaciones, así como las reglas y normas laborales internacionales, y se determinan buenas prácticas e instrumentos prácticos para que ambas partes puedan desempeñar sus funciones eficazmente en beneficio de sus organizaciones. El establecimiento de un verdadero diálogo entre los representantes del personal y de la administración y la rendición de cuentas por parte de ambos son fundamentales para unas relaciones eficaces. Con respecto a los representantes del personal, se analizan los mecanismos existentes de interacción entre el personal y la administración y se sugieren posibles medidas para mejorarlos. En cuanto los representantes de la administración, se describen prácticas/procesos que pueden aportar más claridad con respecto al grado de autoridad delegada en los distintos niveles de gestión y las estructuras oficiales de representación del personal. Se confía en que las recomendaciones que haga la DCI a sus destinatarios tradicionales (órganos legislativos/rectores o jefes ejecutivos), con el complemento de las directrices que se formulen a los dirigentes elegidos de los órganos representativos del personal, permitan mejorar la labor de los órganos mixtos existentes y superar los factores que obstaculicen el logro de unas relaciones entre el personal y la administración más eficaces, en beneficio de las organizaciones examinadas.

C. Metodología

5. Teniendo en cuenta que en el presente informe se examinan situaciones en las que los agentes de "ambas partes" (el personal y la administración) defienden intereses diferentes, se hace una exposición tanto de las cuestiones en las que hay acuerdo como de las divergencias y se reconoce la influencia que tienen las distintas personalidades en las relaciones. Se basa fundamentalmente en las perspectivas del personal y la administración a fin de captar la naturaleza de sus relaciones de la manera más neutral y objetiva posible. En consecuencia, se adoptó un enfoque simétrico y se tomaron en consideración las opiniones de los representantes de ambas partes en todas las organizaciones examinadas por medio de cuestionarios paralelos y entrevistas, en los que prevaleció una total imparcialidad y se garantizó la confidencialidad.

6. De acuerdo con las normas internas, los procedimientos de trabajo y las directrices de la DCI, la metodología empleada en la preparación del presente informe consistió en 1

⁴ Se entrevistó a siete organizaciones intergubernamentales comparables para conocer las mejores prácticas en materia de relaciones entre el personal y la administración: Comisión Europea (CE), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Banco Mundial.

examen teórico preliminar, 88 entrevistas, de las cuales 24 por videoconferencia⁵, y 1 análisis a fondo de las mismas. Además, se enviaron 102 cuestionarios a los representantes de la administración y de los órganos representativos del personal, adaptados a las características de las organizaciones participantes de la DCI que se examinan, determinados organismos comparables y federaciones de órganos representativos del personal, y se registró una tasa de respuesta del 100% por parte de la administración y del 97% de los órganos representativos del personal de las organizaciones participantes. En su mayoría respondieron en el contexto de toda la institución (o, en algunos casos, de determinadas categorías del personal representadas por algunos órganos del personal). Con respecto a la OMS, las asociaciones del personal de la sede y de tres oficinas regionales (OPS/AMRO, EMRO, WPRO) respondieron por propia iniciativa. El Inspector también mantuvo entrevistas con el Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (CCSAIP), la Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA), el Presidente y los Vicepresidentes de la CAPI y expertos jurídicos en relaciones laborales.

7. Como parte del examen, el Inspector, además de las organizaciones con sede en Ginebra, realizó entrevistas en Berna (UPU), París (UNESCO, OCDE) y Hanoi, donde se reunió con representantes del personal y la administración de las oficinas de varias organizaciones participantes en el país (FAO, OIT, UNESCO, ONUDI, OMS) y el ONUSIDA, así como organizaciones comparables (FIDA, FMI, OIM, Banco Mundial), a fin de captar mejor la situación de las relaciones entre el personal y la administración sobre el terreno. También mantuvo contactos con la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Hanoi y con la Federación de Asociaciones del Personal de las Naciones Unidas (FAPNU) en Hanoi⁶.

8. El Inspector se esforzó en averiguar y transmitir los principales aspectos que en cada parte pudieran influir en la calidad de las relaciones entre el personal y la administración, teniendo en cuenta todas las percepciones registradas, sin excluir a ninguna parte interesada. Incumbe a los Inspectores de la Dependencia, de acuerdo con su Estatuto⁷, una función meramente consultiva; no tienen facultades de decisión ni pueden intervenir "en las operaciones de los servicios que inspeccionen"; sin embargo, podrán "proponer [...] reformas o formular [...] recomendaciones" a las organizaciones participantes.

9. En el presente informe se compara la situación general de las relaciones entre el personal y la administración en 12 organismos especializados de las Naciones Unidas, así como en el OIEA, el CCI, el ONUSIDA y el PMA, y se describen retos comunes y buenas prácticas, así como su interacción a nivel de todo el sistema. También se exponen algunas prácticas útiles y sugerencias dirigidas a la administración y los órganos representativos del personal. Estos últimos deben examinarlas y determinar cuáles son aplicables en sus organizaciones respectivas. En virtud de la libertad de asociación, el personal de cada organización puede concebir, establecer, criticar, reformar y mejorar democráticamente sus órganos representativos como considere oportuno. Ni la administración, ni un tercero, ni los órganos rectores de los Estados miembros pueden adoptar decisiones en su nombre en esta

⁵ Los representantes del personal y de la administración de varias organizaciones participantes de la DCI (OIEA, OACI, OMI, ONUDI, PMA) y organizaciones intergubernamentales comparables (FIDA, FMI, Banco Mundial) con sede fuera de Ginebra hubieron de ser entrevistados por videoconferencia.

⁶ En la sección VI.C se exponen las dificultades observadas en Hanoi y las que pueden existir en otras oficinas locales, tomando como base los puntos de vista y las experiencias en general de los funcionarios que prestan servicios en esa ciudad, incluidos los que han desempeñado funciones anteriormente en otras oficinas locales.

⁷ Artículo 5.5 del Estatuto de la DCI (resolución 31/192, anexo), que puede descargarse en la dirección www.unjiu.org.

esfera, ya que dicha intervención se consideraría una injerencia que está prohibida por las normas laborales de la OIT (Comité de Libertad Sindical).

10. De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores a fin de comprobar si sus conclusiones y recomendaciones se ajustaban al juicio colectivo de la Dependencia. Con miras a facilitar la utilización del informe, la aplicación de sus recomendaciones y el seguimiento de esta, el anexo VI contiene un cuadro en el que se indica si el informe se somete a la consideración de los órganos rectores y los jefes ejecutivos de las organizaciones examinadas para que adopten medidas o con fines de información. Debido a las limitaciones derivadas de la longitud del informe, se publicará información detallada sobre las relaciones entre el personal y la administración en cada organización en el sitio web de la DCI (www.unjiu.org) como complemento del informe 2012/10.

11. El Inspector desea expresar su profundo reconocimiento a todos los que le prestaron asistencia en la preparación del presente informe, en particular a los representantes de la administración y del personal que participaron en las entrevistas, enviaron comentarios y no dudaron en compartir sus conocimientos y su experiencia en un ambiente de confianza.

II. Dificultades para distinguir entre personal de plantilla y personal que no es de plantilla

A. Diversificación del personal y surgimiento y desarrollo del personal que no es de plantilla

12. En primer lugar, el Inspector desearía abordar una cuestión importante que surgió cada vez con más frecuencia durante la investigación. Con respecto a las relaciones entre el personal y la administración en las organizaciones, ¿qué categorías de trabajadores consideran "de plantilla" la administración y los órganos representativos del personal? Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas emplean a muchas personas que no se consideran "de plantilla", a los que a menudo se hace referencia colectivamente con la denominación de "no funcionarios". Aunque los términos "miembro del personal" o "funcionario" se emplean de manera sistemática en la Oficina Internacional del Trabajo y otras organizaciones para referirse al personal de "plantilla", de acuerdo con el artículo VI (secs. 18 y ss.) de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, de 1947⁸, "aproximadamente 45.000 personas que no son de plantilla, ubicadas en todo el mundo"⁹, incluidos más de 26.500 en la Secretaría de las Naciones Unidas¹⁰, trabajan más o menos regularmente para organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pero no se consideran de plantilla. Todo ello a pesar de los esfuerzos realizados por algunas organizaciones (por ejemplo, la OIT en 2000, y más recientemente el ONUSIDA) para regularizar la situación del personal, como resultado de los cuales se convirtieron en contratos de plantilla un número limitado de contratos de personal que no era de plantilla pero que desempeñaba claramente funciones propias de funcionarios.

13. La OIT ha aclarado el concepto muy próximo de "asalariado" para sus trabajadores¹¹, pero en general la línea divisoria entre "personal de plantilla" y "personal que no es de plantilla" se ha hecho cada vez más difusa en los últimos dos decenios a medida que las organizaciones han debido hacer frente a las presiones contradictorias del aumento del número de mandatos y la disminución de los recursos debida a la aplicación del principio de crecimiento nulo. Por consiguiente, las organizaciones han interpretado con cierta libertad los requisitos normalmente exigidos introduciendo diversos tipos de nuevas modalidades contractuales que han dado lugar, en particular, a la contratación de muchos "consultores", que no son contratistas externos individuales como su nombre indica. El "personal que no es de plantilla" es una categoría general que comprende todo tipo de contratos¹², algunos de los cuales evidentemente no consisten ni pueden consistir en

⁸ Observación hecha por la administración de la OIT a la DCI en el contexto del presente examen.

⁹ A/65/373, Informe del Secretario General, párr. 175.

¹⁰ 16.480 en operaciones sobre el terreno y 10.080 que no están basados en el terreno, de acuerdo con el informe del Secretario General A/66/224, párr. 2.

¹¹ Véase, por ejemplo, la resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE) aprobada por la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (enero de 1993), párr. 8 (http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087562/lang--en/index.htm).

¹² Acuerdos de servicios especiales (ASE), acuerdo individual por contrata, contrato de servicios, funcionarios adscritos por gobiernos, contratos supernumerarios, contratos de contratistas particulares, contrato de colaboración externa, voluntario de las Naciones Unidas, consultoría individual, especialista, acuerdo de servicios contractuales, consultor, trabajo eventual, experto visitante, acuerdo de servicios profesionales, personal nacional de proyectos, corresponsal nacional, asociado Sur/Sur, experto en cooperación técnica entre países en desarrollo/cooperación técnica entre países en transición, editores, correctores de pruebas, profesores, acuerdo de servicios contractuales, personal sobre el terreno, funcionarios de ministerios, personal nacional, personal proporcionado gratuitamente tipo I y II.

funciones propias de personal de plantilla, si bien otros se incluyen entre los que "no son de plantilla" por razones menos claras. Sin embargo, es indudable que la situación laboral del "personal que no es de plantilla" normalmente es más precaria que la de los funcionarios u oficiales, lo cual influye en su consideración por parte de los directivos y los representantes del personal como posibles sujetos o agentes en las relaciones entre el personal y la administración.

14. En un reciente examen de la DCI¹³ se subrayó la necesidad de definir las categorías de "personal de plantilla" y "personal que no es de plantilla" y se dedicó un capítulo entero¹⁴ a esa cuestión. El Inspector está plenamente de acuerdo con el análisis y las conclusiones de ese examen, en cuyo resumen se formulan las siguientes observaciones fundamentales:

"Los consultores y demás categorías de personal que no es de plantilla se están convirtiendo en una parte importante de la fuerza de trabajo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, las políticas y las normas no siempre establecen criterios claros para la utilización de esos recursos humanos, y su aplicación es motivo de preocupación desde la perspectiva de unas prácticas justas y socialmente responsables en materia de empleo, en particular cuando las personas trabajan durante períodos de tiempo prolongados con contratos de corta duración para personal que no es de plantilla. La presión para obtener resultados con unos modelos de financiación insuficiente y una dotación de personal carente de flexibilidad, junto con unas políticas permisivas en relación con la contratación de no funcionarios y de falta de supervisión, han llevado a las organizaciones a recurrir en exceso a las modalidades contractuales que no son de plantilla.

Introducir en la fuerza de trabajo regímenes diferentes, que han dejado de estar sujetos a un reglamento común, para tipos de trabajo similares puede repercutir negativamente en las prácticas de empleo, la reputación de la organización y la cohesión de la fuerza de trabajo. Las prácticas vigentes generan condiciones precarias que no se corresponden plenamente con los valores de las Naciones Unidas ni con los principios laborales internacionales. La situación no es sostenible ni para los empleados ni para las organizaciones que se enfrentan a un cambio brusco en la composición de su fuerza de trabajo. Es necesario que las organizaciones supervisen y evalúen regularmente la utilización de personal que no es de plantilla y adopten medidas para mitigar los riesgos."

15. ¿La CAPI y la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación ofrecen una definición o criterios útiles con respecto a lo que es un "funcionario"? ¿Pueden confirmar el criterio jurídico mencionado más arriba relacionado con la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades, de 1947, y su aplicación general? ¿Sirve de criterio definitivo el hecho de que un trabajador esté sujeto oficialmente al estatuto y reglamento del personal de una organización del sistema de las Naciones Unidas? En efecto, ese parece ser el caso en las Naciones Unidas¹⁵.

¹³ Examen de las consultorías individuales en el sistema de las Naciones Unidas, JIU/REP/2012/5, párrs. 15 a 19.

¹⁴ *Ibid.*, cap. II: Personal del sistema de las Naciones Unidas que no forma parte de la plantilla, párrs. 15 a 39.

¹⁵ Las condiciones aplicables a los funcionarios de plantilla y los principios del derecho administrativo en que se basan el Estatuto y el Reglamento del Personal y el marco administrativo de las Naciones Unidas no se aplican al personal que no es de plantilla (Informe del Secretario General A/65/373, párr. 179).

B. Reconocimiento de hechos análogos en la sociedad civil y recomendación conexas de la Organización Internacional del Trabajo

16. La situación que se registra en las organizaciones internacionales más arriba mencionada es producto en parte de conceptos y prácticas en materia de gestión de recursos humanos vigentes en la administración de empresas que se concibieron para el sector privado y ulteriormente se importaron a la administración pública internacional sin suficiente reflexión. En consecuencia, pueden extraerse enseñanzas del análisis realizado por la Conferencia Internacional del Trabajo de situaciones en los países de sus miembros (gobiernos, empleadores, trabajadores) donde rigen condiciones análogas a las del sistema de las Naciones Unidas.

17. En su Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (Nº 198), en la que se formulan recomendaciones útiles, pero no vinculantes, a los miembros con respecto a las políticas y medidas nacionales pertinentes, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo hace referencia a "las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y obligaciones respectivos de las partes interesadas, cuando se ha intentado encubrir la relación de trabajo, o cuando hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación". Observa que "hay situaciones en las cuales los acuerdos contractuales pueden tener como consecuencia privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho" y reconoce que "la orientación internacional a los Miembros desempeña un papel para ayudarlos a lograr esta protección" y que "la política nacional debería ser fruto de la consulta con los interlocutores sociales y debería ofrecer orientación a las partes interesadas en el lugar de trabajo"¹⁶.

18. En opinión del Inspector, teniendo en cuenta que el diagnóstico puede aplicarse fácilmente a diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las autoridades del régimen común y los jefes ejecutivos de las organizaciones también podrían inspirarse en el contenido de la recomendación en las actividades que desarrollan actualmente con respecto a esa cuestión. Como primera medida de clarificación podrían utilizarse los criterios e indicadores propuestos para reconocer si existe una relación de trabajo, basándose en hechos más que en etiquetas, un principio este que es el que observan los tribunales en muchos países¹⁷.

¹⁶ Véase la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (Nº 198), preámbulo.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 13: Los Miembros deberían considerar la posibilidad de definir en su legislación, o por otros medios, indicios específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo. Entre esos indicios podrían figurar los siguientes:

a) El hecho de que el trabajo se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador; que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo; y

b) El hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; de que no existen riesgos financieros para el trabajador.

C. Enfoque de las Naciones Unidas

19. Debido a que la situación del personal que no forma parte de la plantilla podría ser causa de quejas contra las Naciones Unidas y el recurso al arbitraje, la Asamblea General, en su resolución 64/233 (párr. 8 b)), solicitó al Secretario General que le proporcionara "información actualizada sobre el número exacto de personas que, sin ser funcionarios de plantilla, trabajan para las Naciones Unidas y los fondos y programas con diferentes tipos de contratos, como contratistas, consultores, personal con contratos de servicios, personal contratado en virtud de acuerdos de servicios especiales y jornaleros". En 2011, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación publicó un penetrante volumen de 130 páginas, en el que se ampliaba el análisis a la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El valor de ese documento quedó en el de un proyecto debido a las muchas reacciones negativas que se registraron después de su publicación. Por lo tanto, las estadísticas que figuran en el presente informe sobre el personal que no es de plantilla proceden de otras fuentes, en particular las respuestas a los cuestionarios de la DCI.

20. En la misma resolución 64/233, la Asamblea General solicitó además al Secretario General que "en lo que respecta a los recursos de que disponen las diferentes categorías del personal que no es de plantilla, analice y compare las ventajas y desventajas, entre ellas las consecuencias financieras, de las opciones que se indican a continuación, teniendo presente el estado actual de los mecanismos de solución de controversias para el personal que no es de plantilla" (párr. 9). En respuesta a esa solicitud, se ha emprendido una importante labor (en curso), que se ha desarrollado y ha quedado reflejada en informes sucesivos del Secretario General sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas, así como en varios documentos de concepto¹⁸.

¹⁸ Informes del Secretario General y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas pertinentes:

- Informe A/65/373, párrs. 165 a 183 – "mecanismos de recurso para el personal que no es de plantilla", donde se contemplan diversas posibles soluciones para que la Asamblea General adopte una decisión; y anexo IV – Contratos y disposiciones que rigen las relaciones entre las Naciones Unidas y las distintas categorías de personal que no es de plantilla;
- Resolución 65/251, párr. 55 – solicita que se proporcione información más concreta (...) teniendo presentes los distintos cuadros de personal que no es de plantilla afectados;
- Informe A/66/275, párr. 190 – el Secretario General presenta una propuesta de mecanismos de recurso para el personal que no es de plantilla, que figura en el anexo II del informe (Esbozo para un reglamento de procedimiento de arbitraje acelerado relativo a los contratos de las Naciones Unidas con consultores y contratistas particulares: documento de concepto);
- Informe A/66/224, párrs. 2 y 3 – la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas confirma que está dispuesta a examinar casos de empleados que no forman parte de la plantilla;
- Resolución 66/237, párrs 38 a 40 – la Asamblea General:

"38. Solicita al Secretario General que, en la parte principal de su sexagésimo séptimo período de sesiones, le presente un informe en que figuren:

- a) Una propuesta para poner en práctica el mecanismo propuesto para procedimientos de arbitraje acelerado para los consultores y contratistas particulares contemplado en el anexo II del informe del Secretario General sobre la administración de justicia, incluidas las consecuencias financieras de los diferentes aspectos de la propuesta;
- b) Un análisis de las consecuencias normativas y financieras en caso de que los consultores y contratistas particulares previstos en la propuesta de procedimiento de arbitraje acelerado pudieran acceder a la mediación bajo el sistema informal;

D. Nuevos enfoques de los organismos especializados

21. En 2011 la OACI adoptó una política definida sobre los procedimientos y las condiciones de empleo del personal que no es de plantilla, es decir, consultores y contratistas particulares. Esa política pone de manifiesto los procedimientos y circunstancias de la contratación, así como las condiciones de trabajo aplicables, y establece un entendimiento mutuo entre la organización y el personal que no es de plantilla. La política también contiene una disposición relativa a la solución de controversias. De esa manera se han satisfecho debidamente las necesidades de esa fuerza de trabajo eventual, que representa el 10% del personal total de la OACI (uno de los porcentajes más bajos de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas).

22. Además, con posterioridad a la presentación del proyecto de ese informe a las partes interesadas para que formularan observaciones, el Director de Recursos Humanos de la OMS compartió con la DCI un documento de información constructivo sobre las modalidades contractuales que no son de plantilla¹⁹. En opinión del Inspector, ese documento podría ser útil para otras organizaciones. Recordando la reciente declaración de la Directora General de la OMS de que en vez de contratar a nuevos funcionarios para los programas que se están ampliando, se considerará más eficaz el empleo de consultores u otras modalidades contractuales que no son de plantilla, y haciendo referencia a un grupo de trabajo sobre el personal que no es de plantilla, integrado por representantes de la sede y las oficinas regionales, en el documento se abordan varias cuestiones relativas a las distintas opciones contractuales y los criterios y condiciones para su aplicación. Se describe la naturaleza del trabajo que realizan los funcionarios de plantilla en comparación con el que desarrolla el personal que no es de plantilla, así como los distintos tipos de arreglos contractuales que no son de plantilla actualmente vigentes en la organización; se recuerdan las principales condiciones para la contratación de ese personal y se subraya la absoluta necesidad de considerar la diferente naturaleza del trabajo desarrollado y de tomar en consideración salvaguardias específicas para proteger los intereses de la institución; y se definen criterios precisos para facilitar el seguimiento y vigilancia del empleo de contratos que no supongan entrar a formar parte del personal de plantilla.

23. La OMS también compartió un cuadro comparativo "de personal que no es de plantilla", en el que se exponen los distintos tipos de contratos existentes para no funcionarios, la naturaleza del trabajo que se desarrolla en cada uno y las especificaciones que lo definen; la entidad responsable; los derechos de la persona interesada; una comparación con otros contratos que no son de plantilla (principales analogías y diferencias); y una comparación con los contratos temporarios ordinarios (principales analogías y diferencias).

39. Solicita también al Secretario General que, en la parte principal de su sexagésimo séptimo período de sesiones, le presente un informe sobre el acceso al sistema de administración de justicia de las diferentes categorías del personal que no es de plantilla y no está contemplado en el mecanismo de resolución de controversias propuesto en el anexo II del informe sobre la administración de justicia;

40. Solicita además al Secretario General que incluya en el informe solicitado en el párrafo 39 *supra* información sobre las medidas que deberían adoptarse en relación con los aspectos formal e informal del sistema de administración de justicia para prestar asistencia a ese personal que no es de plantilla en la resolución de las controversias que puedan surgir;"

¹⁹ Preparado en cooperación con el Departamento de Servicios Contractuales y Adquisiciones de la organización, que se presentó a la reunión del Consejo Mundial Personal/Administración de la OMS (9 a 12 de octubre de 2012, Washington, D.C.).

E. Relaciones entre el personal que no es de plantilla y la administración

24. Aunque forma parte (más o menos) de la fuerza de trabajo "permanente" de las organizaciones, el personal que no es de plantilla suele considerar que está en una situación jurídica²⁰ y contractual más precaria que el personal de plantilla. Esto es particularmente cierto en un momento en el que algunas organizaciones están reduciendo (o ya han reducido) el número de puestos de plantilla. La mayoría de los empleados que no son de plantilla no tienen derechos de pensión o a las prestaciones de seguro médico comparables a los funcionarios de plantilla²¹. Se consideran más vulnerables, por lo que puede ocurrir que se abstengan de participar en reuniones del personal y otras actividades relacionadas con los órganos representativos, como declaraciones o candidaturas en elecciones del personal, porque podrían ser juzgados de manera negativa por su(s) supervisor(es) o por el servicio de recursos humanos, especialmente en situaciones de tensión en las relaciones entre el personal y la administración. En este informe se exponen los criterios empleados en el "proyecto de informe" de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación más arriba mencionado, según los cuales la sujeción de un trabajador al reglamento y estatuto del personal de su organización lo convierte en funcionario. Por consiguiente, varias categorías de empleados que prestan servicios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no formarían parte del "personal de plantilla". Es necesario profundizar en esta cuestión.

25. De un análisis de los estatutos y el reglamento del personal de las entidades interesadas se desprende bastante claramente quién es funcionario en la FAO, el OIEA, la OIT, la OMI, la UNESCO, la ONUDI, la OMPI, la OMM (en la que más claramente) y el PMA. La situación es menos clara o nada clara en la OACI, el CCI (que aplica el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas), la UIT, la OMT y la UPU. Pocos representantes del personal o de la administración se refirieron al personal que no es de plantilla en las entrevistas. Sin embargo, cuando el Inspector planteó la cuestión, muchos manifestaron que estaban dispuestos a representar a esos trabajadores, aunque sus estatutos no contuvieran disposiciones expresas al respecto. Algunos observaron que sus estatutos abarcaban a todos los empleados. Esta cuestión será uno de los principales temas de debate en el régimen común en los próximos años entre los directivos y los órganos representativos del personal de cada organización, de lo que se derivarán nuevas observaciones y análisis. El Inspector está de acuerdo con la propuesta de la administración de la FAO relativa a la conveniencia de que el régimen común (CAPI, Red de Recursos Humanos, Comité de Alto Nivel sobre Gestión) aborde la cuestión de las modalidades contractuales que no son de plantilla y establezca normas para ellas, incluidos los derechos y obligaciones de esos empleados, a efectos de una mayor armonización en todo el sistema de las Naciones Unidas²².

²⁰ En general, el personal que no es de plantilla carece de acceso a los procedimientos para la presentación de quejas del personal y otros mecanismos de justicia interna. Esta situación ha sido objeto de debate entre los Miembros y la Secretaría de las Naciones Unidas.

²¹ El informe de la DCI sobre las consultorias individuales (JIU/REP/2012/5) mencionado más arriba contiene información más detallada. Algunas organizaciones adoptan determinadas disposiciones para el personal que no es de plantilla; por ejemplo, la OMS ofrece seguro médico a ese personal (acuerdos de servicios especiales, consultores, miembros del Consejo Ejecutivo, miembros de los comités de expertos, asesores temporarios, becarios, pasantes y asesores) independientemente del Seguro de Enfermedad del Personal.

²² El tema de las modalidades contractuales que no son de plantilla formará parte del programa de trabajo de la DCI para 2013.

26. Es poco probable que los Estados miembros, que ya participan en los debates de la Sexta Comisión de la Asamblea General, permanezcan callados sobre este asunto debido a sus consecuencias financieras, jurídicas, sociales y de otro tipo, incluido el riesgo de tener que sufragar los gastos que comporta la litigación o el arbitraje. El surgimiento y aumento del personal que no es de plantilla, a pesar de ser considerable, aún no se ha reflejado en cambios apreciables en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y el régimen común de sueldos y prestaciones. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación propicie una mayor rendición de cuentas de las organizaciones que se examinan al exigirles que informen oficialmente de las condiciones de servicio del personal que no es de plantilla²³.

Recomendación 1

En los informes que presenten a sus órganos legislativos/rectores sobre las cuestiones relacionadas con los recursos humanos, incluida la composición de la fuerza de trabajo, los jefes ejecutivos de las organizaciones que se examinan que todavía no lo hagan deben informar del número de personas en cada categoría de modalidad contractual que no es de plantilla y los correspondientes derechos, beneficios, costos y obligaciones aplicables a las categorías respectivas.

27. Con el debido respeto al principio de libertad de asociación, queda enteramente a la discreción de cada órgano representativo del personal considerar si y cómo tener en cuenta las preocupaciones y los intereses de las categorías de personal que no son de plantilla, y posiblemente representarlas, lo que, a su vez, puede requerir la actualización de sus estatutos.

²³ A continuación figura una selección de las observaciones recibidas de la administración de algunas organizaciones participantes sobre la recomendación 1:

FAO: "La FAO informa periódicamente a sus órganos rectores de la composición de su fuerza de trabajo... los arreglos contractuales y los correspondientes derechos y obligaciones del personal que no es de plantilla figuran en las correspondientes secciones del Manual".

OIEA: "se comunica a los Estados miembros el número de consultores en el mismo informe que el relativo a la dotación de personal de plantilla... la secretaría proporcionará a los Estados miembros un resumen de las condiciones que se aplican a los consultores que no son de plantilla".

ONUDI: "en la actualidad, es suficiente que los empleados que no forman parte de la plantilla tengan acceso a servicios como el de la Oficina de Ética y que, de esa manera, puedan canalizar sus quejas. Esos empleados también pueden contar con el apoyo y los servicios del Consejo del Personal y el Asesor del Personal, cuando lo necesiten".

OMS: "A partir de la Asamblea Mundial de la Salud de 2012, en el informe anual sobre recursos humanos se incluyen cifras relativas al personal que no es de plantilla (A/65*34). La organización acaba de publicar un proyecto de nota informativa/orientativa que se debatirá con los oficiales regionales de personal, sobre administración y finanzas en las regiones y los aspectos jurídicos de la utilización de las distintas modalidades contractuales que no son de plantilla, incluidas las listas de comprobación, así como una definición de las distintas categorías de personal, y las funciones y competencias exigidas para satisfacer las necesidades de la organización con respecto a la condición contractual".

UPU: "Así se hace ya en parte en los informes sobre recursos humanos presentados al Consejo de Administración".

III. Marco jurídico de las relaciones entre el personal y la administración

A. Estatuto y reglamento del personal que definen la naturaleza de la relación

28. El marco jurídico de las relaciones entre el personal y la administración está formado por los textos aprobados por las organizaciones en los que se regulan las "relaciones del personal" y otros textos libremente elaborados y aprobados por los órganos representativos del personal, como estatutos y derecho interno propios, de conformidad con el principio de libertad de asociación. Todas las organizaciones participantes se rigen por estatutos del personal jurídicamente vinculantes que han sido aprobados por los Estados miembros representados en sus órganos legislativos/rectores, mientras que los reglamentos del personal son aprobados por los jefes ejecutivos, después de celebrar negociaciones o consultas con los órganos representativos del personal²⁴ (aparte de la OIT, que tiene un Estatuto del Personal, pero no un reglamento)²⁵. Por lo general, el reglamento del personal tiene una sección destinada a facilitar las relaciones entre el personal y la administración²⁶. Los jefes ejecutivos pueden, después de celebrar consultas o negociaciones (de acuerdo con las disposiciones en vigor y el órgano mixto competente), complementar esas disposiciones con otras instrucciones administrativas sobre cuestiones específicas (por ejemplo, facilidades para que los representantes del personal puedan desempeñar su función oficial de representación, textos para protegerlos de represalias por el desempeño de su función de representante del personal)²⁷. Además del marco jurídico establecido, cuatro organizaciones y sus órganos representativos del personal reconocidos han celebrado acuerdos de

²⁴ Las entidades que se indican a continuación son excepciones ya que extraen su estatuto y reglamento del personal de las organizaciones de referencia: el PMA de la FAO (para el personal de contratación internacional y el personal del cuadro de servicios generales de contratación local en la sede y las oficinas de enlace (que se consideran extrasede); el personal del PMA sobre el terreno contratado localmente se rige actualmente por el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas); la OPS y el ONUSIDA de la OMS; y los fondos y programas de las Naciones Unidas y el CCI de las Naciones Unidas.

²⁵ El artículo 14.7 relativo a las enmiendas al Estatuto del Personal de la OIT es del tenor siguiente: "El Director General puede, previa consulta a la Comisión Paritaria de Negociación, y con la aprobación del Consejo de Administración, introducir enmiendas en el Estatuto del Personal, sin perjuicio de los derechos adquiridos de los funcionarios. El Director General puede enmendar también el Estatuto, sin perjuicio de los derechos adquiridos de los funcionarios, y después de haber consultado a la Comisión Paritaria de Negociación, para dar efecto a las decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional y de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la recomendación de la Comisión relativa a: 1) la cuantía de las prestaciones y los subsidios (con excepción de pensiones, prestaciones por familiares a cargo, subsidio de educación, viaje de vacaciones al hogar nacional, subsidio de repatriación e indemnización por terminación de contrato), las condiciones requeridas para tener derecho a tales prestaciones y subsidios, y las condiciones de viaje; y 2) la clasificación de los destinos a los efectos de la aplicación de los ajustes pertinentes. El Consejo de Administración será informado de tales enmiendas".

²⁶ Los organismos "comparables" del sistema de las Naciones Unidas también tienen sus propios estatutos y reglamento del personal, incluidos, en algunos casos, instrumentos jurídicos contractuales en los que se reconoce la importancia de las relaciones del personal. Cabe citar los siguientes ejemplos: Acuerdo sobre las relaciones entre el Consejo Ejecutivo y los sindicatos y las asociaciones del personal ("Acuerdo Marco"); Estatuto y Reglamento del personal, para los funcionarios de la OIM; y Estatuto y Reglamento del Personal e "Instrucciones aplicables a los funcionarios de la OCDE".

²⁷ Véase también JIU/REP/2011/10, cap. VI, párrs. 118 a 131, y anexo I.

reconocimiento y cooperación mutuamente vinculantes (se hace una exposición de los mismos en la sección VII.B).

B. Principios básicos y textos de referencia

29. Aunque los órganos representativos del personal observaron que no existía ningún texto oficial vigente en sus respectivas organizaciones sobre la aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos o los instrumentos de la OIT pertinentes, sus estatutos habitualmente hacen referencia a esos textos²⁸. Dependiendo de su enfoque de la cuestión, las respuestas de los representantes de la administración fueron mucho más matizadas: algunos respondieron "sí", lo que probablemente se refería sobre todo a la práctica (= aplicación), y otros respondieron "no", con referencia al concepto de reconocimiento oficial (= formal). Una excepción destacada y positiva fue la OIT, cuya administración puso de relieve el Acuerdo de Reconocimiento y Procedimiento celebrado en 2000 entre la Oficina y el Sindicato del Personal de la OIT, en el que se hace referencia a los principios y derechos enunciados en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (Nº 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (Nº 98), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (Nº 151), y el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Otros representantes de la administración no respondieron o hicieron alusiones o referencias indirectas a principios análogos enunciados en otros textos, como las normas de conducta de la CAPI. La respuesta que figura a continuación es representativa de la situación en varias organizaciones: "No existe ninguna referencia jurídica concreta a esos documentos en el Estatuto, las normas o el Reglamento del Personal del organismo. Sin embargo, este los aplica como principios rectores en su administración del personal".

30. El Inspector preguntó a todas las partes interesadas si los textos más arriba mencionados y los principios universales que contienen deberían ser aplicables únicamente en los contextos nacionales de los 185 Estados miembros de la OIT que los han aprobado, pero no en el contexto de organizaciones intergubernamentales como las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, en las que el personal no está sujeto a la legislación laboral de ningún Estado²⁹. Existe la correspondiente percepción de que tales principios jurídicamente no pueden aplicarse en las entidades del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, teniendo en cuenta la aplicación universal de la Declaración Universal de Derechos Humanos a todas las personas, lógicamente debe aplicarse a todos los trabajadores de las Naciones Unidas, sean "de plantilla" o no. Se requiere una formulación clara en los estatutos del personal de las organizaciones a este respecto a fin de pasar de una aplicación "de hecho" a otra "de derecho". En la recomendación 5 del documento JIU/REP/2011/10 a la Asamblea General se solicita precisamente esa claridad con respecto al personal de las Naciones Unidas y sus entidades asociadas³⁰.

²⁸ Por ejemplo, el artículo 2 de la Constitución de la Asociación del Personal de la secretaría del ONUSIDA incluye entre sus propósitos "velar por que las condiciones de empleo del personal de la secretaría del ONUSIDA estén en armonía con: i) las normas laborales generalmente aceptadas, especialmente las de los convenios de la OIT". Otro ejemplo es el estatuto de la UGSS FAO-PMA.

²⁹ En el Manual para Empleadores, de la OIT, 2001, cap. II, se dice lo siguiente: "Las NIT están destinadas, en primer lugar, a los gobiernos. No obstante, son igualmente importantes para los **empleadores** [...] De esta manera los empleadores, conjuntamente con los gobiernos y los trabajadores, son responsables de que el contenido y la aplicación de las NIT respondan a criterios realistas y significativos. Únicamente con la activa participación de los empleadores se puede conseguir que las NIT reflejen el equilibrio necesario que de ellas se espera".

³⁰ JIU/REP/2011/10, recomendación 5: "La Asamblea General debe solicitar al Secretario General que someta a su aprobación un estatuto del personal apropiado en el que se confirme el reconocimiento

31. En esa misma recomendación también se propone que se preste una atención especial a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998. A este respecto, es particularmente importante el principio de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva³¹, que refleja y complementa "la democracia, la libre elección y el imperio del derecho, que son condiciones básicas necesarias para el funcionamiento sano de una economía de mercado. Además, el cumplimiento de las NIT puede crear un ambiente que favorezca una organización del trabajo más eficiente, la innovación y una mayor productividad. Finalmente, estas normas tienen la posibilidad de contribuir a la paz social, ayudando así a atraer la inversión y a facilitar el ajuste de las empresas a las conmociones externas, por ejemplo una crisis financiera"³². Las respuestas al cuestionario recibidas de varios representantes de la administración del personal y de las federaciones del personal ponen de manifiesto su deseo de que los principios y derechos más arriba mencionados se reconozcan y apliquen oficialmente.

C. Estatutos de los órganos representativos del personal

32. De conformidad con el principio de libertad sindical y el derecho de sindicación, y a tenor de lo establecido en los Convenios N^{os} 87 (1948) y 98 (1949) de la OIT, los órganos representativos del personal aprueban sus propios estatutos, por lo general mediante un *referendum* de todo el personal y en el marco de la asamblea general de los miembros del órgano correspondiente. Con arreglo al estatuto y el reglamento del personal respectivo, cerca del 50% de los estatutos de los órganos representativos del personal de las entidades que se examinan debían ser aprobados por el jefe ejecutivo, en algunos casos únicamente para garantizar que la carta, la constitución o la declaración de objetivos no estén en contradicción con los intereses de la organización. Era obligatorio en el OIEA, la OACI, la UIT, la UNESCO y la ONUDI, pero no en la FAO, la OIT, el CCI, el ONUSIDA, la UPU³³ y la OMPI. En un número reducido de casos, especialmente cuando coexisten varios organismos representativos del personal en una misma organización, pueden haberse concebido y promulgado algunas "normas sobre la representación del personal"³⁴ adicionales, en principio para evitar conflictos prolongados, pero con diferentes consecuencias, como en el caso de la UIT. Además, los jefes ejecutivos y los órganos representativos del personal de algunos organismos especializados han firmado acuerdos de reconocimiento y cooperación.

del derecho del personal de las Naciones Unidas a la negociación colectiva enunciado 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 reglas y principios que se derivan de los instrumentos pertinentes de la OIT, en particular la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)".

³¹ En 1978, la Conferencia Internacional del Trabajo aplicó este concepto a la administración pública mediante la aprobación del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (N^o 151). A este respecto, véase también el Manual sobre la negociación colectiva y solución de conflictos en la administración pública (Departamento de Actividades Sectoriales de la OIT): <http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service/lang--en/index.htm>.

³² *Ibid.*, párr. 8.

³³ Excepto en el proceso de elección del Presidente.

³⁴ Véase JIU/REP/2011/10, párrs. 78, con respecto a ese tipo de normas en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

D. El camino a seguir

33. El contenido del capítulo VII del documento JIU/REP/2011/10, titulado "La obligación de todos de rendir cuentas", también es aplicable en el presente informe a los agentes que participan en las relaciones entre el personal y la administración. Es desigual el grado en que los textos aprobados por la organización (el estatuto y el reglamento del personal) y los aprobados por los órganos representativos del personal (los estatutos) enuncian expresamente la adhesión a los principios internacionales fundamentales por los que se rigen las relaciones laborales. Sin embargo, incluso un reconocimiento oficioso por parte de los representantes tanto de la administración como del personal de que los principios enunciados en esos textos (Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumentos pertinentes de la OIT) deben guiar sus relaciones mutuas, sería un importante punto de partida para unas relaciones más constructivas. En efecto, entre los cuatro principios y derechos fundamentales proclamados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, ni el trabajo infantil ni el trabajo forzoso son cuestiones relevantes para el ambiente de trabajo de las Naciones Unidas (ya que no existen), mientras que la discriminación en materia de empleo y ocupación se aborda mediante el respeto de la diversidad —uno de los tres valores fundamentales de las Naciones Unidas. Por lo tanto, solo uno de los cuatro principios fundamentales sigue necesitando que se aborde de manera efectiva en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a saber, el principio de libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

IV. Órganos representativos del personal: qué son y cómo trabajan

A. Fundamento

34. Un análisis de los estatutos de 20 órganos representativos del personal en el OIEA, el CCI, el ONUSIDA, el PMA y los organismos especializados de las Naciones Unidas pone de manifiesto que sus objetivos generalmente comportan lo siguiente: salvaguardia de los derechos, privilegios, intereses y bienestar de todos los funcionarios, así como la prestación, financiación o cofinanciación de otros servicios y actividades útiles para el personal (por ejemplo, asesores del personal, guarderías, seguro de asistencia letrada, etc.); garantía colectiva o individual de la plena participación del personal en los órganos representativos mediante la elaboración y promoción de posiciones comunes en relación con las cuestiones que les afecten; fomento de la participación en las actividades de esos órganos; y fomento de la cooperación con los órganos representativos de otras organizaciones/entidades a fin de promover los intereses colectivos.

35. Desde un punto de vista individualista, el órgano representativo del personal podría compararse con una compañía de seguros que ofrece a sus miembros garantías de que los derechos adquiridos en sus relaciones contractuales con una organización serán defendidos en muchas o la mayoría de las circunstancias, con la única salvedad de la calidad de los colegas que ofrecen su tiempo, conocimientos y capacidades para la consecución de esos objetivos y que han sido elegidos mediante un proceso electoral democrático. Cuando sea necesario, esos representantes también prestarán asesoramiento, a título individual, en situaciones laborales críticas o condiciones difíciles de servicio. Dicho asesoramiento equivale muchas veces al trabajo de un verdadero asesor jurídico. Desde el punto de vista filosófico, el desempeño benévolo de tales funciones demuestra una solidaridad activa y natural entre colegas. Desde el punto de vista de la administración, esas funciones de representación son oficiales y muy necesarias para propiciar un diálogo social sobre la evolución de algunos elementos de la gestión de los recursos humanos que influyen en el bienestar del personal. La mayoría de los órganos representativos del personal se denominan a sí mismos asociación del personal, mientras que un reducido número de ellos se consideran un sindicato o un consejo del personal, como ocurre, en la mayoría de los casos, en el sistema de las Naciones Unidas. La terminología empleada no supone ninguna diferencia con respecto a la calidad de esos órganos.

B. Gobernanza de los órganos representativos del personal: rango jurídico de los estatutos y las disposiciones

36. El estatuto es la constitución y el derecho interno de un órgano representativo del personal. En él se enuncian los objetivos y el alcance de este, así como las categorías de personal a las que pretende servir y representar ante el jefe ejecutivo y los representantes de categoría superior de la administración de la organización de que se trate; y se detallan la estructura y los procedimientos relativos a su gobernanza, por lo general consistente en un sistema de dos niveles formado por un comité ejecutivo o un consejo del personal de 7 a 40 miembros elegidos por el conjunto del personal con arreglo a algunas normas que garanticen su representatividad democrática; y una junta, por lo general elegida por los miembros del consejo e integrada por un presidente, posiblemente un secretario general, uno o varios vicepresidente y un tesorero (véase JIU/REP/2011/10, párr. 79 a 87).

37. El OIEA, el CCI, el ONUSIDA y todos los organismos especializados de las Naciones Unidas (con excepción de la FAO) han establecido órganos representativos del personal cuyo ámbito de competencia abarca toda la organización (a diferencia de la Secretaría de las Naciones Unidas) y representan al personal de todas las oficinas, independientemente del lugar en que estén³⁵. Es una característica que supone una importante ventaja práctica para la organización y el funcionamiento ordinario de un marco de relaciones entre el personal y la administración; no le incumbe la difícil tarea de conciliar los intereses respectivos de diversos representantes del personal a nivel local y un largo, complejo y costoso proceso de relaciones entre el personal y la administración, equivalente a las actividades del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (CCPA) de las Naciones Unidas —un reto afrontado por su sucesor, el Comité de Gestión del Personal (CGP).

C. Sistema electoral

38. Según se define en su estatuto, se presupone que los consejos (o comités) del personal se organizarán de tal manera que todos los funcionarios "tengan una representación equitativa" (véase JIU/REP/2011/10, párr. 76). Por tanto, con arreglo a la organización de que se trate, un determinado número de puestos en el consejo del personal se reservan exclusivamente para los representantes de una categoría concreta de personal (por lo general del cuadro orgánico y categorías superiores y no del cuadro de servicios generales (SG)), como en la OACI, la UPU, la OMS (sede) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), o de un lugar (por ejemplo la sede frente a las oficinas extrasede), como en la OIT, el ONUSIDA y el PMA. En algunos casos se combinan ambas distinciones, por ejemplo en la OACI, cuyo consejo está formado por seis funcionarios del cuadro orgánico y seis del cuadro de servicios generales, y una persona de cada categoría proviene de una oficina regional. En un número reducido de organizaciones, por ejemplo el OIEA³⁶ y la ONUDI³⁷, la representación del personal se organiza en dependencias electorales, que supone una segmentación de la organización por departamentos. Ese mismo criterio se aplica a la representación del personal en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York (véase JIU/REP/2011/10, párr. 85). Una práctica útil para identificar a posibles representantes del personal es la seguida por el Comité de la Asociación del Personal del FMI, cuyos exmiembros toman la iniciativa de ponerse en contacto con personas que consideren que tienen las cualidades necesarias para ser buenos representantes del personal y les animan a presentarse a las elecciones del Comité. Para garantizar la continuidad de la representación, solo la mitad de los puestos en los consejos del personal de ocho órganos representativos del personal se renuevan en cada elección. Una buena práctica es la de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un organismo comparable, donde la asociación del personal establece un período de dos meses entre la

³⁵ Las únicas excepciones son la FAO y el PMA, ya que cada organización tiene un órgano representativo del personal exclusivamente para el personal internacional del cuadro orgánico (Asociación de los profesionales en la FAO y Asociación del Personal Profesional en el PMA), mientras que la Unión de Personal de Servicios Generales FAO-PMA representa al personal del cuadro de servicios generales tanto de la sede como de las oficinas de enlace de ambas organizaciones. El personal de contratación nacional, el personal de servicios generales y los funcionarios nacionales extrasede de ambas organizaciones carecen de representación en los órganos representativos del personal más arriba mencionados.

³⁶ Estatuto de la Asociación del Personal del OIEA, cap. X, art. 25: "Cada dependencia estará formada por miembros de los mismos servicios o servicios conexos de la Organización".

³⁷ Estatuto del Sindicato del Personal de la ONUDI, cap. IX, art. 25: "Las dependencias corresponderán en la mayor medida posible a los departamentos o parte de ellos de acuerdo con el organigrama de la secretaría de la Organización".

fecha de celebración de las elecciones y la de toma de posesión del cargo para propiciar una transición gradual. El órgano representativo del personal celebra una asamblea general ordinaria una vez al año.

39. El órgano rector (consejo del personal, comité del personal o comité ejecutivo), denominado en adelante el "Consejo del Personal", se reúne una vez al mes, o cada dos meses en algunos casos. El órgano ejecutivo elegido por él (en adelante denominado la Junta) está formado por diez miembros, que se reúnen de dos a cuatro veces al mes. Generalmente se requiere un *quorum* para que las decisiones adoptadas a cada nivel tengan validez. Para asegurar el normal funcionamiento del órgano representativo del personal, la UGSS FAO-PMA ha adoptado disposiciones para afrontar el problema de la frecuente ausencia de miembros de la Junta en sus reuniones. De acuerdo con sus estatutos, se considerará que "ha dejado de desempeñar sus funciones todo miembro del Comité Ejecutivo que sin justificación deje de asistir a más de cuatro períodos ordinarios de sesiones consecutivos". En la mayoría de los órganos representativos del personal examinados, la duración del mandato es de dos años, y de uno en tres organizaciones (OACI, OMT y UPU). Además, en la OMT y la ONUDI los mandatos del presidente y de los miembros del Consejo tienen, respectivamente, una duración diferente. En el 50% de los casos, no se impone ninguna limitación a la duración del mandato de los representantes. En el otro 50% solo se puede renovar el mandato por uno, dos o tres años. En esos casos, sin embargo, se prevé en los estatutos un período de inactividad determinado, después del cual un representante del personal puede volver a presentarse a las elecciones.

D. Composición de los órganos representativos del personal

40. A pesar de varios factores desfavorables, tanto externos como internos (véase el anexo III), una considerable proporción del personal que cumple los requisitos para formar parte de un órgano representativo del personal decide voluntariamente afiliarse mediante el pago de cuotas. El principio de la posibilidad de afiliación está firmemente establecido en la Instrucción para el personal N° 10/2003 de la OSCE: "Se respetará la libertad de asociación. Todos los miembros del personal/de las misiones tienen derecho a participar o no en las elecciones de los comités/órganos representativos del personal" (párr. 5.1). Las cuotas, que por lo general se recaudan mediante deducciones directas de la nómina, si bien el funcionario puede optar por que se deje de aplicar ese método en cualquier momento, a menudo se fijan en función de la categoría y la escala de sueldos, que varían (según el órgano representativo del personal) del 0,01% al 0,5% del sueldo neto. Actualmente hay dos sistemas que permiten a los "miembros del personal" (tal como se definan en las respectivas organizaciones) participar en la elección de sus representantes: a) cuando se considera que todos los funcionarios de una organización automáticamente son miembros de un órgano representativo, todo el personal puede votar para elegir a los miembros del órgano rector de ese órgano y contribuir así a su orientación; b) cuando un órgano representativo del personal no tiene una composición automática, debe estar en gran medida abierto a todos los miembros del personal de la organización que constituyan su cuerpo electoral (véase JIU/REP/2011/10, párr. 84), sin ninguna otra condición que la aceptación de los estatutos del órgano y el pago de las cuotas individuales para obtener el derecho de voto. Otros criterios para evaluar la representatividad son el grado de participación en las elecciones generales (véase el anexo III) o la celebración de referendos y la movilización en períodos de crisis mediante acciones directas (peticiones, manifestaciones, etc.).

V. Condiciones de las relaciones entre el personal y la administración

A. Función de los jefes ejecutivos

41. El Inspector observó que la actitud del jefe ejecutivo contribuye de manera decisiva al éxito o el fracaso de las relaciones entre el personal y la administración de una organización. **Se requiere** lo siguiente: conciencia de la importancia de mantener buenas relaciones con el personal; buena disposición a establecer (generalmente por conducto del director de recursos humanos, pero también de manera directa) un diálogo regular y frecuente con el presidente del órgano representativo del personal en virtud de una política de puertas abiertas; y capacidad para responder con prontitud a sus solicitudes de información, lo cual propicia de manera decisiva la calidad de las relaciones. La transparencia con los Estados miembros respecto de esas cuestiones es otro indicador revelador. Por el contrario, un cambio frecuente de titular en el puesto de director de recursos humanos, el establecimiento de contactos meramente oficiales y obligatorios, la celebración de reuniones ocasionales con todo el personal, la interpretación de cualquier crítica como un ataque personal, la censura de la comunicación del órgano representativo con el conjunto del personal, el ejercicio de presiones discretas sobre las personas, y la renuencia a informar a los Estados miembros sobre el estado de las relaciones entre el personal y la administración (incluso por parte de la DCI) son factores atentatorios a las mencionadas relaciones.

B. Facilidades para el desempeño de las funciones de representación

42. En las normas de la OIT se considera que, como parte esencial de las relaciones laborales en la función pública³⁸, las administraciones de las organizaciones deben conceder facilidades a los órganos representativos del personal para que los representantes puedan desempeñar de manera eficaz sus funciones oficiales³⁹ de representación en beneficio de las relaciones entre el personal y la administración. Esas facilidades comprenden lo siguiente:

- El mantenimiento de un contacto continuo entre los jefes ejecutivos y los representantes del personal para examinar aspectos de interés común de la política de recursos humanos (según se dispone en la mayoría de los reglamentos y estatutos del personal);
- La participación en los distintos comités en los que esté representado el personal, a título consultivo y, algunas veces, también con capacidad de negociación, de

³⁸ En el artículo 6 del Convenio sobre las relaciones de trabajo (en la administración pública), 1978 (Nº 151), se establece el principio de la necesidad de conceder facilidades a las organizaciones de empleados públicos:

"1. Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas.

2. La concesión de tales actividades no deberá perjudicar el funcionamiento de la administración o servicio interesado.

3. La naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán de acuerdo con los métodos mencionados en el artículo 7 del presente Convenio o por cualquier otro medio apropiado [por ejemplo, la celebración de convenios colectivos]."

³⁹ Véase JIU/REP/2011/10, párrs. 110 a 114.

conformidad con los textos (*de jure*) y/o la práctica (*de facto*), por conducto de los órganos mixtos del personal y la administración correspondientes.

Solo un número reducido de organizaciones han promulgado instrucciones administrativas o acuerdos oficiales en virtud de los cuales se conceden facilidades tales como la adscripción de puestos, tiempo disponible a efectos de representación, locales de oficina y equipo.

1. Adscripción de puestos

43. A diferencia de algunos organismos que tienen órganos representativos del personal financieramente solventes y que, por tanto, pueden sufragar los gastos de su propio personal de apoyo (por ejemplo, la Asociación del Personal del Banco Mundial o la Asociación del Personal de la OCDE emplean, respectivamente, a siete y cuatro auxiliares administrativos a jornada completa, con cargo a sus propios presupuestos), los órganos representativos del personal en la mayoría de los organismos especializados de las Naciones Unidas carecen de recursos económicos necesarios a esos efectos. En consecuencia, además de permitir la dedicación exclusiva de los representantes elegidos por el personal al desempeño de estas funciones, una contribución decisiva de la organización es la asignación de personal, en su mayoría del cuadro de servicios generales, al desempeño de las funciones administrativas necesarias para una gestión apropiada del órgano representativo. El número varía desde cero (CCI, UPU y OMT) hasta dos puestos a jornada completa (OIEA, OMI y OMS (sede)). Esos puestos son de plantilla y, por lo tanto, se aplican el reglamento financiero y el reglamento del personal a las personas nombradas para ocuparlos. Las personas adscritas deben ser y generalmente son seleccionadas libremente por los órganos representativos del personal.

2. Tiempo disponible

44. La segunda forma de participación de la organización en el diálogo social interno consiste en liberar del desempeño de sus funciones normales a algunos de los miembros elegidos del órgano representativo del personal. La Instrucción administrativa ST/AI/293 y el documento A/C.5/50/64 de las Naciones Unidas⁴⁰ podrían servir de referencia a este respecto ya que en ellos se establece cierta correspondencia entre el número total de funcionarios y el tiempo total concedido a los representantes del personal para el desempeño de sus funciones. Hay diferencias de unas organizaciones a otras, tanto en lo que se refiere al tiempo total concedido como a su distribución, que varía desde la dedicación exclusiva hasta una reducción de la jornada normal de trabajo, que puede oscilar entre el 10% y el 50%.

45. A fin de poder hacer comparaciones entre las organizaciones —ya que la distribución del tiempo sigue diversas pautas (por ejemplo, el que debe concederse a un determinado puesto (por ejemplo el de presidente) o un número determinado de horas para todos los representantes del personal de acuerdo con los estatutos)— el tiempo disponible equivalente a jornada completa se calcula sobre la base de 12 meses al año, 4 semanas al mes y 40 horas por semana (véase el anexo IV). Se concede tiempo libre para el desempeño de una función efectiva, oficial y necesaria para la organización. Además, para que la disponibilidad de tiempo se haga efectiva, **es necesario elevar una solicitud por escrito al más alto nivel jerárquico** (y no solo al supervisor inmediato) **para obtener la aprobación y una reducción del volumen de trabajo proporcional al tiempo concedido**. Dicho principio sería mucho más fácil de aplicar sin tensiones si las dependencias que conceden el tiempo de representación recibieran una compensación financiera de la institución por el tiempo de trabajo perdido al liberar al representante del personal. Dicho principio ha sido

⁴⁰ Véase JIU/REP/2011/10, párrs. 110 a 113.

aceptado por la FAO, pero solo con respecto a la participación en el proceso de reforma institucional.

46. El Inspector observó que, salvo en caso de dedicación exclusiva, es muy frecuente que los supervisores consideren que el tiempo disponible a efectos de representación forma parte de un horario flexible que no libera del desempeño de las funciones del puesto, y muy a menudo se presupone que el representante del personal está dispuesto a trabajar fuera de horario o durante fines de semana sin que se produzca ningún cambio en el plan de trabajo del empleado de que se trate. Este hecho puede explicar la razón de que algunos órganos representativos del personal prefieran solicitar la liberación completa de un funcionario, más que el 50% de dos funcionarios (por ejemplo, presidente y vicepresidente), a pesar de las manifiestas ventajas que ofrece la última fórmula mencionada, que permitiría a dos personas:

- Seguir desempeñando sus funciones profesionales y perfeccionando sus aptitudes especializadas, e incluso mantener contactos con las redes profesionales pertinentes.
- Seguir recibiendo capacitación en su especialidad.
- Seguir siendo objeto de evaluaciones anuales de la actuación profesional; aparte de la FAO⁴¹, en ninguna otra organización existen disposiciones escritas oficiales para que las funciones de representación de su personal queden reflejadas en sus evaluaciones de la actuación profesional. Los representantes del personal observaron la necesidad de que se reconociera que habían sido elegidos por sus compañeros para que desempeñaran funciones de representación del personal y que, al hacerlo, estaban aportando una importante contribución a la institución. Además de desarrollar diversas aptitudes y adquirir un conocimiento profundo de la organización, su labor propicia el logro de los objetivos/cumplimiento del mandato de esta, por lo que debe ser objeto de reconocimiento. Este, a su vez, alentaría a otros a participar en las actividades de representación del personal y contribuiría a eliminar el estigma que pesa sobre esa función.
- Fomentar la solidaridad con el conjunto del personal (y viceversa) por el hecho de compartir sus condiciones de servicio al mismo tiempo que lo representan.

47. Es interesante observar que la Asociación del Personal de la OCDE, un organismo comparable, subrayó la dificultad que tuvo para encontrar a funcionarios que estuvieran dispuestos a desempeñar a jornada completa la función de representantes del personal por el temor de poner en peligro sus perspectivas de carrera, por lo que preferían aceptar una dedicación a media jornada. Otro sistema que presenta los mismos riesgos que la concesión de tiempo para el desempeño de la función de representación es la concesión de un número determinado de días al año a un órgano representativo para que los asigne a su arbitrio de acuerdo con las necesidades de su función de representación.

3. Locales de oficina y equipo

48. Aunque la principal partida de gastos del órgano representativo del personal es en recursos humanos, también se requieren bienes concretos, como locales de oficina (a efectos de privacidad), un mínimo de mobiliario, computadoras y equipo de imprenta y presentación pública, además de salas de conferencias a las que se pueda acceder cuando se

⁴¹ Según la UGSS de la FAO, existe una disposición oficial escrita en virtud de la cual las tareas de representación que desempeñan los funcionarios deben hacerse constar en su sistema de evaluación y gestión del rendimiento (SEGR). Sin embargo, esa función no es evaluada por ningún supervisor, sino únicamente por sus iguales. Además, la evaluación no influye en modo alguno en las perspectivas de carrera o ascensos.

necesite o a las que se tenga acceso exclusivo para la celebración de las reuniones del consejo y la junta. Aunque algunos órganos representativos del personal tienen un acceso limitado (CCI)⁴² o nulo (OMT) a servicios e instalaciones, la mayoría de las organizaciones reconocen la necesidad de ese apoyo y facilitan lo necesario.

C. Libertad de comunicación

49. La mayoría de las organizaciones que se examinan velan por que sus órganos representativos del personal dispongan de los medios de comunicación necesarios para interactuar con el conjunto del personal, facilitándoles el acceso a servicios de imprenta, correo y correo electrónico y espacio reservado en la intranet de la organización, garantizando así la libertad de comunicación en teoría (como parte de la libertad sindical y el derecho de sindicación)⁴³ y en la práctica. El uso del servicio de teléfonos es gratuito en la inmensa mayoría de los casos, y de pago únicamente en la FAO, el PMA y el Sindicato de Personal de la UIT; cabe decir lo mismo del empleo de fotocopiadoras e impresoras (de pago en la FAO y el Sindicato de Personal de la UIT, y las actividades de imprenta de la Asociación de Personal Profesional del PMA).

50. Aún más importante para garantizar la observancia del principio de libertad de asociación y el derecho a organizarse (JIU/REP/2011/10, párr. 97 y recomendación 2), todas las organizaciones deben garantizar el derecho de los órganos representativos del personal a utilizar su intranet y sus instalaciones de radiodifusión y correo electrónico, como ya lo hace la mayoría, **sin ningún tipo de censura o necesidad de autorización previa. Algunas de las crisis más graves en las relaciones entre el personal y la administración se produjeron cuando presuntamente se obstaculizó el ejercicio de esa libertad en la OIT, la UIT y la UPU.** Asimismo, los órganos representativos del personal deben demostrar responsabilidad profesional y abstenerse de emplear términos inapropiados o realizar ataques personales cuando critiquen las acciones, omisiones y posiciones de la administración en textos destinados a una amplia difusión entre el personal y/o el público en general o los Estados miembros. La experiencia demuestra que la contención en el lenguaje generalmente aumenta la credibilidad de los hechos presentados. El Comité de Libertad Sindical de la OIT es el órgano encargado de vigilar estos aspectos en los Estados miembros⁴⁴. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación propicie una mayor cooperación y coordinación entre los órganos representativos del personal y el conjunto del personal.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que se examinan, reconociendo el carácter oficial de la condición y las funciones representativas de los órganos representativos del personal y de los representantes del personal elegidos, deben facilitar su acceso a todos los medios disponibles y necesarios de comunicación con el personal en general, sin censura alguna.

⁴² Disponibilidad permanente de impresoras y fotocopiadoras y acceso a servicios de conferencias (salas, sonido, interpretación) cuando se solicite.

⁴³ Convenio N° 87 de la OIT, art. 3:

"1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, y el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal."

⁴⁴ <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm>.

D. Protección de las funciones de representación del personal

51. En relación con este tema, los párrafos 94 y 95 del documento JIU/REP/2011/10, en los que se hace referencia a los fallos del Tribunal Administrativo de la OIT, son aplicables, *mutatis mutandis*, a las organizaciones que se examinan. En su fallo N° 496 (1982), el Tribunal resolvió que "por cada nombramiento, la Organización contrae, como parte de las condiciones contractuales, la obligación de no obstaculizar el ejercicio de derecho de asociación" (considerando 6) y que la Asociación del Personal "existe en parte porque va en interés de la Organización. Si solo fuera creación del personal, la Organización podría no tener nada que ver con ella y no habría lugar para la misma en el Estatuto del Personal" (considerando 17). El TANU consideró que "la libertad de asociación tiene una gran importancia tanto para el personal como para la administración y debe protegerse contra todo acto de abuso de poder por parte de las autoridades. [...] Pero también es cierto que la coexistencia de la libertad de asociación y la buena administración de la Organización debe estar razonablemente equilibrada"⁴⁵.

52. **Los órganos representativos del personal gozan de protección especial** reconocida por los tribunales administrativos internacionales. El TANU resolvió que: "Es un elemento fundamental del derecho de asociación la obligación de no realizar ninguna acción contra un miembro del personal por el hecho de que este sea o haya sido un miembro o un representante de la Asociación del Personal o haya participado de cualquier otra manera en la Asociación"⁴⁶. Esa protección debe aplicarse especialmente durante las reuniones con la administración. El TAOIT observó que el "principio [jerárquico] debe observarse únicamente dentro de la institución, es decir, cuando el superior actúe como tal; es indudable que la aplicación de ese principio fuera de ella debe ser más flexible de acuerdo con las circunstancias". La protección abarca únicamente las acciones realizadas en el desempeño de las funciones de representación del personal (véase JIU/REP/2011/10, párrs. 94 y 95).

53. **El principio de cortesía prevalece sobre el principio jerárquico durante las negociaciones.** La administración no puede aplicar sanciones disciplinarias como forma de ejercer presión sobre los representantes del personal. El TAOIT también declaró que "tanto la legislación como la práctica permiten una libertad más amplia de expresión, y solo serán inadmisibles los excesos"⁴⁷. Asimismo, "el Tribunal ha sostenido de manera constante que **los miembros del Comité de Personal están legitimados para promover demandas como representantes de ese órgano.** Su fundamento es que si el Comité de Personal carece de esa facultad, el único medio de proteger los derechos e intereses comunes del personal es permitir que los funcionarios actúen como representantes"⁴⁸.

54. La protección de los representantes del personal en el desempeño de sus funciones se proclama de manera específica en textos oficiales de la FAO (Estatuto del Personal, art. 301.8, Acuerdo de Reconocimiento, normas de conducta); OIT (Acuerdo de Reconocimiento y Procedimiento, art. 4); OMI (Estatuto del Personal 8.1 y 8.2 y Reglamento del Personal 108.1); OMS y ONUSIDA (OMS, Estatuto del Personal (art. VIII) y Reglamento del Personal (910-930) para ambas organizaciones⁴⁹, y artículo 4

⁴⁵ Fallo N° 924 (1999) del TANU.

⁴⁶ TANU, fallo N° 15, Robinson (1952).

⁴⁷ Fallo N° 911, considerando 8 (1988); véase también TANU, fallo N° 855 (1997).

⁴⁸ TAOIT, fallo N° 2791, considerando 2 (2009).

⁴⁹ Observación formulada por la administración de la OMS en relación con el proyecto de recomendación 3: "La OMS tiene un Reglamento y Estatuto del Personal en el que se reconoce claramente el derecho de asociación y en el que se definen las funciones y los derechos de la Asociación del Personal. Además, se han aplicado políticas relativas al hostigamiento y la denuncia de irregularidades, que pueden ser invocadas en todo momento por los funcionarios, sean

del Acuerdo de Cooperación, aplicable únicamente al ONUSIDA); ONUDI (CAPI, normas de conducta y Código de Conducta Ética); UPU (Código de Conducta); OMPI (Estatuto del Personal 8.1); PMA (Asociación del Personal Profesional, Acuerdo de Reconocimiento (secc. 4.2), UGSS de la FAO, Acuerdo de Reconocimiento (secc. 4.5) y Reglamento del Personal del PMA (Manual, secc. 304)). Por el contrario, **no existe un texto específico en el OIEA, la UIT, la UNESCO y la OMM**. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación, en cumplimiento del párrafo 28 de las normas de conducta de la CAPI, propicie una mayor eficacia de la representación del personal.

Recomendación 3

Cuando no existan esos textos, los jefes ejecutivos de las organizaciones que se examinan deben adoptar un reglamento del personal que proteja a los representantes del personal contra un trato discriminatorio o perjudicial derivado de su condición o de sus actividades, tanto durante su mandato como una vez concluido este.

55. Los representantes del personal de varias organizaciones observaron que algunos funcionarios que podrían estar interesados en presentar su candidatura a puestos representativos a menudo se abstienen de ello **por temor a las represalias de algunos directivos**. La legislación y la jurisprudencia más arriba mencionadas deben disipar esos temores de discriminación; incumbe a la administración, a todos los niveles y vías jerárquicas, conocer debidamente los principios y normas establecidos a este respecto. Cabe señalar que en la OCDE, que es un organismo comparable, la protección se prolonga más allá del período de representación del personal, ya que las funciones que desempeña el Presidente de la Asociación del Personal no pueden darse por concluidas hasta después de transcurrido un año a partir del fin de su mandato (como se garantiza en una carta del Secretario General de la OCDE).

56. Se necesita un sistema de justicia independiente, transparente y creíble para abordar las cuestiones relacionadas con la confianza entre el personal y la administración. Esto es particularmente cierto en ámbitos tan importantes como "la contratación y el despido" del personal, ya que una participación efectiva de los representantes del personal en los mecanismos pertinentes constituye sin duda una de las condiciones para el establecimiento de buenas relaciones. En la OMS, si bien es cierto que el grado de participación y la efectividad de los representantes del personal en la supresión de puestos han sido discutibles, en la sede participan plenamente en los comités de selección (con diversos grados de participación en las oficinas regionales).

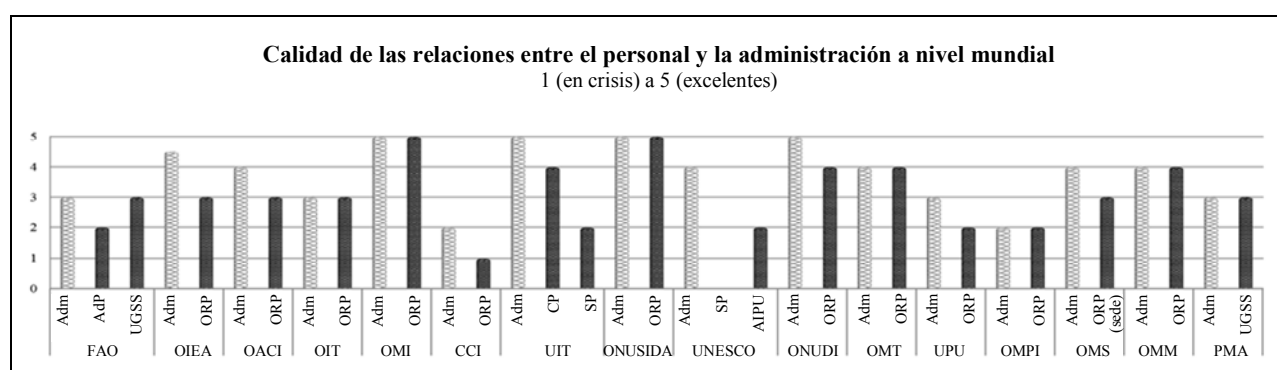
representantes o no del personal, para presentar una queja oficial. Además, estamos elaborando conjuntamente con la Asociación del Personal un acuerdo para el establecimiento de un mecanismo que permita mantener y perfeccionar un lugar de trabajo digno, que incluye la adopción de medidas para prevenir el hostigamiento y las controversias".

VI. Calidad general de las relaciones entre el personal y la administración

57. Al considerar la evaluación de la calidad general de las relaciones entre el personal y la administración hecha por los propios protagonistas es preciso examinar dos elementos: a) la calificación otorgada tanto por el personal como por la administración; y b) las diferentes percepciones de unos y otros representantes dentro de la misma organización. En una escala que va de 5 (excelentes) a 1 (en crisis), ambas partes las calificaron de la misma manera en las siguientes organizaciones: excelentes en el ONUSIDA y la OMI; buenas en la OMM y la OMT; medianas en la OIT, el PMA y la FAO (aplicable a la UGSS del PMA y de la FAO)⁵⁰ y malas/difíciles en la OMPI. En otras nueve organizaciones donde los órganos representativos del personal evaluaron las relaciones de manera más negativa que los representantes de la administración, las calificaciones se traducen en niveles crecientes de discrepancia entre los representantes de la administración y los del personal en la misma organización: 1 nivel: excelentes y buenas, respectivamente, en la ONUDI y la UIT (Consejo del Personal de la UIT); buenas y medianas, en el OIEA, la OACI y la OMS; medianas y malas, en la UPU; 2 niveles: buenas y malas/difíciles, respectivamente, en la UNESCO (Asociación Internacional del Personal de la UNESCO (AIPU))⁵¹; y 3 niveles: excelentes y malas/difíciles, respectivamente, en la UIT (Sindicato del Personal de la UIT).

Gráfico 1

Calidad de las relaciones entre el personal y la administración a nivel mundial

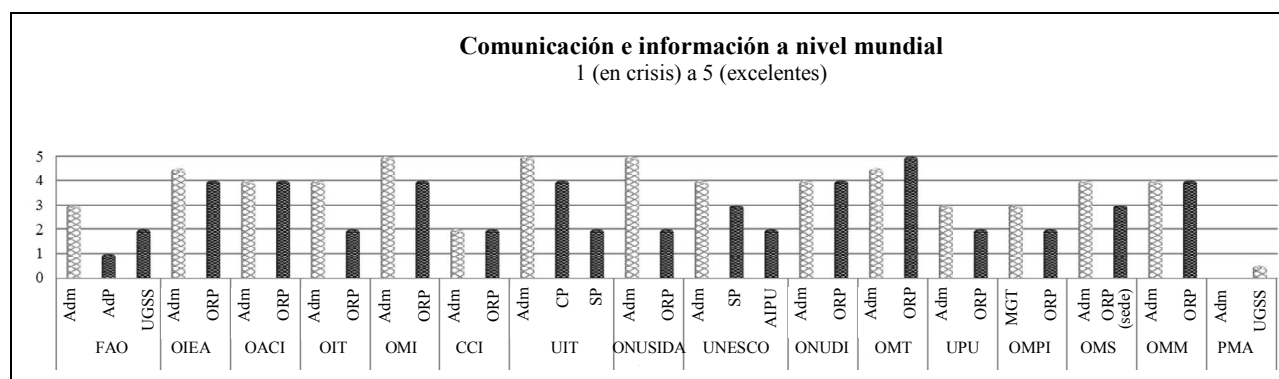


Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

⁵⁰ La Asociación del Personal Profesional de la FAO estimó que la calidad general de las relaciones entre el personal y la administración era "malas/difíciles".

⁵¹ A pesar de los numerosos recordatorios enviados, el Sindicato del Personal de la UNESCO no respondió al cuestionario de la DCI sobre esta cuestión.

Gráfico 2

Calidad de la comunicación y la información a nivel mundial

Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

A. Calidad de la comunicación, la información y las consultas⁵²

58. La **comunicación y la información** recibieron una calificación alta tanto del personal como de la administración en la OMT únicamente, que es la más pequeña de todas las organizaciones, donde se dan las condiciones más favorables a este respecto; y recibió esa misma calificación solo de la administración en la OMI, la UIT y el ONUSIDA, mientras que el personal calificó de excelentes en general las relaciones con la administración, pero malas/difíciles la comunicación y la información, señalando lo siguiente: "la calificación normalmente sería 'buenas'; sin embargo, nos encontramos en un proceso de evaluación funcional de la fuerza de trabajo, cuando muchos funcionarios se sienten sumamente frustrados por la falta de comunicación de la administración con respecto al proceso y su evolución". La calificación fue "buenas" por parte tanto del personal como de la administración en el OIEA, la OACI, la ONUDI y la OMM. Se registraron discrepancias entre una administración optimista y un menos que entusiasta órgano representativo del personal en la OIT y la UIT, ya que el Sindicato del Personal de esta última (calificación: "malas/difíciles") tiene una opinión más crítica que el Consejo de Personal de la UIT (calificación: "buenas").

59. Entre los representantes de la administración, solo el CCI califica de "aceptables" la **calidad de las consultas**, mientras que la FAO, el OIEA, la OACI, la UNESCO, la OMT, la UPU, la OMS y la OMM las consideran "buenas", y la OMI, la UIT, el ONUSIDA y la ONUDI "excelentes". Con respecto al personal, ese entusiasmo solo es compartido por la Asociación del Personal de la OMT, mientras que los órganos representativos del personal de la OMI, el Consejo del Personal de la UIT, el ONUSIDA y el Sindicato del Personal de la UNESCO las consideran "buenas", los de la UGSS de la FAO, la OACI, la OIT, la ONUDI, la OMS (sede)⁵³, la OMM y la UGSS del PMA "aceptables", los del OIEA, el CCI, el Sindicato del Personal de la UIT, la AIPU de la UNESCO y la OMPI "malas/difíciles". Según los órganos representativos del personal de la Asociación de los

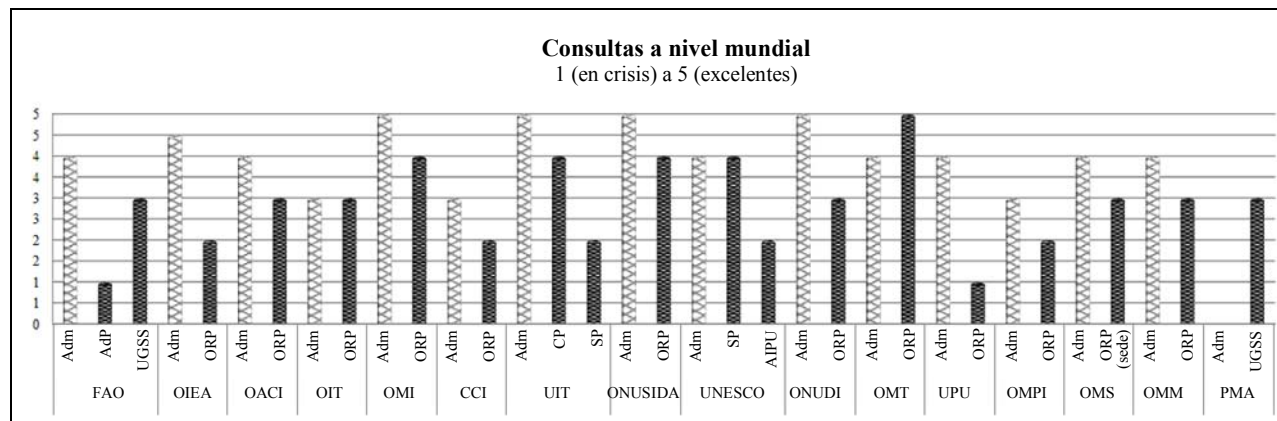
⁵² La administración del PMA no facilitó ninguna calificación sobre la calidad de las comunicaciones, las consultas y las negociaciones.

⁵³ La Asociación del Personal de la sede de la OMS reconoció que, aunque las relaciones entre el personal y la administración satisfacían las exigencias mínimas para recibir una calificación de buenas, atribuía el grado inferior de satisfacción expresado a las presiones causadas en esas relaciones por las reducciones de personal de los últimos dos años. Es un ejemplo de la influencia que puede tener un factor concreto en la calidad de las relaciones, incluso cuando se cumplen las condiciones formales para que las relaciones puedan calificarse de buenas.

profesionales de la FAO y de la UPU, las consultas en sus organizaciones respectivas estaban "en crisis"⁵⁴.

Gráfico 3

Calidad de las consultas a nivel mundial



Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

B. Comunicación oficial (órganos mixtos) y contactos oficiales

60. La expresión "órgano mixto" hace referencia a una agrupación en la que representantes de la administración y del personal, normalmente con igual número de participantes, se ocupan conjuntamente de diversas cuestiones, desde juntas de ascensos hasta comités de servicios de garaje. El número y los tipos de esos órganos varían considerablemente de una organización a otra. La justificación de los principales órganos mixtos generalmente se encuentra en los reglamentos y estatutos del personal. Además, a menudo se establecen órganos mixtos especiales con funciones limitadas mediante instrucciones administrativas.

61. **En la mayoría de las organizaciones hay un órgano mixto principal que se ocupa de las cuestiones de las relaciones entre la administración y el personal**, donde se mantiene de manera regular un diálogo al más alto nivel sobre cuestiones que afectan al bienestar del personal y sus condiciones de servicio. Pocos de esos órganos se consideran tribunas de negociación: así ocurre, en particular, en las Naciones Unidas (CPA a nivel de la Secretaría⁵⁵ y (gradualmente) comités mixtos de negociación en los principales lugares de destino) y en la OIT, en cuyos textos actualmente vigentes (artículo 10.1 c) del Estatuto del Personal) se reconoce que el Director General o sus representantes designados y el Sindicato del Personal pueden determinar conjuntamente las condiciones de empleo en la organización mediante el diálogo social, actividades de información, consultas y la **negociación colectiva**. "El Director General estará facultado para celebrar negociaciones colectivas con el Sindicato del Personal para concertar **convenios colectivos**. Los

⁵⁴ Aunque en el cuestionario remitido por la DCI a los órganos representativos del personal y a los representantes de la administración contenía una pregunta sobre la calidad de las negociaciones, no se consignan en el presente informe las respuestas ya que había considerables diferencias tanto entre los representantes de cada parte como entre los representantes de una y otra parte sobre cómo enfocar y entender el término "negociaciones" (que en algunos casos existían de hecho, pero no de derecho), lo cual restaba crédito a toda comparación entre ellas o a la atribución de un valor a las mismas.

⁵⁵ Véase el mandato del CPA (ST/SGB/2011/6).

convenios concertados de esa manera se adjuntarán como anexo al Estatuto del Personal⁵⁶. Sin embargo, todo convenio colectivo que tenga consecuencias financieras o comporte una enmienda al Estatuto del Personal requiere la aprobación del órgano rector⁵⁷.

62. Por definición, en todas las organizaciones donde se celebran debates en comités consultivos mixtos (CCM), esos intercambios tienen un carácter meramente consultivo y los acuerdos a que en ellos se llegue podrán ser, en el mejor de los casos, moralmente, pero no jurídicamente, vinculantes. Cuando los CCM sean el principal órgano mixto que se ocupe de las cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración, los representantes del personal pueden no solo examinar algunas cuestiones y proyectos de instrucciones administrativas preparados por la administración, sino también presentar sus propias propuestas sobre cualquier asunto que entre dentro del ámbito definido en el estatuto y reglamento del personal. Es importante señalar que, en la OMI, el Comité formulará recomendaciones, junto con cualesquiera opiniones disidentes expresadas por sus miembros, al Secretario General. Basándose en los textos, varios representantes de la administración y del personal observan que la decisión definitiva compete al jefe ejecutivo, ya que ninguna propuesta o recomendación que se formule es por sí misma jurídicamente vinculante. Sin embargo, aunque esta disposición simplemente refleje un acto de prudencia por parte de la administración, es fuente de desaliento para los representantes del personal ya que da la impresión de que los órganos mixtos "carecen de autoridad" y son solo tribunas donde los representantes de la administración se limitan a hacer promesas que responden a posiciones convenidas con el jefe ejecutivo.

63. Además de las que tienen lugar de acuerdo con lo previsto en los textos jurídicos, en varias organizaciones **se celebran en la práctica negociaciones reales** en comités consultivos mixtos. También se celebran negociaciones en grupos de trabajo especiales complementarios (y en grupos de debate en la OMI) establecidos a efectos de la adopción de decisiones oficiales por el órgano mixto sobre cuestiones concretas de las relaciones entre el personal y la administración (por ejemplo, el CCM sobre la reforma en la FAO). En el examen de la DCI se observaron varios casos en los que **se habían concertado "acuerdos" importantes** (aunque no oficialmente vinculantes) en el marco de órganos mixtos que presuntamente no eran de negociación. Cabe citar como ejemplos de tales acuerdos⁵⁸ los celebrados en la FAO⁵⁹: un nuevo sistema de evaluación y gestión del

⁵⁶ Estatuto del Personal de la OIT, art. 10.1 c).

⁵⁷ En la OIT, se considera negociación colectiva las negociaciones de buena fe que se celebren con el objetivo de llegar a convenios colectivos sobre las cuestiones enunciadas en el artículo 2 del Acuerdo de Reconocimiento y Procedimiento.

⁵⁸ La lista no es exhaustiva.

⁵⁹ En la FAO, aunque el derecho a negociar se enuncia claramente en el párrafo 301.8.1 del Estatuto del Personal, en los párrafos 8.11 y 8.12 se establecen ulteriormente limitaciones al alcance de ese derecho:

"301.8.1 De acuerdo con el principio de que el personal tiene el derecho a sindicarse con el fin de salvaguardar y promover sus intereses, uno o más órganos representativos del personal reconocidos por el Director General mantendrán un contacto constante y negociarán con el Director General con respecto a los términos y condiciones de empleo del personal y a su bienestar general.

8.11 Las negociaciones entre los órganos reconocidos como representantes del personal y el Director General se entenderán sujetas a la condición de que corresponde a este, con arreglo a las normas que rigen sus funciones constitucionales, el derecho de adoptar la decisión definitiva en las cuestiones de su competencia.

8.12 En las negociaciones con los órganos representativos del personal, el Director General no se comprometerá a adoptar ninguna decisión definitiva siempre que esta corresponda a los órganos rectores de la Organización o constituya una desviación del sistema común de las Naciones Unidas; en tales casos, el Director General tratará de que las posiciones acordadas se expongan a los órganos competentes de la Organización o del sistema común."

rendimiento, política sobre modalidades flexibles de trabajo, programa de mediación, seguridad e higiene en el trabajo; la ONUDI: políticas de igualdad de género y empoderamiento de la mujer, Código de Conducta Ética, protección contra las represalias de que puedan ser objeto quienes denuncien faltas de conducta o cooperen en auditorías e investigaciones, divulgación de información financiera y declaración de intereses, modificación de la política relativa a la movilidad sobre el terreno; la OACI: se celebraron acuerdos sobre revisiones y enmiendas al conjunto del "código de servicio", que es el equivalente del reglamento del personal.

64. **Se constituye un segundo tipo de órgano mixto para que asesore al jefe ejecutivo** (o más bien a la administración) **sobre cuestiones individuales** en el que los representantes del personal participan en los procesos de gestión de los recursos humanos relativos a la contratación, los ascensos, la separación del servicio⁶⁰, las debidas garantías procesales y los procedimientos disciplinarios y preprocesales en la administración de la justicia interna⁶¹. **Un tercer tipo de órgano mixto se ocupa de la cuestión de la administración de los servicios e instalaciones** específicos de un lugar de destino, y comprenden, entre otras cosas, comités sobre servicios de comedores, servicio de garaje, economato, guardería, transporte local, fondos de asistencia del personal, etc. La función que desempeña el personal en esos órganos es en gran parte de carácter consultivo. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación propicie una mayor coordinación y cooperación entre los representantes del personal y de la administración.

Recomendación 4

Cuando no existan órganos mixtos que se ocupen de las cuestiones referentes a las relaciones entre la administración y el personal, los jefes ejecutivos de las organizaciones que se examinan deben establecer tales órganos para que inicien consultas oficiales sobre las cuestiones que afectan a las condiciones de servicio y el bienestar del personal.

65. Los representantes del personal y de la administración de la mayoría de las organizaciones reconocen que es frecuente que se mantenga un **diálogo oficioso** entre el jefe de recursos humanos y el presidente del órgano representativo del personal, con una frecuencia que puede ser diaria (por ejemplo, en la OMI), semanal (en la OMS) o mensual (en la UNESCO). En organizaciones pequeñas, como la OMT, y en algunas grandes, como la OMS, las reuniones oficiosas son frecuentes y facilitan una buena comunicación y buenas relaciones entre el personal y la administración. La **"política de puertas abiertas" de los directores** (por ejemplo en el ONUSIDA) demuestra una clara preocupación de los jefes ejecutivos de las organizaciones por el personal y propicia el establecimiento de relaciones constructivas. Cuando no existe un diálogo oficioso continuo y efectivo entre los representantes de ambas partes a nivel decisorio, la necesidad de recurrir a órganos mixtos oficiales disminuye, ya que se convierten en algo puramente formal. Sin embargo, deben utilizarse las estructuras oficiales del personal y la administración previstas en el estatuto y reglamento del personal. En la OMPI, el CCM se utiliza indebidamente sobre todo para que examine cuestiones disciplinarias del personal, lo cual menoscaba la confianza tanto del personal como de la administración.

⁶⁰ Véase JIU/REP/2012/4, "Contratación de personal en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: análisis comparativo y marco de referencia", en particular el anexo sobre el procedimiento de selección: grupos especiales de evaluación y órganos permanentes de nombramientos y examen (por organización).

⁶¹ Para la función que desempeñan los representantes del personal en la reforma y profesionalización de la administración de justicia en las Naciones Unidas, véase JIU/REP/2011/10, párr. 106.

C. Posibles dificultades en las relaciones entre el personal y la administración en las oficinas locales

66. Dentro de los límites de los recursos disponibles, el equipo de examen de la DCI solo pudo realizar una misión a una oficina local en Hanoi (Viet Nam) (uno de los ocho países que participan a título experimental en la iniciativa de las Naciones Unidas "Unidos en la acción"). Durante esa misión se entrevistó a representantes de la administración y del personal de siete organizaciones participantes de la DCI⁶² y cuatro organizaciones comparables⁶³. Por lo tanto, en la presente sección no se pretende abarcar todas las dificultades existentes sobre el terreno, ni tampoco que las encontradas se den en todas las oficinas locales o sean igualmente importantes en todas ellas. Se exponen más bien algunas de las observadas en Hanoi y las que podrían existir en otras oficinas locales —teniendo en cuenta las opiniones y la experiencia general del personal que presta servicios en ese destino, incluso los que han estado empleados anteriormente en otras oficinas locales. Las principales dificultades se exponen a continuación.

67. **La inmensa mayoría de los organismos especializados carecen de una asociación del personal local que tenga un estatuto establecido a nivel de la oficina local.** A menudo se explica esta carencia diciendo que no se justifica el establecimiento de un órgano representativo oficial del personal en una oficina local determinada porque su personal no es suficiente, especialmente cuando las dificultades pueden resolverse internamente. A este respecto, es interesante observar la práctica seguida en la OSCE, donde se reconoce oficialmente el derecho a organizar un sindicato del personal local en cualquier entidad/sección formada por más de 17 funcionarios y a contar con un comité del personal local, cuya estructura es muy parecida a la del Comité del Personal de la sede.

68. Por lo tanto, al no existir ese tipo de asociación, la administración carece de incentivo suficiente para establecer órganos mixtos en las oficinas locales encargados de examinar las cuestiones que afectan directamente al bienestar del personal. De ello se deriva que las relaciones entre el personal y la administración sobre el terreno tienen un carácter muy informal, y los funcionarios interesados en esas cuestiones generalmente se presentan voluntarios para desempeñar la función de representantes del personal (sin necesidad de ser elegidos) y a menudo desconocen el estatuto y reglamento del personal de la organización. La situación se complica porque en lugares de destino como Viet Nam, que participan en la iniciativa Unidos en la acción, las funciones ordinarias de la oficina han aumentado considerablemente debido a la adopción del planteamiento de la iniciativa, conforme al cual el equipo de las Naciones Unidas en el país se esfuerza en hallar soluciones comunes a la mayoría de los problemas. Como los representantes del personal no disponen de tiempo libre para el desempeño de sus funciones, acaban sacrificando parte de su tiempo personal. Teniendo en cuenta que la mayoría de las oficinas locales solo tienen un reducido número de empleados, la posibilidad de que los representantes del personal deleguen funciones de representación en otros compañeros es aún más limitada.

69. Las dificultades mencionadas más arriba menoscaban la eficacia de las federaciones de asociaciones del personal de las Naciones Unidas (FAPNU) a nivel local, cuyo objetivo es congregarse a los representantes del personal de todos los organismos de las Naciones Unidas de un determinado lugar de destino para que aborden de manera colectiva los problemas comunes relacionados con el bienestar del personal en ese lugar. Las conversaciones celebradas con la FAPNU de Hanoi y sobre ella pusieron de manifiesto que la mayoría de los representantes del personal realmente carecen no solo de tiempo para

⁶² FAO, OIT, ONUSIDA, UNESCO, ONUDI, OMS, Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas.

⁶³ FIDA, FMI, OIM, Banco Mundial.

participar activamente en sus reuniones, sino también de un nivel adecuado de conocimientos y capacitación en los asuntos relacionados con la representación del personal. Por consiguiente, la función que desempeña esa federación se limita en gran medida a la organización de actos sociales y no reúne los requisitos exigidos por la FICSA, cuando propuso el modelo de FAPNU que actualmente se ha adoptado en otros 27 lugares.

70. El contexto cultural local y barreras lingüísticas afectan a las relaciones entre el personal y la administración en Hanoi. Muchos de los funcionarios locales entrevistados declararon que concedían especial importancia a "no quedar en mal lugar", por lo que evitaban presentar quejas, pues no querían que se los considerara "elementos perturbadores". Algunos también declararon que el hecho de poseer un conocimiento limitado del idioma de trabajo (inglés) de la oficina —especialmente en comparación con el personal contratado internacionalmente— les hacía dudar de su capacidad para presentar debidamente sus preocupaciones. Es muy razonable pensar que existen dificultades análogas en otras oficinas locales, en las que una proporción considerable del personal local puede carecer de conocimientos lingüísticos suficientes.

71. Los entrevistados en Hanoi opinaron que el personal nacional e internacional podían no tener el mismo sentimiento de seguridad en el empleo debido a las diferentes posibilidades de movilidad de unos y otros y su nivel de conocimiento del estatuto y reglamento del personal. La mayor parte del personal internacional había recibido algún tipo de capacitación en cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración porque desempeñaban ciertas funciones de gestión. También conocía los derechos enunciados en el estatuto y reglamento del personal mejor que el personal local, que en muchos casos admitía poseer un conocimiento escaso o nulo del mismo⁶⁴. El personal local también observó que, independientemente de las circunstancias, a menudo se sentía obligado a mantener buenas relaciones con su jefe ya que sus perspectivas de movilidad por lo general se limitaban a la oficina en el país (que en muchos casos es pequeña). Con frecuencia, todas las funciones de gestión se confían a una persona, por lo general el director de la oficina en el país, que será quien realice las evaluaciones de la actuación profesional de todo el personal. Esa perspectiva aumenta aún más la importancia de que el personal local/nacional conozca debidamente sus derechos (y obligaciones) como funcionarios y la existencia y funcionamiento de mecanismos oficiales de apelación, de manera que no consideren equivocadamente que su jefe es el único que puede decidir y tiene la última palabra con respecto a sus perspectivas de carrera. Cuando en otras oficinas locales se den condiciones análogas a las expuestas más arriba, es muy probable que el personal local tenga, con razón o sin ella, un sentimiento de seguridad en el empleo más limitado.

72. Por lo menos en una oficina local de Hanoi, el Inspector observó que la administración adoptaba una actitud muy paternalista con respecto al personal local. Durante las entrevistas, algunos directores de la oficina en el país subrayaron las "diferencias culturales" para significar indirectamente que el personal local era en cierto modo incapaz de defender sus propios derechos, por lo que el director debía tomar la iniciativa y hacerlo él —una actitud que hace caso omiso del conflicto de interés que supone desempeñar al mismo tiempo la función de empleador de hecho del personal y defensor de los derechos de este en relación con el empleador.

⁶⁴ Un órgano representativo del personal observó que "aunque el conocimiento es un aspecto importante, también consideramos que, incluso cuando el personal conoce las reglas, no está seguro de que alguien vaya a reaccionar si se habla claro. Lo más probable es que se considere que se trata de 'elementos perturbadores' o que no 'forman parte del equipo' y que los directores 'se limitan a velar por que se hagan las cosas', etc. Cuando no hay un diálogo sincero entre colegas en una pequeña oficina, el hecho de 'hablar claro' solo contribuirá a tensar las relaciones con el supervisor y los demás colegas".

73. Los representantes del personal de muchos organismos especializados en Hanoi declararon que el grado de interacción con los representantes del personal de la sede era insuficiente y que la comunicación por lo general se limitaba a la recepción ocasional de mensajes de correo electrónico y prácticamente carecían de acceso a los representantes de los Estados miembros. En efecto, los representantes del personal de la sede de varios organismos especializados (pero no todos) reconocieron que era posible mejorar la comunicación con sus homólogos de las oficinas locales. La mayoría de los representantes del personal en Hanoi parecían no estar informados ni siquiera de los principales hechos que afectaban a las relaciones entre el personal y la administración en sus propias organizaciones. La comunicación entre esos representantes del personal y sus homólogos y el departamento de recursos humanos de las oficinas regionales (por ejemplo en Bangkok) tiende a ser más regular (en comparación con la sede). El Inspector considera que deben reforzarse los vínculos entre el nivel regional y el local.

74. A un mejor conocimiento debe corresponder una mayor actividad y receptividad por parte de la administración, en particular el fomento de la confianza en los mecanismos internos de gestión y rendición de cuentas. En Viet Nam, las relaciones entre el personal y la administración en las organizaciones participantes no adheridas a la DCI, como la OIM y el Banco Mundial, están más oficializadas ya que ambas entidades tienen asociaciones del personal locales, cuyos representantes (nacionales) parecían tener más confianza en sus derechos, el reglamento y estatuto del personal y el funcionamiento de los mecanismos oficiales/oficiosos de solución de controversias, y un mejor conocimiento de ellos. El Inspector considera que los activos esfuerzos realizados por la Asociación del Personal del Banco Mundial (con sede en Washington, D.C.) con miras a establecer asociaciones del personal en las oficinas en los países, que actualmente existen en la mayoría de las oficinas locales del Banco, incluida la de Hanoi, es una buena práctica que todos los órganos representativos del personal podrían adoptar en sus oficinas locales. No debe considerarse que el hecho de pertenecer a una asociación del personal local sea incompatible con la participación en el órgano representativo del personal a nivel de toda la organización.

75. Debido a la descentralización cada vez mayor registrada en el Banco Mundial durante los últimos cinco años, ya que más de 4.000 funcionarios están destinados fuera de Washington, D.C., la Asociación del Personal ha tenido que adaptarse en consecuencia y ha otorgado prioridad a la potenciación de la capacidad del personal de las oficinas en los países y concedido más autonomía a las asociaciones del personal en ellas, con el consiguiente fomento de un sentimiento real de identificación. La Asociación del Personal del Banco Mundial también ejerce presión sobre sus colegas cuando los directores de las oficinas en los países se muestran al principio reacios a que se establezca una asociación del personal local. El resultado ha sido la duplicación del número de empleados de las oficinas en los países que se han adherido a la Asociación del Personal del Banco en los últimos tres años. El Banco también posee amplios mecanismos de examen de controversias (mediación, incluidos mediadores regionales, *ombudsman*, examen entre pares, ética, integridad, tribunal) fácilmente accesibles y comprensibles para el personal local. Representantes del sistema de justicia interna del Banco Mundial se desplazan a las oficinas en los países para capacitar al personal local.

76. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación propicie una mayor responsabilidad de las organizaciones que se examinan con respecto a la prestación de la debida atención a las preocupaciones del personal sobre el terreno y los retos con que se enfrentan.

Recomendación 5

Los órganos rectores de las organizaciones examinadas que tienen una presencia sobre el terreno deben confiar a sus jefes ejecutivos el mandato de velar por que, cuando presenten informes sobre las cuestiones relacionadas con los recursos humanos, precisen las dificultades con que se enfrenta el personal sobre el terreno.

D. El camino a seguir

77. De la presente sección se desprende que la calidad de las relaciones entre el personal y la administración dista mucho de ser satisfactoria en la mayoría de las organizaciones interesadas. Además, la frecuente distancia que separa la percepción que tienen la administración y el personal de la calidad de esas relaciones parece indicar que existen importantes lagunas de comunicación y comprensión recíprocas. Parece que los mecanismos oficiales de diálogo sobre las cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración, es decir, los órganos mixtos (cuando existen), carecen de un mandato claro que les permita adoptar decisiones vinculantes, lo cual genera dudas entre los representantes del personal acerca de su utilidad. Debe corregirse inmediatamente la utilización insuficiente e inapropiada de esas entidades. Debe estimularse y promoverse el establecimiento de canales oficiosos de diálogo, pero no a expensas de los oficiales sino como complemento de ellos. También se deben establecer mecanismos que permitan expresar debidamente las opiniones y preocupaciones del personal sobre el terreno y adoptar medidas para garantizar que todo el personal—independientemente de su lugar de destino— conozca y comprenda claramente el estatuto y reglamento del personal. En la sección VII se exponen algunos instrumentos útiles que, si se utilizan bien, pueden llenar algunas de las lagunas enunciadas en la presente sección.

VII. Instrumentos para promover las relaciones entre el personal y la administración

A. Capacitación

78. Es muy necesario capacitar a los representantes tanto de la administración como del personal en las cuestiones relacionadas con los recursos humanos. Como ambas partes reconocen, es especialmente necesario con respecto a las relaciones entre el personal y la administración, y deben aplicarse soluciones de manera sistemática para los nuevos representantes del personal elegidos y los nuevos representantes de la administración designados, especialmente cuando carecen de una base en la materia. Diez organizaciones participantes confirmaron que organizan y sufragan actividades de capacitación para los directores. El modo de capacitación varía de una organización a otra, desde el aprendizaje electrónico y cursos en CD Rom (UNESCO) hasta actividades de apoyo personalizado y un programa de estudios para el certificado de gestión para todos los directores en el OIEA. Algunas veces se imparte capacitación a todo el personal en el marco de un programa de iniciación (OIT, ONUDI), obligatorio (OIEA) o voluntario (participación con la aprobación del supervisor —OACI, OMI, OMS, OMPI). Algunas actividades comprenden un módulo específico sobre las relaciones entre el personal y la administración (OIT, OIEA, OMS⁶⁵), en el que se hace una introducción sobre la función que desempeñan los órganos representativos del personal en la organización. En la ONUDI, el Presidente del Consejo del Personal participa regularmente en el curso de iniciación que la organización ofrece al nuevo personal contratado, en el que se dedica una sección especial a ese fin. Esa buena práctica sigue siendo una excepción más que la norma.

79. La capacitación oficial de los representantes del personal es menos sistemática ya que depende de la capacidad financiera de los órganos representativos del personal o sus federaciones para contratar a instructores externos. La forma más frecuente de capacitación en el servicio consiste en asignar a un representante del personal con experiencia para que desarrolle una labor de orientación de un nuevo funcionario contratado, a fin de garantizar la continuidad en los asuntos internos y la transmisión de los conocimientos institucionales. El Sindicato del Personal de la OIT ha institucionalizado la capacitación mediante un manual para los representantes del personal y cursos dictados durante las reuniones regionales o solicitados especialmente. Entre los organismos comparables, la Asociación del Personal de la OIM tiene un manual para los nuevos representantes del personal elegidos en el que se exponen los medios de prestar asistencia al personal y los principios que deben respetarse.

80. A fin de que todos los nuevos funcionarios conozcan sus derechos y obligaciones y los órganos que pueden defenderlos, **los servicios respectivos de recursos humanos deben velar por que todos los nuevos funcionarios reciban un ejemplar del estatuto y reglamento del personal, las normas/códigos de conducta, información pertinente sobre los órganos representativos del personal existentes en sus organizaciones respectivas (según determinen los propios órganos) y cualquier otra documentación convenida entre los órganos representativos del personal y la administración. Cuando sea posible, también puede invitarse a los representantes del personal a que hagan uso de la palabra en las sesiones de orientación de los nuevos funcionarios.**

⁶⁵ Una herramienta de iniciación (programa interactivo denominado "Bienvenidos a la OMS") contiene una presentación, en el módulo 6, de la Asociación del Personal, el código de conducta, el Ombudsman y el sistema de justicia interna.

81. La FICSA y el CCSAIP dictan cursos especiales con los que los órganos representativos del personal parecen estar satisfechos. Sin embargo, la posibilidad de que los representantes del personal asistan a esas reuniones depende de la actitud de la administración respecto a esas actividades y del tiempo que se haya acordado conceder para ese fin. En efecto, los gastos de viaje, las dietas y los días libres tienen un costo que la organización y, *a fortiori*, su órgano representativo del personal no siempre sufragan.

82. **En ninguna organización participante, aparte de la OMS⁶⁶, existe actualmente una actividad de capacitación conjunta personal-administración, si bien es compartida la opinión de su presunta utilidad para ambas partes, como complemento de una capacitación separada.** En sus respuestas al cuestionario de la DCI, los representantes de la administración y del personal señalaron tres esferas principales de posible capacitación:

- Conocimiento y comprensión de las políticas de la institución con respecto al sistema de las Naciones Unidas en general (derechos y deberes del personal, pensiones, políticas de contratación, mecanismos de apelación, tribunales, procedimientos de apelación, actitud frente al hostigamiento y la discriminación) y la organización en particular (contexto internacional, orientación estratégica, políticas, estatuto y reglamento del personal, normas de conducta, cursos de ética, sistemas de gestión de la actuación profesional, medios de comunicación y relaciones públicas);
- Relaciones oficiales entre el personal y la administración (función y mandatos de los órganos mixtos, rendición de cuentas por parte de la administración con respecto a las políticas de recursos humanos, normas y reglamentos de los órganos representativos del personal, obligaciones y expectativas de los representantes del personal, relaciones y mecanismos laborales y sindicales, técnicas y procesos de negociación y consulta);
- Fomento de las perspectivas de carrera y de las aptitudes interpersonales (liderazgo, motivación, gestión del estrés, capacidad de comunicación y para hablar en público, mediación y resolución de conflictos, pensamiento estratégico y creativo).

83. Aunque algunos de los temas mencionados más arriba interesan más concretamente al personal o a la administración y no tienen por qué ser abordados por ambos, hay margen para una capacitación conjunta, especialmente respecto a los conocimientos necesarios para el establecimiento de relaciones oficiales entre el personal y la administración. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación propicie una mayor coordinación y cooperación entre los representantes del personal y la administración.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que se examinan deben asignar a sus respectivos servicios de recursos humanos medios apropiados 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.

⁶⁶ Según la administración de la OMS, se imparte capacitación, junto con la Asociación del Personal, con respecto a la aplicación de la política contra el hostigamiento y la función de ética. El Departamento de Recursos Humanos también organizó, un mes antes de la reunión del Consejo Mundial Personal/Administración, una sesión de capacitación denominada "Valores en acción", a la que pudieron asistir representantes tanto del personal como de la administración.

84. Teniendo en cuenta las consecuencias financieras que el desarrollo y la ejecución de actividades de capacitación comportan, esa capacitación debe incorporarse, cuando sea posible, en los programas de orientación ya existentes para los nuevos directivos.

B. Acuerdos de reconocimiento y cooperación entre el personal y la administración

85. En varias organizaciones⁶⁷, la administración y el personal sintieron la necesidad⁶⁸ de institucionalizar su asociación mediante un acuerdo de reconocimiento y cooperación, que es un instrumento contractual adicional firmado por las partes por el que se comprometen a establecer una relación privilegiada duradera. El aspecto principal del acuerdo es el "reconocimiento" recíproco mediante el cual ambas partes formalizan su asociación (preexistente) basada en las dos autoridades legítimas que representan. Para los representantes de la administración, involucra la vía jerárquica descendente desde los órganos legislativos/rectores hasta el conjunto del personal, pasando por los jefes ejecutivos y la administración. Para los representantes del personal, involucra la autoridad simétrica de un órgano representativo del personal elegido para que represente y defienda los intereses colectivos del personal y asesore o negocie y posiblemente coopere con la administración. Se supone que en el acuerdo se clarificarán, detallándolos con precisión, los medios por conducto de los cuales el personal resultará afectado por esa cooperación⁶⁹ y sus variantes previstas. Varían desde la consulta y la **negociación** con la organización (ambos acuerdos de reconocimiento y cooperación de la FAO) hasta —de manera más restrictiva— la consulta, la representación y la comunicación (FIDA y ONUSIDA).

1. Contenido de todos los acuerdos de reconocimiento y cooperación

86. El Acuerdo de reconocimiento y cooperación entre la FAO y la UGSS fue el primer acuerdo de ese tipo celebrado en una organización del sistema de las Naciones Unidas y ha servido de modelo para otros posteriores. En el marco de esos acuerdos, los representantes del personal y de la administración convienen en respetar y hacer valer los siguientes derechos y correspondientes deberes con respecto a su contraparte.

⁶⁷ Organizaciones en las que se han celebrado acuerdos de reconocimiento y cooperación entre el personal y la administración: acuerdo de reconocimiento FAO-UGSS entre la FAO (su Director General) y la UGSS (1976); Acuerdo de cooperación del FIDA (1987); FAO-Asociación de los profesionales (2009); Acuerdo de Reconocimiento y Procedimiento de la OIT (2000); Acuerdo de cooperación del ONUSIDA (2010).

⁶⁸ No todas las organizaciones comparten la opinión de la necesidad de los acuerdos de reconocimiento y cooperación.

⁶⁹ Por ejemplo, por "miembro del personal" se entenderá toda persona que reciba una remuneración por el empleo ejercido para el FIDA, independientemente de las condiciones y los plazos establecidos en el contrato de trabajo, y haya sido nombrado de conformidad con el artículo 6.8 del Convenio Constitutivo del Fondo, con excepción de la administración; en la FAO, los acuerdos de reconocimiento y cooperación afectan, respectivamente, al personal profesional y al personal del cuadro de servicios generales de la sede, tanto de la FAO como del PMA; en el acuerdo de reconocimiento/cooperación de la OIT, la expresión "miembro del personal" se refiere a "toda persona que tenga una relación remunerada con la Oficina. Se excluye [...] a los verdaderos colaboradores externos".

a. La administración confirma lo siguiente:**Derechos del órgano representativo del personal**

- a) Consultar, ser consultado y negociar (FAO y OIT) sobre todos los aspectos relativos a las condiciones de empleo y cualquier otro asunto en el que se haya convenido;
- b) Dar publicidad a sus actividades e invitar a los miembros del personal que reúnan las condiciones necesarias a adherirse a ellas (voluntariamente);
- c) Celebrar reuniones en los locales de la organización, con indicación de la frecuencia, la duración y el calendario apropiado;
- d) Estar representado en las reuniones del régimen común (por ejemplo, FICSA, CCSAIP, CAPI) por los representantes del personal en licencia especial (como parte de sus funciones oficiales);
- e) Utilizar las instalaciones de la organización: salas de reuniones, tableros de anuncios, instalaciones de radiodifusión e imprenta (posiblemente en régimen de reembolso de gastos);
- f) Utilizar el sistema de deducciones de la nómina aplicado por la organización para cobrar las cuotas mensuales de sus miembros, previa autorización por escrito de estos;
- g) Estar libres de toda injerencia de la administración en su gobernanza interna.

Derechos de un representante del personal

- h) Dedicar una parte razonable del horario oficial de trabajo al desempeño de la función de representación del personal;
- i) Estar liberado del ejercicio de parte de las obligaciones normales de un puesto con conocimiento de sus supervisores;
- j) **No ser objeto de intimidación o de un trato discriminatorio** por parte de la organización como consecuencia del desempeño de la función de representación del personal.

b. Deberes del órgano representativo del personal

- k) Proporcionar a la administración una lista completa de todos los representantes del personal elegidos, incluidas sus designaciones/funciones respectivas en el órgano;
- l) Ofrecer garantías a la administración de que el representante del personal no hará un uso indebido de los servicios e instalaciones puestos a su disposición.

c. Obligaciones tanto del órgano representativo del personal como de la administración

- m) Elaborar procedimientos de comunicación, información, consulta y negociación;
- n) Declararse disponibles para desarrollar (conjuntamente) un procedimiento de tramitación de quejas, reclamaciones y diferencias de opinión entre los funcionarios (el órgano representativo del personal podrá, previa petición, representar los intereses de un funcionario cuando examine el fondo de la queja con la administración (FIDA));
- o) Declararse disponibles para examinar (conjuntamente) la posibilidad de desarrollar procedimientos de conciliación/arbitraje (ya existentes en el Acuerdo de

reconocimiento y cooperación entre la Asociación de los profesionales y la FAO), con una persona neutral (externa o jubilado) como mediador;

p) Aceptar los procedimientos de representación que figuran en un anexo del acuerdo de reconocimiento y cooperación que contiene disposiciones (escasas) relativas a las **huelgas**⁷⁰.

2. Disposiciones adicionales relativas a acuerdos de reconocimiento y cooperación específicos

87. Los acuerdos de reconocimiento y cooperación que han seguido el modelo de acuerdo de la FAO tienen algunos aspectos nuevos (de desigual importancia). Con respecto al párrafo 1.a *supra*, por ejemplo, la administración se compromete a transmitir información al órgano representativo del personal, con la condición de que toda información confidencial permanezca como tal (acuerdo del FIDA), incluida la relativa al funcionamiento del régimen común (Acuerdo de la OIT); con respecto al párrafo 1.b *supra*, el órgano representativo del personal confirma que sus miembros podrán, en cualquier momento, presentar su dimisión a la Asociación del Personal (Acuerdo del FIDA); y con respecto al párrafo 1.c *supra*, todos los acuerdos contienen disposiciones claras relativas a su modificación y posible terminación.

88. En el Acuerdo de reconocimiento y cooperación de la OIT se distinguen cuatro tipos de cuestiones que pueden ser objeto de "negociación colectiva"⁷¹:

- a) Políticas, procedimientos y prácticas para la aplicación de las condiciones de empleo del régimen común en la organización;
- b) Cambios de las condiciones del régimen común (por iniciativa de los representantes de la administración o del personal);
- c) Políticas, procedimientos y prácticas relativos a otras condiciones de empleo;
- d) Cuestiones que afecten a un grupo de empleados, incluidas las derivadas de la gestión y administración cotidianas de la organización.

89. En el Acuerdo de reconocimiento y cooperación de la OIT también se prevé la capacitación de los miembros del Sindicato del Personal; la realización de una auditoría independiente de los arreglos financieros sobre cooperación; **y la creación de un comité mixto de negociación y la determinación de sus procedimientos. En él se establecen importantes procedimientos de arreglo colectivo de controversias**, basados en un grupo de examen con diversas etapas, que culminan en la libertad de acción de las partes interesadas cuando los esfuerzos sucesivos no han dado resultados. Al establecer la estructura y los procedimientos de cooperación, en el Acuerdo de reconocimiento y cooperación del ONUSIDA se indican muchos **medios transparentes para establecer contactos oficiales entre el personal y la administración**, incluida una reunión anual del Comité Ejecutivo de la Asociación del Personal de la secretaría del ONUSIDA y los directivos, así como reuniones mensuales, trimestrales, quincenales y semanales claramente definidas de un grupo más reducido de representantes del personal y de la administración.

⁷⁰ El órgano representativo del personal conviene (en el anexo) en que los paros y la adopción de prácticas restrictivas deben evitarse, si es posible; expresa asimismo su intención de colaborar con la organización en la aplicación de procedimientos que garanticen una conducta ordenada en caso de que recurra a esos medios.

⁷¹ Por negociación colectiva se entienden las negociaciones celebradas de buena fe con el objetivo de llegar a un convenio colectivo entre las partes interesadas. Cabe señalar que en el Acuerdo de reconocimiento y cooperación del ONUSIDA se sustituye el concepto de "cooperación" por el de negociación colectiva para definir la consulta sobre los mismos cuatro tipos de cuestiones.

3. Valor añadido de los acuerdos de reconocimiento y cooperación

90. En el examen no se observó ninguna correlación entre la existencia de un acuerdo de reconocimiento y cooperación y la calidad de las relaciones entre el personal y la administración en las organizaciones interesadas⁷². Aunque en virtud de un acuerdo de ese tipo aumente la coherencia de las obligaciones y compromiso existentes tanto para el órgano representativo del personal como para la administración y quede establecido claramente que las funciones de representación son oficiales, en las organizaciones donde no existe tal acuerdo ya se abordan la mayoría de las cuestiones reguladas en él mediante las disposiciones de su estatuto y reglamento del personal, las instrucciones administrativas y los acuerdos alcanzados en el marco de los órganos mixtos⁷³. Además, debido a que los acuerdos de reconocimiento y cooperación ponen de manifiesto la preferencia común por una asociación única entre dos partes, cuando existen diversos órganos representativos del personal en una sola organización surge la necesidad de que las partes interesadas convengan en otras normas sobre la gobernanza representativa. El Consejo de Coordinación del Personal de la ONUG, que congrega a múltiples órganos representativos del personal (JIU/REP/2011/10, párr. 78), puede servir de ejemplo útil a este respecto, al igual que el Acuerdo Marco de la Comisión Europea. En las organizaciones cuya administración pueda mostrarse reacia a firmar un acuerdo de reconocimiento y cooperación por el temor de perder cierto grado de control, es importante subrayar que la existencia de un acuerdo de ese tipo no equivale, en modo alguno, a una cogestión de la organización. Por ejemplo, en el Acuerdo del FIDA se reconoce claramente que el reconocimiento no menoscaba la facultad y la responsabilidad del Presidente (jefe ejecutivo) para gestionar los asuntos del Fondo (secc. 3.01).

C. Encuestas del personal

91. Las encuestas del personal constituyen un instrumento directo para evaluar la percepción que tiene el personal de los distintos aspectos relacionados con su ambiente de trabajo, incluidas sus relaciones con la administración. Periódicamente deben realizarse encuestas que puedan compararse entre sí y en las que se emplee una metodología aceptable para los representantes tanto del personal como de la administración, los cuales deberán tener la oportunidad de participar conjuntamente en todas las etapas pertinentes del proceso y vigilar su desarrollo. La realización de una encuesta bajo la dirección exclusiva de una de las partes (ya sean los representantes del personal o los de la administración) puede resultar en una encuesta "políticamente sesgada".

⁷² En respuesta a la conclusión de la DCI de que no había ninguna correlación entre la existencia de un acuerdo de reconocimiento y cooperación y la calidad de las relaciones entre el personal y la administración en las organizaciones interesadas, la Asociación del Personal Profesional del PMA ha señalado, para que quede constancia, que "si bien esa conclusión puede ser cierta deseáramos subrayar la importancia de que las asociaciones del personal cuenten con un acuerdo de reconocimiento y cooperación. **También representa una garantía de los derechos fundamentales para los órganos representativos del personal porque las disposiciones incluidas en esos acuerdos permanecen en vigor independientemente de los posibles cambios de administración y/o de jefes ejecutivos**".

⁷³ En la OMS, por ejemplo, donde no existe un acuerdo de reconocimiento y cooperación, la administración observa que "aparte de los apartados c), n), o) y p) *supra* y algunas disposiciones adoptadas en virtud del párrafo 89, todas las disposiciones se refieren de manera oficial u oficiosa a los procedimientos, examen de quejas, política de hostigamiento, exigencias de capacitación, consultas sobre políticas, procedimientos, prácticas y condiciones de empleo". La Asociación del Personal de la sede de la OMS "está debidamente representada en todos los comités mixtos (reasignación, clasificación, etc.), en todos los procedimientos de contratación y en la Junta de Apelaciones de la sede".

92. Una encuesta neutral y en la que se haya aplicado una metodología rigurosa contribuye a poner de manifiesto importantes aspectos de una organización y, por tanto, puede ser útil a efectos de diálogo y consulta. En la OACI, por ejemplo, la administración reconoce que la información se recopila por medio de frecuentes diálogos, consultas y encuestas del personal. Así lo confirmó la Asociación del Personal, la cual observó —en relación con la "encuesta sobre el estado de ánimo del personal" (2009) realizada durante un período de transición de la organización— que "el órgano representativo del personal contribuye de manera decisiva a transmitir los puntos de vista del personal a la administración mediante la realización de encuestas, el análisis de sus resultados y la publicación del análisis, las conclusiones y las recomendaciones en un informe. Se informa de las distintas etapas al personal por correo electrónico, sesiones de información y sesiones de capacitación". Las encuestas del OIEA (2001 y 2004) también sirven de ejemplo de encuestas que han contribuido a una mejor comprensión de los retos con que se enfrenta la organización en un período de transición.

93. Lo más importante de una encuesta no son sus resultados, sino hasta qué punto el personal y la administración la consideran importante para establecer o restablecer buenas relaciones entre ambos y desarrollar una estrategia razonable de recursos humanos (véase la encuesta sobre la satisfacción del personal realizada en la OMI en 2008). Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación propicie una mayor eficacia de las relaciones entre el personal y la administración.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que se examinan deben realizar encuestas del personal —que contengan preguntas que puedan compararse en el transcurso del tiempo— con una periodicidad de dos a cuatro años (cuando sea posible), en un marco de objetividad, en particular con la participación de representantes tanto del personal como de la administración en el proceso de preparación de la encuesta, su realización y la interpretación de sus resultados.

D. El camino a seguir

94. Si bien es cierto que es general el reconocimiento de la importancia que la capacitación en materia de relaciones entre el personal y la administración tiene, la utilidad real de los otros dos instrumentos descritos en la presente sección depende de: a) la existencia de un acuerdo de reconocimiento y cooperación que contenga nuevos elementos que agreguen valor (por ejemplo, disposiciones claras relativas a las instalaciones y servicios y el tiempo libre que deben ponerse a la disposición de los representantes del personal para el desempeño de sus funciones —algo que falta actualmente en muchas de las organizaciones examinadas); y b) que se haya elaborado una encuesta de manera plenamente imparcial con la participación de representantes tanto del personal como de la administración.

95. A pesar del manifiesto reconocimiento de su utilidad, se registran frecuentes deficiencias en la capacitación referente a las relaciones entre el personal y la administración, ya que en la actualidad ninguna organización puede garantizar por sí sola que todos los nuevos miembros del personal —independientemente de la categoría o del lugar de destino— hayan recibido una información objetiva sobre las cuestiones referentes a esas relaciones, incluido el reglamento y estatuto del personal que les son aplicables. En distintas organizaciones, los representantes de la administración o los órganos representativos del personal han proporcionado activamente información útil a los nuevos funcionarios, pero esos esfuerzos deben repetirse y armonizarse en todo el sistema de las

Naciones Unidas. Desde el punto de vista del Inspector, la capacitación en cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración es particularmente escasa sobre el terreno; a este respecto, los representantes de ambas partes deben colaborar para determinar cuáles son los medios más eficaces en función de los costos de impartir esa formación. La sección que figura a continuación se concentra en los principios esenciales y los textos en los que se enuncian los derechos, las responsabilidades y las obligaciones que en principio todo el personal y la administración de una organización deberían conocer bien y observar estrictamente.

VIII. Las relaciones entre el personal y la administración y la ética

A. Servicios relacionados con la ética

96. Si la comunidad de valores es fundamental en el sistema de las Naciones Unidas, es lógico que todo el personal, incluido el que no es de plantilla, se guíe por las mismas normas de conducta, en particular en las relaciones entre el personal y la administración. En el Artículo 101, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en 1945, se establece la norma aplicable a todos los miembros del personal y la necesidad de asegurar "el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad" del mismo. Las normas proporcionan información y explicaciones y sirven de inspiración al personal por el hecho de articular los valores básicos que constituyen los fundamentos éticos y filosóficos de la administración pública internacional.

97. En 1954, la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional (JCAPI)⁷⁴ publicó un informe sobre las normas de conducta en la administración pública internacional. Ese informe fue muy respetado durante cinco decenios, y habitualmente se daba un ejemplar del mismo a los nuevos funcionarios en muchas organizaciones de las Naciones Unidas. También era citado con mucha frecuencia, en particular por el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU), al evaluar la conducta del personal. En el prefacio a la edición de 1986, los jefes ejecutivos de las organizaciones de las Naciones Unidas observaron acertadamente que para mejor alcanzar las más elevadas normas de conducta hace falta "una completa comprensión por parte del personal de la relación que existe entre su conducta y el buen éxito de las organizaciones internacionales".

98. En ese mismo prefacio, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) formuló la siguiente observación sobre uno de los muchos cambios importantes que habían tenido lugar en los últimos tres decenios en relación con las funciones de los representantes del personal elegidos: "el reconocimiento del derecho de los funcionarios a participar por medio de sus representantes en el examen de las cuestiones relativas a las condiciones del servicio [se ha reafirmado] [...] Así, en muchas organizaciones los representantes del personal pueden dirigirse a los órganos rectores cuando se examinan cuestiones que afectan al personal. Sin embargo, cualquiera que sea la forma que adopte la participación del personal, los principios básicos de respeto de las obligaciones recíprocas y de las "reglas del juego" [...] siguen siendo fundamentales para que las secretarías desempeñen una labor eficaz y coordinada". Esos principios siguen siendo fundamentales para los funcionarios internacionales en las relaciones entre la administración y el personal (véase JIU/REP/2011/10, cuadro 4: Reglas para la celebración de negociaciones constructivas).

99. Además de los órganos representativos del personal, existe un número considerable de entidades en la mayoría de las organizaciones a las que el personal puede recurrir cuando surgen problemas éticos, entre otros, asesores del personal, defensores del personal, mediadores, árbitros, personal de recursos humanos, oficinas de supervisión y oficinas u oficial de ética. En 2010, la DCI examinó a fondo la función de ética en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, formuló recomendaciones y propuso normas para la instauración oficial de una función de ética (véase JIU/REP/2010/3, La ética en el sistema de las Naciones Unidas). Los diversos **aspectos del establecimiento oficial de la función de ética (según se propone en el informe) facilitarían sin duda las relaciones entre el**

⁷⁴ La JCAPI se estableció en 1948 y desempeñó un papel importante en la elaboración de los principios y normas aplicables en los asuntos de personal hasta 1975, cuando fue sustituida por la CAPI.

personal y la administración. Servirían para prevenir —en la medida de lo posible— un comportamiento poco ético y prácticas corruptas que siguen afectando a la labor y la reputación de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En el informe también se subraya la necesidad de que los representantes del personal participen en el proceso de selección del jefe de la oficina de ética de sus organizaciones respectivas, en particular el párrafo 43, en el que se señalan algunas "dudas y reservas acerca de la eficacia de la función de ética. En particular, había una profunda desconfianza en la contratación y selección de los jefes de las oficinas de ética. **Los inspectores consideran que la función de ética no puede cumplir plenamente sus objetivos sin el apoyo del personal de las organizaciones**"⁷⁵.

100. Durante las entrevistas previas a la elaboración de los dos informes sobre las relaciones entre el personal y la administración (JIU/REP/2011/10 y JIU/REP/2012/10), los representantes de ambas partes hicieron frecuentes referencias a los aspectos éticos, en particular un presunto comportamiento poco ético de los miembros del otro grupo (que no se limitan a cuestiones de equidad). El anexo 1 del documento JIU/REP/2010/3 contiene información sobre las organizaciones que han instaurado oficialmente una función de ética⁷⁶. Aunque la justificación de esa medida es diferente de la de los órganos representativos del personal, el personal puede considerar que ambos constituyen servicios de defensa y de apoyo.

B. Ética y código de conducta

101. Los representantes del personal y de la administración destacaron tres instrumentos prescriptivos diferentes:

a) El estatuto y reglamento del personal de cada organización, con la correspondiente sección sobre las relaciones del personal, constituyen la base del marco jurídico de las relaciones entre la administración y el personal⁷⁷.

b) Las normas de conducta —posiblemente reunidas en un código de conducta— pueden ser propias de cada organización (por ejemplo, la UPU y la OIM, que son organizaciones comparables) o un texto común para la administración pública internacional publicado por la CAPI. A este último respecto, la CAPI propuso un texto actualizado en el anexo IV de su informe anual a la Asamblea General correspondiente a 2012 (A/67/30).

c) Códigos de ética propios elaborados por algunas organizaciones (UIT, OMS).

102. Con respecto a las relaciones entre el personal y la administración, los mencionados textos prescriptivos pueden dar lugar a varios interrogantes:

⁷⁵ JIU/REP/2010/3, párr. 43.

⁷⁶ En relación con el proyecto de informe, la administración de la OACI observó que, con efecto a partir del 1 de enero de 2012, la Organización ha establecido un Marco de Ética, que contiene, entre otras cosas, disposiciones para la protección del personal contra posibles represalias. Se ha contratado a un Oficial de Ética encargado de vigilar la observancia del Marco de Ética, ofrecer otra orientación e impartir capacitación. Por lo tanto, existen mecanismos para proteger a todo el personal contra posibles represalias, incluidos, por supuesto, los funcionarios que desempeñan funciones representativas. La administración de la OMS también observó que está considerando la posibilidad de organizar e instaurar una función/oficina de ética, ya que, actualmente, esa función es desempeñada por la División de Recursos Humanos, los servicios jurídicos y los servicios de supervisión interna.

⁷⁷ Véase JIU/REP/2011/10, anexo I, donde figuran las cláusulas y reglas del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas sobre las relaciones entre el personal y la administración.

- ¿En qué medida interactúan los representantes del personal con la administración en la elaboración y aprobación de esos textos?
- ¿Las obligaciones y responsabilidades respectivas de los directores y el personal y, lo que es más importante, su cumplimiento están equilibrados en los textos?
- ¿Son de obligado cumplimiento en el plano jurídico?
- ¿Qué categoría o función debe tener o desempeñar un directivo para poder contraer compromisos jurídicamente vinculantes en nombre de su organización con respecto a otros miembros del personal (por ejemplo, en cuestiones de seguridad)?
- ¿En qué medida es pertinente el actual contenido de esos textos respecto del mantenimiento y fomento de buenas relaciones entre el personal y la administración?

C. Estatuto y reglamento del personal

103. Es fundamental para las relaciones entre el personal y la administración adaptar el estatuto y reglamento del personal a las nuevas realidades, oportunidades y limitaciones en el marco de reuniones oficiales de los órganos mixtos y de contactos oficiosos entre el personal y la administración que permitan examinar los cambios que afectan al personal. La administración y los representantes del personal deben tener la oportunidad de debatir a fondo nuevas propuestas, iniciativas o conceptos que puedan afectar de manera considerable a las políticas de recursos humanos (por ejemplo, simplificación de los numerosos arreglos contractuales existentes). Además, deben celebrarse periódicamente conversaciones, consultas y negociaciones concisas y puntuales (planificadas), de acuerdo con los marcos jurídicos vigentes, con el fin de actualizar, cuando proceda, las instrucciones administrativas y, en el plano local, las circulares que afecten al bienestar y las condiciones de servicio del personal.

104. Sin embargo, la adopción con toda reserva de medidas de reforma por una de las partes, sin informar claramente a las partes interesadas ni consultarlas, puede poner en peligro las relaciones entre el personal y la administración. La probabilidad de que este resultado se produzca es mayor cuando se adoptan precipitadamente iniciativas unilaterales debido a presiones externas para introducir "reformas" dolorosas que después será difícil gestionar y aplicar.

D. Normas de conducta

105. En 1997, el Secretario General publicó un informe de 54 páginas, titulado Proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas, que tenía poco en común con las "**normas de conducta en la administración pública internacional**" de 1954. La Asamblea General, en su resolución por la que aprobaba el texto propuesto por el Secretario General, pareció reconocer esa falta de coincidencia al declarar que "la Comisión de Administración Pública Internacional ha decidido incluir en su programa de trabajo la actualización de las 'Normas de conducta en la Administración Pública Internacional' preparadas en 1954 por la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional, en consulta con el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, y aguarda con interés los resultados de ese examen"⁷⁸. Con los auspicios del CCPA, dos grupos de trabajo del personal y la administración examinaron el informe del Secretario General y propusieron 40, y posteriormente 50, enmiendas. Por último, basándose en la recomendación del CCPA, el

⁷⁸ A/RES/52/252, párr. 13, aprobada el 8 de septiembre de 1998.

Secretario General propuso, en una adición a su informe a la Asamblea General, retirar de su propuesta original todas las disposiciones relativas a los representantes del personal, ya que estos se regulaban exclusivamente en el artículo VIII (Relaciones del personal) del Estatuto y Reglamento del Personal. El texto resultante fue aprobado el 10 de diciembre de 1998, con el título Condición, derechos y obligaciones fundamentales del personal de las Naciones Unidas (ST/SGB/1998/19), ulteriormente revisado, con la signatura ST/SGB/2002/13, con el mismo título pero algunos cambios.

106. Entretanto, la CAPI cooperó estrechamente con las organizaciones y los representantes del personal para llegar a un consenso respecto de un texto que satisficiera las necesidades de la función pública internacional en el siglo XXI. En 2001, la Comisión aprobó y recomendó a los órganos legislativos de todas las organizaciones una actualización del informe sobre las normas de conducta en la administración pública internacional de 1954, manteniendo ese título. La Asamblea General acogió con beneplácito las normas en su resolución 56/244. En el párrafo 3 de las normas (que se mantiene en la versión de 2012) se establece que "Los valores consagrados en las organizaciones de las Naciones Unidas deben ser los que guíen a los funcionarios públicos internacionales en todos sus actos: los derechos humanos fundamentales, la justicia social, la dignidad y el valor del ser humano, y el respeto de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, así como las naciones grandes y pequeñas".

107. En 2009, la CAPI pidió a su secretaría que, en colaboración con las federaciones y los representantes de las organizaciones del personal, hiciera un examen de las normas de conducta para asegurarse de que seguían ajustándose a las necesidades de las organizaciones y que definiera las esferas que podrían requerir una actualización⁷⁹. Después de celebrar dos períodos de sesiones, el grupo de trabajo propuso un texto que acabó siendo aprobado por la CAPI. La mayoría de los párrafos del texto de 2002 permanecieron intactos y la terminología empleada en varios otros se simplificó bastante (para que fuera más directa). El documento contiene nuevos párrafos sobre la utilización de los bienes y la información de las organizaciones y sobre las restricciones para el período posterior al empleo en el sistema de las Naciones Unidas dentro del contexto de posibles conflictos de interés.

108. Desde la perspectiva de las relaciones entre el personal y la administración, el nuevo texto aprobado por la CAPI y sometido a la consideración de la Asamblea General como anexo IV de su informe anual correspondiente a 2012⁸⁰ representa una mejora. Después de muchos informes y resoluciones sobre el sistema de rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas (desde la resolución 48/218 B de la Asamblea General), las normas sancionan acertadamente el principio de la responsabilidad personal en el párrafo 13, que dispone lo siguiente: "los funcionarios públicos internacionales de todos los niveles deben responder y rendir cuentas de todas las medidas tomadas, las decisiones adoptadas y los compromisos contraídos por ellos en el cumplimiento de sus funciones". El texto complementa, entre otros principios rectores ya existentes sobre las relaciones entre el personal y la administración, aspectos tales como la integridad (párr. 5), respeto por igual de todas las personas, sin distinción alguna (párr. 6), respeto del derecho de los demás a mantener puntos de vista distintos (párr. 14), y la protección contra la discriminación como derecho humano esencial (párr. 15).

109. Bajo el título "relaciones de trabajo", el nuevo texto parece ser más equilibrado que la versión anterior de las normas. En particular, los párrafos 16 a 18 están dirigidos exclusivamente a los "administradores y supervisores" y en ellos se dispone lo siguiente:

⁷⁹ A/64/30, párr. 35.

⁸⁰ A/67/30.

16. Los administradores y supervisores ocupan cargos directivos y es responsabilidad suya asegurar que en el lugar de trabajo reine una armonía basada en el respeto mutuo; deben tener en cuenta todos los puntos de vista y opiniones y asegurarse de que se reconozcan debidamente los méritos del personal. Asimismo, deben apoyar a sus subordinados, algo que es particularmente importante cuando son objeto de críticas en el desempeño de sus funciones. Los directivos son también responsables de orientar y motivar al personal a su cargo y de promover su perfeccionamiento.

17. El personal directivo y los supervisores son el modelo para los demás y, por lo tanto, tienen el deber especial de observar las más estrictas normas de conducta. Es sumamente incorrecto que soliciten favores, obsequios o préstamos del personal a su cargo; deben ser imparciales y no ejercer nunca la intimidación ni demostrar favoritismo. En las cuestiones relacionadas con el nombramiento o la trayectoria profesional de otros, ningún funcionario público internacional debe tratar de influir en sus colegas por motivos personales.

18. El personal directivo y los supervisores deben comunicarse eficazmente con el personal a su cargo y compartir la información de que dispongan. Los funcionarios públicos internacionales tienen el deber recíproco de facilitar toda la información pertinente a sus supervisores y acatar y defender las decisiones adoptadas, aunque no coincidan con sus opiniones personales.

110. Como se subrayaba en el informe anterior sobre las relaciones entre el personal y la administración⁸¹, también es importante que los representantes del personal respeten el imperio de la ley, según se desprende del párrafo 20 de las normas, donde se dispone que "los funcionarios públicos internacionales tienen la obligación de denunciar todo incumplimiento de las normas y reglas de la organización al oficial o la entidad encargados de adoptar las medidas adecuadas, y deben cooperar en las auditorías e investigaciones. Todo funcionario público internacional que haga una denuncia de ese tipo de buena fe o que coopere en una auditoría o investigación tiene derecho a recibir protección contra represalias". Con respecto a las relaciones entre el personal y la administración, el texto propuesto de las normas de conducta actualizadas se reproduce a continuación.

Relaciones entre el personal y la administración

30. Un entorno propicio es esencial para las relaciones constructivas entre el personal y la administración y favorece los intereses de la organización. Las relaciones entre la administración y el personal deben basarse en el respeto mutuo. Los representantes elegidos por el personal desempeñan una función primordial en el examen de las condiciones de empleo y de trabajo, así como en todas las cuestiones relacionadas con el bienestar del personal. La libertad de asociación es un derecho humano fundamental y los funcionarios públicos internacionales pueden establecer asociaciones, sindicatos u otras agrupaciones, y afiliarse a ellas, para promover y defender sus intereses. Es indispensable que exista un diálogo constante entre el personal y la administración. La administración debe facilitar ese diálogo.

31. Los representantes elegidos por el personal gozan de derechos inherentes a su condición, que pueden incluir la posibilidad de dirigirse a los órganos legislativos de su organización. Esos derechos deben ejercerse en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos internacionales de derechos humanos, y de modo que no se socave la independencia ni la integridad de la administración pública internacional. Al hacer uso de la amplia

⁸¹ JIU/REP/2011/10 o A/67/136, párrs. 120 y 121.

libertad de expresión de que disfrutaban, los representantes del personal deben demostrar su sentido de la responsabilidad y abstenerse de criticar indebidamente a la organización.

32. **Los representantes del personal deben estar protegidos** contra el trato discriminatorio o perjudicial derivado de su condición o de sus actividades, tanto durante su mandato como una vez concluido este. Las organizaciones deben evitar toda interferencia injustificada en la administración de sus sindicatos o asociaciones del personal.

111. La cuestión de la seguridad del personal también se abordó durante el examen de la nueva versión de las normas de conducta propuesta. De acuerdo con el informe de la CAPI correspondiente a 2012, al abordar la cuestión de la seguridad del personal, el grupo de trabajo más arriba mencionado examinó una propuesta presentada por las federaciones del personal, de acuerdo con la cual las organizaciones tenían la obligación de hacer todo lo posible para crear condiciones de trabajo seguras y saludables para el personal. El grupo de trabajo no pudo llegar a un consenso sobre ese tema concreto, y se celebró un nuevo debate en la CAPI, según indica en los párrafos 67 a 70 de su informe⁸². La CAPI consideró la conveniencia de incluir en el documento una sección sobre las responsabilidades y obligaciones de la organización. Se convino en que podría prepararse un documento aparte con ese propósito⁸³, pero las decisiones de la CAPI que figuran en el párrafo 71 del informe no hacen alusión a ese compromiso.

E. De los principios a la práctica

112. ¿La instauración oficial de una función de ética, junto con los recursos y los mecanismos adecuados para su desempeño (oficinas de supervisión con garantía de independencia, oficiales de ética, asesores del personal, defensores del personal, mediadores y árbitros), en todas las organizaciones interesadas, de conformidad con las recomendaciones pertinentes de la DCI, propiciará las relaciones entre el personal y la administración? ¿El personal en general, y los representantes de este en particular, sentirán más confianza con respecto a la rendición de cuentas de sus organizaciones y colegas? Aunque ya existen estatutos y reglamentos del personal y normas de conducta muy elaborados, falta mucho por hacer —por parte de los representantes tanto de la administración como del personal— para que todos los funcionarios, de todos los niveles, interioricen debidamente esos principios y asuman así plena responsabilidad de sus actos.

⁸² Las federaciones sostuvieron (sin éxito) que "la propuesta pretendía introducir principios modernos de evaluación y gestión del riesgo en las normas de conducta, que eran el documento marco por el que se guiaba la administración pública internacional. Como los funcionarios de las Naciones Unidas no estaban sujetos a la legislación nacional, el texto propuesto era una base importante para asegurar la coherencia en toda la administración pública internacional. Los conceptos incluidos en el proyecto de normas de conducta, a saber, la adopción de medidas prácticas de prevención y protección, eran principios consagrados en las leyes vigentes de la mayoría de los Estados Miembros y el pilar básico de las normas internacionales. En el texto se abordaban dos cuestiones: la responsabilidad y los medios de ejercer esa responsabilidad. El CCSAIP y la FICSA señalaron que los directores de los servicios médicos de las Naciones Unidas habían apoyado el texto. Era de esperar que la Comisión demostrara su compromiso de asegurar unas condiciones saludables y seguras en el lugar de trabajo". A/67/30, párr. 67.

⁸³ Informe de la CAPI correspondiente a 2012, A/67/30, párr. 69.

IX. Las relaciones entre el personal y la administración y el régimen común

A. Mandatos

113. Las relaciones entre el personal y la administración forman parte de la determinación de las condiciones de servicio/empleo a nivel de (una) organización, así como la remuneración y las prestaciones a nivel del régimen común. Las dos instituciones principales en esta esfera son: a) el Comité de Alto Nivel sobre Gestión; y b) la CAPI. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión está integrado por los jefes de administración, quienes preparan las decisiones de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación basándose en los documentos elaborados por la Red de Recursos Humanos. Esta, que es la sucesora del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Personal) o CCCA (PER), está integrada por los directores de recursos humanos y tiene como objetivo elaborar y respaldar normas de personal en todo el sistema de las Naciones Unidas y, en nombre de la Junta de los jefes ejecutivos, colaborar con la CAPI (véase más abajo) a fin de que todas las partes del sistema de las Naciones Unidas trabajen en armonía en la esfera de los recursos humanos.

B. Relaciones entre el personal y la administración en la Comisión de Administración Pública Internacional

114. Los Estados Miembros crearon la CAPI como órgano de asesoramiento técnico encargado de coordinar y regular las condiciones de servicio en todo el sistema de las Naciones Unidas, mientras que el Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CMPPNU) se ocupa de las pensiones, que es la otra parte del régimen común. En concreto, la CAPI adopta decisiones sobre los aspectos más técnicos de su mandato⁸⁴ y actúa como proponente y asesor de las Naciones Unidas y los órganos rectores de las demás organizaciones, a las que hace recomendaciones (presuntamente) de carácter técnico.

115. A juicio del Inspector, la Asamblea General ("la Quinta Comisión" sobre todo) y los órganos rectores de las demás organizaciones, a fin de tener plenamente en cuenta los intereses de todas las partes interesadas (Estados miembros, personal y administración) de todas las organizaciones afectadas por sus decisiones, debe:

- Recibir las propuestas ya examinadas por los representantes de todas las partes en las organizaciones interesadas en el marco de un órgano tripartito subsidiario, análogo al CMPPNU, con los representantes de los Estados Miembros, la

⁸⁴ La Comisión está facultada para adoptar decisiones sobre los asuntos siguientes:

- Los métodos por los cuales han de aplicarse los principios para determinar las condiciones de servicio;
- Las condiciones requeridas para tener derecho a prestaciones y beneficios, así como la cuantía de los mismos, que no sean pensiones ni los mencionados por la Asamblea General;
- Las normas relativas a las clasificación de puestos (para garantizar igual remuneración por igual trabajo);
- Las condiciones de viaje;
- La clasificación de los lugares de destino a efectos de la aplicación de los ajustes por lugar de destino (para garantizar igual poder adquisitivo en todo el mundo) y las prestaciones por condiciones de vida difíciles (para el personal que trabaja y vive en lugares de destino considerados difíciles).

administración y los representantes del personal (por conducto de sus federaciones). Este método, defendido en el pasado por poderosos Estados Miembros y algunos representantes del personal en entrevistas con la DCI, requeriría considerables reformas institucionales, que exceden el ámbito del presente informe; o

- Recibir asesoramiento detallado de un órgano que esté en estrecho contacto con los representantes de las tres partes y conozca sus respectivos intereses. La CAPI parece ser un órgano de este tipo, ya que es informada, de manera equilibrada, por los representantes de la administración y del personal de las organizaciones interesadas.

116. La Asamblea General, en su resolución 3357 (XXIX), de 18 de diciembre de 1974, decidió aprobar el estatuto y el mandato de la CAPI, invitar a las organizaciones que integran el régimen común de las Naciones Unidas a participar en la labor de la Comisión y a contribuir a esa labor. En una nota oficial al texto de la norma de procedimiento 37 se pide una interpretación liberal "con respecto al espíritu del Estatuto de la Comisión y se pide la celebración, en **la mayor medida posible, de consultas con los jefes ejecutivos y el personal**, y se menciona el expreso deseo de la Comisión de la más amplia participación posible en su labor".

117. En el artículo 28 del Estatuto de la CAPI se prevé, en términos muy generales, la función que corresponde a los representantes de la administración y del personal:

"1. Se dará a la Comisión la información que requiera de las organizaciones para examinar todo asunto que tenga en estudio. La Comisión podrá pedir a las organizaciones o a los representantes del personal que le presenten por escrito información, cálculos o sugerencias con respecto a tales asuntos.

2. Los jefes ejecutivos de las organizaciones y los representantes del personal tendrán derecho, colectiva o individualmente, a presentar datos y opiniones sobre todo asunto que esté dentro de la competencia de la Comisión. La forma en que se ejercerá este derecho se enunciará, tras consultas con los jefes ejecutivos y los representantes del personal, en el reglamento que se prevé en el artículo 29."

118. Los representantes del personal, tal como se definen en el artículo 1 f) del Reglamento de la CAPI⁸⁵, están oficialmente reconocidos y son mencionados en muchos artículos del Estatuto y el Reglamento de la CAPI, a menudo a igual título que los "representantes de las organizaciones" (es decir, la administración), según se resume a continuación. En los artículos 5, 6, 8 y 22 se menciona (a menudo junto con el CAC, que es el predecesor de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de Naciones Unidas para la coordinación) la FICSA, a la que estuvieron afiliadas todas las asociaciones del personal de las organizaciones del régimen común hasta 1982, y el CCSAIP, que se estableció a raíz de una escisión en la FICSA⁸⁶. En ambos textos se exponen las distintas maneras en que los representantes del personal participan en las actividades de la CAPI⁸⁷. Con respecto al fondo de la labor de la Comisión, la disposición más importante que interesa al personal es

⁸⁵ "Por 'representantes del personal' se entiende los representantes del personal de una organización participante reconocidos de conformidad con el estatuto y el reglamento del personal de la organización o, según lo exija el contexto, los representantes de varias organizaciones participantes o de todas ellas."

⁸⁶ Una agrupación de dos (anteriormente tres) sindicatos del personal (Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas y Asociación del Personal PNUD-UNFPA-UNOPS) del grupo de organizaciones de las Naciones Unidas, denominada Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas (UNISERV), fue el resultado de una escisión en el CCSAIP en 2007, y aparece en un número reducido de informes oficiales recientes de la CAPI.

⁸⁷ En los siguientes artículos del Estatuto y el Reglamento de la CAPI se describe la función de los representantes del personal en la Comisión: Estatuto: artículos 4.1, 6.2, 10, 12.2, 17, 24, 25 y 28; Reglamento: artículos 5, 6 f) a h), 36 y 37.

el artículo 26, en el que se reafirma el principio de que **la Comisión adoptará sus decisiones y formulará sus recomendaciones, y los jefes ejecutivos las aplicarán, sin perjuicio de los derechos adquiridos del personal⁸⁸ conforme a los estatutos del personal de las organizaciones interesadas.**

119. Cuando participan en los grupos de trabajo, los representantes de las federaciones del personal, junto con los representantes de las organizaciones y los miembros de la Comisión interesados, participan plenamente y a menudo son corredactores del informe. A pesar de esas disposiciones, **las federaciones del personal** consideran que tienen efectos y una influencia limitados debido a que los miembros de la Comisión pueden hacer caso omiso, revocar o revisar los acuerdos alcanzados en los grupos de trabajo⁸⁹. Asimismo, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión puede hacer caso omiso, revocar o revisar los acuerdos a los que se haya podido llegar en la Red de Recursos Humanos. Por último, la Asamblea General también puede hacer caso omiso, revocar o revisar las recomendaciones de la Comisión, como ya ha ocurrido en algunas ocasiones en los dos últimos decenios.

120. Lamentablemente, los responsables de la adopción de decisiones, a cualquier nivel, no tienen ninguna obligación de explicar por escrito la revocación de las decisiones convenidas en una etapa anterior u otro nivel. **Esta distribución de la capacidad para adoptar decisiones es una fuente de frustración para los representantes del personal** y los representantes de la administración, ya que menoscaba su confianza en la futura aprobación y aplicación de cualquier acuerdo mutuo. Esto es importante si se tiene en cuenta que poco después de que la CAPI empezara a funcionar, decidió examinar diversos aspectos de la política de personal con miras a la **posible adopción de un enfoque integrado de la gestión de los recursos humanos**. En el curso de los años, la Comisión se ha concentrado en la contratación, la promoción de las perspectivas de carrera, el equilibrio de género, el perfeccionamiento y capacitación del personal y la gestión de la actuación profesional a fin de ofrecer una orientación general en materia de política a las organizaciones.

121. En 2000, la Comisión presentó a la Asamblea General **un marco integrado para la gestión de los recursos humanos⁹⁰**, en el que se hacía una exposición de las relaciones en diversas esferas de actividad de la CAPI: remuneración y prestaciones, empleo, gestión de la carrera profesional y **buen gobierno**. Además del estilo de administración y la administración de justicia, se hacía hincapié en la **función de los representantes del personal**, que consistía en la plena participación en todas las cuestiones relacionadas con las prácticas y políticas en materia de personal/recursos humanos y su contribución a las mismas. **De acuerdo con este marco integrado, deben respetarse tres principios:**

a) Las organizaciones deben reconocer la legítima función que corresponde a los representantes del personal de exponer las opiniones del personal que representan sobre todas las cuestiones relacionadas con las políticas y prácticas de personal y de los recursos humanos;

b) Las organizaciones deben velar por que los representantes del personal estén plenamente informados acerca de las cuestiones que afectan a las condiciones de servicio y por que se les consulte sobre las cuestiones relacionadas con las políticas y prácticas de personal y de los recursos humanos;

⁸⁸ Un concepto muy poco utilizado en los textos de las Naciones Unidas, pero muy importante en algunas legislaciones laborales nacionales.

⁸⁹ Cabría decir lo mismo de otros participantes en los grupos de trabajo, bien sean los representantes de las organizaciones o los miembros de las comisiones interesados, es decir, todos corrían el riesgo de que se hiciera caso omiso, se revocaran o se revisaran las decisiones adoptadas.

⁹⁰ Anexo II del informe de la CAPI correspondiente al año 2000 (A/55/30(SUP)).

c) Las organizaciones deben velar por que se establezcan mecanismos apropiados que ofrezcan a los representantes del personal la oportunidad de participar en la adopción de decisiones que afecten a las políticas y prácticas del personal y de los recursos humanos y de influir en ellas.

122. La Asamblea General acogió con satisfacción esos principios en su resolución 55/223, en la que "alienta a las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas a que en el futuro utilicen el marco integrado como base de su labor relativa a las políticas y procedimientos de recursos humanos y a que lo señalen a la atención de sus respectivos órganos rectores". En opinión del Inspector, esos principios deben incorporarse en el estatuto y reglamento del personal de todas las organizaciones del régimen común⁹¹. Pueden ponerse en relación con varios de los hechos expuestos en el presente informe para ver si y en qué medida se respetan.

C. Calidad de las relaciones entre el personal y la administración en la Comisión de Administración Pública Internacional y en los órganos de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación

123. En la CAPI, las relaciones entre los agentes del proceso consultivo (administración y órganos representativos del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas) pocas veces han sido fáciles. "La Asamblea General en varias ocasiones (véanse las resoluciones 43/226, 47/216, 48/224 y 50/208) señaló su preocupación por la falta de participación de los representantes del personal en la labor de la Comisión. La ausencia de uno u otro de los órganos del personal de las reuniones de la CAPI esporádicamente desde 1988, independientemente de las razones para esta situación, ha inhibido indudablemente la labor de la Comisión"⁹².

124. En una breve nota⁹³ el Secretario General propuso que se realizara un examen del funcionamiento de la CAPI⁹⁴ (a cargo de un grupo cuya composición ya se había determinado), pero la Asamblea General puso varias condiciones a esa actividad⁹⁵. En 2000, en el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la administración pública internacional⁹⁶ se exponían los retos con que se enfrentaba el régimen común y se pedía que "se resolvieran los problemas que han llevado a una de las asociaciones de funcionarios públicos internacionales a negarse a participar en la labor de la Comisión desde hace cierto tiempo, para que se fortalezca la colaboración entre la Comisión y todos sus asociados"⁹⁷. También se recordaban los limitados resultados de anteriores esfuerzos⁹⁸ y se expresaba desaliento por el hecho de que el examen más amplio del funcionamiento de la

⁹¹ El Estatuto y Reglamento del Personal pertinentes de las Naciones Unidas se presentaron en el anexo I del documento JIU/REP/2011/10.

⁹² Informe del Secretario General sobre el "Fortalecimiento de la administración pública internacional", A/55/526, párr. 18.

⁹³ 54/483, Examen de la Comisión de Administración Pública Internacional.

⁹⁴ "Fortalecimiento de la administración pública internacional", informe del Secretario General (A/55/526).

⁹⁵ Resolución 54/238 de la Asamblea General (23 de diciembre de 1999).

⁹⁶ "Fortalecimiento de la administración pública internacional", informe del Secretario General (A/55/526).

⁹⁷ *Ibid.*, párr. 9.

⁹⁸ *Ibid.*, párr. 15: "La Asamblea General también pidió a la CAPI que ampliara el ámbito del examen de su funcionamiento en consulta con las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas y los representantes del personal y que le presentara propuestas al respecto en el cuadragésimo quinto período de sesiones".

Comisión hecho hasta la fecha "finalizó en 1991 sin llegar a conclusiones concretas, sin que la Comisión pudiera aceptar la mayoría de las sugerencias propuestas por el CAC y con la negativa de los representantes del personal a participar"⁹⁹.

125. Cuatro años después, a raíz de una nueva iniciativa de la Asamblea General¹⁰⁰ y de las recomendaciones formuladas por un grupo de trabajo establecido por la CAPI, la Asamblea General tomó nota "de las modificaciones aprobadas por la Comisión en relación con su reglamento y otras modificaciones de procedimiento [que] podrían permitir a todas las partes asegurarse de que sus opiniones se reflejen en todas las etapas del examen de todas las cuestiones". También pidió a la Comisión que "supervise los progresos logrados en la aplicación del reglamento revisado y el informe al respecto"¹⁰¹.

126. Posteriormente, las organizaciones y los representantes del personal acogieron con satisfacción la iniciativa de colaborar con la CAPI en el establecimiento de un **marco integrado para la gestión de los recursos humanos** (véase el párrafo 122) y realizar un examen del sistema de sueldos y prestaciones¹⁰². Además, un grupo se concentró¹⁰³ en el fortalecimiento de la administración pública internacional y abordó en su informe¹⁰⁴ la cuestión del proceso consultivo de la Comisión y la debida inclusión de las federaciones del personal en ese proceso. Aunque no hacía un análisis concreto de la función que desempeña la CAPI con respecto a las relaciones entre el personal y la administración, en dos de sus tres partes de su primera recomendación se abordaban esas relaciones, a saber: que "se intensifique la confianza entre la Comisión y la administración y el personal de las organizaciones" y "se refuerce la colaboración entre la Comisión y sus asociados —los Estados miembros, las organizaciones del régimen común y las asociaciones de personal". En su informe correspondiente a 2004, la Comisión reaccionó de manera negativa a las indicaciones formuladas en la recomendación 1¹⁰⁵, consideró que "carecían de concreción" y declaró que había introducido en sus métodos de trabajo todas las reformas convenidas en 1998 y en anteriores exámenes, a la luz de la reanudación de la participación del CCSAIP en 1999 y la FICSA en 2001 en los trabajos de la Comisión.

127. La Comisión tomó nota, entre otras cosas, de las recomendaciones 1 y 3 del grupo, la última de las cuales se refería a la formalización de "las prácticas destinadas a ampliar el proceso consultivo entre todas las partes, tanto en el establecimiento del programa de la Comisión [...] como en la elaboración de la documentación" y consideró que "los cambios propuestos del reglamento han sido superados ya por las circunstancias, puesto que se han establecido métodos de trabajo modificados que han dado como resultado una mejora de las relaciones de trabajo y un buen ambiente de cooperación entre todas las partes". La Comisión también tomó nota de la recomendación 4 del grupo, en el sentido de que se recurra en mayor medida a los grupos de trabajo de los asociados, estableciendo claramente que seguirá recurriendo a ellos, cuando sea necesario, para tratar cuestiones fundamentales. Expresó su oposición manifiesta a la recomendación 7 del grupo de limitar la duración de sus períodos de sesiones a un máximo de diez días laborables¹⁰⁶.

128. En 2007, la Comisión publicó sus puntos de vista con respecto a sus métodos de trabajo¹⁰⁷ (junto con un plan de acción) a fin de examinar posibles formas de fortalecer la

⁹⁹ *Ibid.*, párr. 16.

¹⁰⁰ Resolución 49/223 de la Asamblea General (23 de diciembre de 1994).

¹⁰¹ Resolución 53/209 de la Asamblea General (18 de diciembre de 1998).

¹⁰² Informe del Secretario General, A/55/526, párr. 23.

¹⁰³ De conformidad con la sección IV de la resolución 57/285 de la Asamblea General (20 de diciembre de 2002).

¹⁰⁴ A/59/153.

¹⁰⁵ A/59/30 (Vol. II), párrs. 5 y 6.

¹⁰⁶ *Ibid.*, párrs. 8, 9 y 12.

¹⁰⁷ A/62/30, cap. VII.

Comisión y elevar al máximo su capacidad de prestar apoyo a la Asamblea General en la orientación del régimen común. Se estudió la forma en que la Comisión podría ser más dinámica mediante el establecimiento de mejores relaciones con sus asociados y centrando la atención en la planificación estratégica. Uno de sus cuatro objetivos era la coordinación entre las partes interesadas. La Asamblea General acogió complacida esas medidas en su resolución 62/227. A partir de 2008, lamentablemente, el tema de la eficacia y eficiencia de los métodos de trabajo de la CAPI no ha figurado en ninguno de sus informes anuales (salvo como presentación de un plan de trabajo), y no pudo encontrarse en el sitio web de la Comisión ningún informe sobre el fortalecimiento de la función de la CAPI y el Plan de Acción. La Asamblea General, en su resolución 63/251 (diciembre de 2008), subraya que se debe seguir reforzando la capacidad de la Comisión como fuente de conocimientos técnicos y asesoramiento normativo. A juicio del Inspector, este aspecto sigue siendo muy importante.

D. Puntos de vista de los asociados transmitidos a la Dependencia Común de Inspección

129. La mayoría de los representantes de la administración que respondieron al cuestionario de la DCI (10 de 15) dijeron que estaban satisfechos con el papel que desempeñaban la CAPI y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y que esperaban que las nuevas modalidades y el nuevo formato empleados para intercambiar puntos de vista en el contexto de los períodos de sesiones de este (con un debate sobre un número reducido de temas convenidos previamente entre la secretaría de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y las federaciones y comunicados al Comité antes del período de sesiones) comportaran mejoras. Algunos otros administradores destacaron las oportunidades oficiales y oficiosas que se ofrecían a los representantes del personal para exponer sus preocupaciones o sus observaciones en relación con cualquier tema del programa o cuestión referente a los recursos humanos o las relaciones entre el personal y la administración que se estuviera examinando, las cuales quedarían reflejadas posteriormente en los documentos finales. Cabe decir lo mismo de la actividad de los diversos grupos de trabajo y equipos de tareas que la CAPI, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Red de Recursos Humanos puedan organizar para examinar cuestiones de especial importancia y complejidad. También se hizo mención de la necesidad de una distribución puntual de la documentación.

130. Las respuestas de los 20 órganos representativos del personal con respecto a su experiencia con la CAPI son limitadas, debido a la falta de participación personal directa de la mayoría de los dirigentes de esos órganos en el proceso consultivo de la Comisión, los cuales también señalaron que confiaban en la capacidad de sus federaciones del personal para representarlos y para compartir sus conocimientos a través de las comunicaciones y la celebración de talleres. Un número reducido de representantes del personal que habían interactuado recientemente con órganos del régimen común también subrayaron que "en el contexto actual de crisis financiera que se registra en muchos de los principales países donantes, la CAPI se ha ocupado en mucha menor medida de las preocupaciones del personal", lo que es una observación inquietante.

131. Por el contrario, esos mismos representantes del personal reconocieron los cambios positivos que se habían introducido recientemente en el funcionamiento del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el cual se había transformado en un proceso mucho más integrador en el que los representantes del personal no solo presentan exposiciones por escrito, sino que también participan activamente en las partes relevantes de la reunión. Sin embargo, algunos representantes observaron que el examen emprendido recientemente de posibles medidas para reducir costos y aumentar la eficiencia se había realizado sin la participación de las

federaciones del personal, a lo cual debe ponerse remedio. El Inspector observa que el establecimiento de un **verdadero diálogo de buena fe entre los asociados siempre es más necesario en circunstancias difíciles (en particular en períodos de austeridad financiera).**

E. Cómo afrontar los desequilibrios internos existentes

132. La eficacia de los procesos consultivos de la CAPI y los órganos de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (por ejemplo la Red de Recursos Humanos y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión) en relación con los aspectos que afectan directamente al bienestar del personal depende de las condiciones concretas en que los representantes tanto del personal como de la administración de las organizaciones puedan abordar las cuestiones, que a menudo son muy técnicas. En la decisiva etapa inicial en la que se llevan a cabo las actividades básicas, la CAPI dispone de unos de 48 funcionarios, mientras que la FICSA solo cuenta con 1 funcionario del cuadro orgánico a jornada completa y el CCSAIP con ninguno. Por lo tanto, no hay duda de que las federaciones disponen de recursos humanos insuficientes para examinar a fondo y comprender cabalmente las implicaciones de toda la documentación pertinente, preparar exposiciones y documentos técnicos y participar en las reuniones, que a menudo se celebran de manera consecutiva en diversos lugares de destino.

133. Con respecto al número de representantes, en la práctica cada organización envía un representante a las reuniones de la Red de Recursos Humanos (a nivel de director de recursos humanos), a las reuniones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (a nivel de director de administración) y a las reuniones de la CAPI (6 misiones, con una duración anual total de 8 semanas, más 4 misiones de 1 semana cada 1 para sus grupos de trabajo). Por lo general, asisten a estas reuniones de 1 a 3 representantes de las federaciones del personal. Por el contrario, alrededor de 25 representantes de la administración de las distintas organizaciones asisten a cada reunión y aproximadamente 10 participan en los grupos de trabajo. Actualmente, 2 representantes del personal quedan liberados durante todo un año en la organización en la que están empleados para que participen en los trabajos de la FICSA. Sin embargo, ninguna organización ha dispuesto hasta la fecha la concesión de tiempo libre a un representante elegido por el personal para que represente a este en el CCSAIP. Por consiguiente, el representante del personal en este Comité representa al mismo tiempo al órgano representativo del personal de su organización empleadora. Los representantes del personal de las distintas organizaciones tienen un acceso directo muy limitado a la secretaría de la CAPI.

134. Esos desequilibrios deben examinarse minuciosamente y resolverse con medios bien ponderados a fin de proporcionar a los representantes del personal un acceso más directo y equilibrado a las entidades del sistema común. Dos formas de hacerlo consistirían en: a) resolver la falta de compensación financiera por parte de las organizaciones participantes para sufragar los gastos de viaje y las dietas de los representantes del personal (actualmente sufragados con las cuotas pagadas por los funcionarios a los órganos representativos del personal) para participar en las reuniones de las entidades del sistema común; y b) resolver la falta de un mecanismo de reparto de gastos entre las organizaciones participantes sobre la base de la capacidad de pago de cada una de ellas, para sufragar los costos de la liberación a tiempo completo de los representantes del personal elegidos a las federaciones.

X. Federaciones del personal

A. Antecedentes, objetivos, historia, esferas de responsabilidad

135. Al igual que los funcionarios públicos pueden adherirse y de hecho se adhieren a un órgano representativo del personal, estos órganos a su vez pueden adherirse y de hecho se adhieren a una federación del personal. En los respectivos estatutos de las federaciones se describe su organización y funcionamiento, su gobernanza, las normas internas relativas a sus actividades y los controles internos para la rendición de cuentas. Dos de esas federaciones han sido reconocidas oficialmente por los órganos del régimen común y han respondido al cuestionario de la DCI, a saber, la FICSA (la única federación durante el período 1952-1982) y el CCSAIP (en funcionamiento desde 1982). El reconocimiento de la FICSA se amplió al CCSAIP en resoluciones de la Asamblea General, el Estatuto y el Reglamento de la CAPI y mediante la autorización para que asistan y presenten documentos en calidad de observadores al CAC, el CCAQ, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, la Red de Recursos Humanos, la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, los órganos subsidiarios conexos y el CMPPNU¹⁰⁸.

136. En los estatutos tanto del CCSAIP (arts. 1 a 9) como de la FICSA (arts. 2 a 5) se hacen referencias análogas a la Carta de las Naciones Unidas, los derechos humanos básicos, la disposición a propiciar la comunicación y la cooperación entre los miembros y a defender la función pública internacional y su independencia y los intereses comunes de los funcionarios internacionales, que suman un total de casi 40.000 miembros por cada federación. En la actualidad, el CCSAIP representa principalmente a los órganos representativos del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas y algunas entidades asociadas, en particular los tribunales penales internacionales y la Universidad de las Naciones Unidas. Por su parte, la FICSA representa principalmente a los órganos representativos del personal de los organismos especializados de las Naciones Unidas (con excepción de la OIT y la ONUDI, que están asociados con el CCSAIP). Los dos órganos representativos de personal de la UNESCO están afiliados a dos federaciones diferentes: la Asociación Internacional del Personal de la UNESCO (AIPU) al CCSAIP y el Sindicato del Personal a la FICSA.

B. Gobernanza

137. Ambas federaciones celebran sendas reuniones generales de sus miembros (los órganos representativos del personal) en las que se trata de adoptar decisiones por consenso. También mantienen vínculos con otras agrupaciones de las que no forman parte sus miembros plenos: directamente en el caso de la FICSA¹⁰⁹ e indirectamente en el del

¹⁰⁸ Una tercera autoproclamada "federación", denominada UNISERV, se abstuvo de responder al cuestionario de la DCI, a pesar de varios intentos y recordatorios, y no se considera en adelante.

¹⁰⁹ La FICSA, además de las asociaciones/sindicatos que son miembros plenos (los únicos que tienen derecho de voto en su Consejo), estableció la categoría de "**miembros asociados**", que son las asociaciones/sindicatos del personal de organizaciones internacionales que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas y no aplican las condiciones de servicio del régimen común. Los miembros asociados tienen sus propios órganos legislativos formados por representantes elegidos, aceptan por escrito los Estatutos de la FICSA y se comprometen a respetarlos (art. 9). La FICSA también ha establecido la categoría de "**miembro consultivo**", que son las asociaciones/sindicatos de funcionarios internacionales en activo o jubilados y otros órganos análogos que no cumplen las condiciones para ser miembros plenos, pero cuyos objetivos son análogos a los de los miembros de la federación (art. 12). Por último reconoce la condición de "**observador**" (por recomendación del Comité Ejecutivo) a 27 federaciones de asociaciones del personal de las Naciones Unidas que lo solicitaron (art. 14). Véase el párrafo 69.

CCSAIP, en cuyo estatuto se dispone que "será posible la participación de cualquier miembro del Comité en cualquier otra agrupación del personal, siempre que sus objetivos no estén en contradicción con los principios y el estatuto del CCSAIP".

138. La **reunión general** de cada federación se denomina "Consejo" en el caso de la FICSA (la reunión se celebra en febrero) y "Asamblea General" en el caso del CCSAIP (la reunión se celebra en mayo). Se celebran reuniones anuales para elegir, respectivamente, un Comité Ejecutivo de siete miembros y una Junta de cinco, y se garantiza una representación equitativa de todos los miembros. Las reuniones generales sirven para conocer la posición de sus respectivos componentes. También sirven de plataforma para intercambiar conocimientos, en particular con los representantes del personal que poseen conocimientos especializados en determinados aspectos de las relaciones entre el personal y la administración. Se hace amplio uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), tales como vídeo y teleconferencias, lo cual ha permitido recientemente al Comité Ejecutivo de la FICSA reunirse hasta unas 20 veces en un año. Los sitios web también facilitan una comunicación regular con los miembros.

139. Para abordar cuestiones particularmente urgentes que afecten de manera importante al bienestar del personal, puede convocarse una reunión general extraordinaria. Ambas federaciones reconocen que **actualmente no existe ningún mecanismo para vigilar la aplicación de las decisiones adoptadas por sus miembros durante la reunión anual**, en la que se decide el programa de trabajo del año siguiente. Sus cuentas anuales son examinadas por auditores profesionales y presentadas a todos sus miembros. Ambas federaciones ayudan a los miembros que lo soliciten a resolver conflictos internos a través de la mediación o la conciliación.

C. Las federaciones y las oficinas locales

140. Las relaciones entre las federaciones y el personal de las oficinas locales dependen de sus miembros, los órganos representativos del personal. Mientras que el CCSAIP afirma que todos sus miembros se esfuerzan en representar los intereses del personal nacional y de las oficinas locales, la FICSA reconoce que los representantes del personal nacional y sobre el terreno no gozan de igual acceso a la Federación que los representantes del personal internacional. La FICSA obtiene información acerca de las condiciones de servicio sobre el terreno principalmente de la Federación de Asociaciones del Personal de las Naciones Unidas (FAPNU), de los miembros plenos que tienen una presencia considerable sobre el terreno y a través del sitio web interactivo de la FICSA y de los participantes en los talleres que esta organiza en todo el mundo, especialmente para el personal de las oficinas exteriores del PNUD. Además, el Consejo de la FICSA tiene un comité permanente que se ocupa de las condiciones de servicio sobre el terreno.

D. Cuestiones financieras

141. Aunque la financiación varía mucho de una federación a otra, un rasgo común a ambas es que se financian fundamentalmente con las cuotas de los órganos representativos del personal que forman parte de ellas (Estatuto del CCSAIP, arts. 37 y 38¹¹⁰; Reglamento financiero de la FICSA, art. 2), con plazos claramente establecidos. Sin embargo, en su

¹¹⁰ 37. El presupuesto del CCSAIP se financiará con las cuotas en dólares de los Estados Unidos calculadas con arreglo a una fórmula mutuamente convenida en la Asamblea General anual de la Federación.

38. Cada sindicato o asociación miembro abonará su cuota en la cuenta central del CCSAIP en un plazo de tres meses a partir de la fecha de clausura de la Asamblea General.

respuesta al cuestionario de la DCI, el CCIUSA declaró que "la Federación se financia con las contribuciones voluntarias de sus miembros" y que "el umbral mínimo es de 2.500 dólares de los Estados Unidos de América". Su presupuesto para 2011 ascendió a 73.000 dólares y la escala de cuotas se construye sobre la base del porcentaje del personal representado por cada órgano representativo del personal.

142. La FICSA emplea una compleja metodología de unidades contributivas para calcular las cuotas. Basándose en el presupuesto anual aprobado por el Consejo, las cuotas se ponderan de acuerdo con la categoría (servicios generales, cuadro orgánico y categorías superiores) y el lugar de destino del funcionario¹¹¹ y se aplica a todo el personal de cada organización, pues se prevé que todos pagan cuotas. El Consejo aprueba la escala de cuotas de acuerdo con las actividades propuestas de la Federación. El presupuesto total para 2011 ascendió a 762.947 francos suizos. Esa cifra representa **aproximadamente el decuplo del presupuesto del CCIUSA**, aplicando el tipo de cambio de ambas monedas (USD-CHF) casi de 1-1 vigente en la fecha de preparación del presente informe.

143. Un cálculo aproximado —suministrado por el Secretario General de la FICSA y basado en el presupuesto de esta para 2012— del costo de los distintos (21) servicios que ofrece es el siguiente: viajes¹¹²: entre 92.000 y 120.000 francos suizos; actividades de capacitación (para el fomento de la capacidad de los representantes del personal en recursos humanos, asuntos jurídicos, pensiones y seguridad social, y cuestiones salariales): aproximadamente 70.000 francos suizos; servicios jurídicos prestados a los miembros: 10.000 francos suizos; talleres regionales: más de 20.000 francos suizos.

144. Sin embargo, el principal gasto de la FICSA es el derivado del funcionamiento de su secretaría, sin la que no podrían organizarse las actividades más arriba mencionadas. Consta de 1 funcionario del cuadro orgánico de la categoría P-4 a jornada completa, 1 funcionario del cuadro de servicios generales de la categoría G-6 al 80%, 2 funcionarios del cuadro de servicios generales de la categoría G-4 al 50% cada uno, y 1 contador consultor (16 horas de trabajo al mes): en conjunto representan unos gastos totales en sueldos de aproximadamente 500.000 francos suizos. Otros gastos operacionales por un total de 80.000 francos suizos comprenden lo siguiente: alquiler de locales de oficina en la ONUG (8.000 francos suizos), alojamiento del sitio web, equipo de oficina, llamadas internacionales y servicio de valija diplomática. Para evaluar debidamente los recursos disponibles e indispensables es preciso tener en cuenta todo el tiempo remunerado que las organizaciones respectivas conceden al Presidente y al Secretario General para el desempeño de sus funciones. Los funcionarios elegidos conservan la categoría y el escalón que tenían en su organización, la cual sigue pagando los sueldos respectivos. Las categorías de esos dos puestos han variado en el pasado desde GS-5 hasta D-1.

¹¹¹ El "factor de ponderación" aplicado al número de funcionarios de plantilla (que figura en las estadísticas del Comité de Alto Nivel sobre Gestión) de las distintas categorías y lugares de destino es el siguiente: cuadro orgánico de la sede: cuadro orgánico y categorías superiores en países de elevada remuneración = 1; cuadro orgánico de las oficinas locales: cuadro orgánico y categorías superiores en lugares de destino de baja remuneración y en lugares de destino sobre el terreno = 0,9; servicios generales: personal del cuadro de servicios generales en países de alta remuneración y lugares de destino sobre el terreno de alta remuneración = 0,5; servicios generales en oficinas locales de baja remuneración: servicios generales en sedes y lugares de destino sobre el terreno de baja remuneración = 0,01; otros servicios generales sobre el terreno: personal de servicios generales en países y lugares de destino sobre el terreno de alta remuneración = 0,5.

¹¹² Gastos de viaje y dietas para el desempeño de las funciones de representación en los órganos interorganismos, los órganos legislativos del régimen común, en particular la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Red de Recursos Humanos, los equipos de tareas, la CAPI (con sus órganos subsidiarios y grupos de trabajo) y el CMPPNU, en el que la FICSA participa en calidad de observadora.

145. Contrariamente a lo establecido en los artículos 31 y 32 de su Estatuto, donde se define la función que debe desempeñar su secretaría, el CCSAIP aún carece de una secretaría en la práctica, lo cual crea muchas dificultades con respecto a su funcionamiento, incluida la debida conservación de una memoria institucional. La disposición de su Estatuto (art. 21) en el sentido de que su Presidente se elegirá entre los actuales dirigentes de los órganos representativos del personal limita aún más la capacidad de dotación de personal de la Federación, ya que ello obliga al Presidente a desempeñar al mismo tiempo dos funciones dirigentes. La principal justificación de esa disposición es que los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes son reacios a asumir la carga compartida de financiar a los representantes del personal para que desempeñen sus funciones de representación a nivel del régimen común, a pesar de que en el Estatuto y el Reglamento de la CAPI se enuncian clara y oficialmente esas funciones de los representantes del personal a ese nivel (véase el párrafo 119).

146. No es lógico que solo algunas organizaciones sufraguen todo el tiempo de los representantes del personal que trabajan para las federaciones y, por tanto, representan los intereses del personal de todas las organizaciones del régimen común (véanse los párrafos 133 a 135). Aunque **indudablemente se necesita una fórmula para distribuir la carga que supone el tiempo libre concedido para el desempeño de las funciones de representación**, debe mantenerse la práctica actual hasta que se instaure un nuevo mecanismo de ese tipo. Además, la organización que concede tiempo libre a esos efectos debe considerar: a) la posibilidad de permitir que los representantes del personal acumulen tiempo de servicio mientras desempeñan sus funciones en una federación del personal (es decir, no debe considerarse como una interrupción del servicio); y b) el derecho de los representantes a reincorporarse en su puesto cuando dejen de desempeñar sus funciones en la federación. Debido a que el presupuesto de la CAPI ya está incluido en la sección del presupuesto de las Naciones Unidas denominada "Actividades de financiación conjunta", el Inspector considera que se debe adoptar la decisión de consignar una partida en el presupuesto para financiar el tiempo dedicado por los representantes del personal al desempeño de su función oficial e indispensable en el régimen común en el marco de las federaciones. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación aumente la eficacia de la representación del personal a nivel del régimen común.

Recomendación 8

Los órganos legislativos o rectores de las organizaciones que se examinan deben confiar a sus jefes ejecutivos el mandato de otorgar prioridad a la elaboración de una fórmula y un acuerdo para la distribución de la carga que supone la financiación de todos los gastos asociados a la función de representación de los funcionarios de las federaciones del personal reconocidas por el Estatuto y el Reglamento de la CAPI.

E. El camino a seguir: federaciones cooperantes y convergentes

147. Considerando los objetivos, los valores y las ideologías de ambas federaciones, la calidad de lo que ambas aportan a las relaciones entre el personal y la administración, la evidente complementariedad de su composición y los gastos adicionales que se derivan de la duplicación de funciones y misiones, en particular con respecto a los órganos del régimen común, **los representantes del personal y de la administración han puesto en tela de juicio el valor agregado de tener dos federaciones**. Por tanto, es positivo observar que los funcionarios de ambas federaciones han intensificado su cooperación en los últimos años para presentar opiniones (parecidas) sobre las cuestiones relativas al régimen común.

148. Aunque indudablemente llevaría tiempo poner en práctica toda posible decisión de las actuales federaciones y sus miembros de establecer una sola federación, **el Inspector desea sugerir a todos los órganos representativos del personal del sistema de las Naciones Unidas que adopten medidas razonables para realizar una evaluación a fondo de todos los servicios necesarios para una federación unificada y los gastos consiguientes basándose en la experiencia adquirida. Se podrían concebir e iniciar conjuntamente un período de transición y un proceso de integración con plazos limitados.** Evidentemente se necesitaría una secretaría común, pero se deberán reevaluar cuidadosamente los costos y beneficios de cada uno de sus componentes. Solo después que se hayan adoptado las medidas más arriba mencionadas se podrá concebir y aplicar un sistema nuevo y simplificado de cuotas de los órganos representativos del personal. Toda decisión que se adopte a ese respecto tendría que responder a un criterio común de los representantes del personal de ambas federaciones. Durante los años de transición, debe fomentarse una firme acción simbólica e intensos intercambios prospectivos de opiniones, por ejemplo la invitación cursada en 2012 por el CCIUSA a la FICSA a que enviara una representación de alto nivel a su reunión general.

XI. Acceso a los Estados miembros y función de estos en las relaciones entre el personal y la administración

149. Como en el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas¹¹³, el acceso a los Estados miembros en la mayoría de los organismos especializados de las Naciones Unidas normalmente se limita a la presentación de declaraciones orales o escritas en las reuniones de los órganos pertinentes¹¹⁴ de sus respectivos órganos legislativos/rectores, por lo general una o dos veces al año. Sin embargo, **no existen disposiciones escritas formales que garanticen el acceso de los órganos representativos del personal a los Estados miembros por lo menos en siete organizaciones** (Asociación del Personal del OIEA, Asociación del Personal de la OACI, Sindicato del Personal de la OMI, Consejo del Personal del CCI, Consejo del Personal de la UIT, Sindicato del Personal de la UIT, UPU, Asociación del Personal Profesional del PMA, UGSS del PMA, Asociación del Personal de la OMPI)¹¹⁵. En consecuencia, los órganos representativos del personal tienen que dirigirse a sus respectivos jefes ejecutivos cada vez que deseen comunicarse con sus órganos rectores, por lo que dependen de hecho de la buena voluntad del jefe ejecutivo o del presidente del órgano rector de que se trate. Incluso cuando se les concede acceso (oficial o especial), algunos de esos órganos señalaron que el breve tiempo que se les asignaba para formular declaraciones (a menudo de tres a cinco minutos) era insuficiente para informar debidamente a los Estados miembros sobre las dificultades existentes en las relaciones entre el personal y la administración. A menudo no se celebraba ningún debate sobre las declaraciones formuladas, que por lo general figurarían entre los subtemas finales sobre cuestiones administrativas más que como cuestión independiente.

150. Basándose en las respuestas dadas al cuestionario de la DCI, los representantes de la administración de diez organizaciones¹¹⁶ calificaron de manera más positiva que los órganos representativos de personal la medida en que se proporciona a los Estados miembros información actualizada sobre las cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración. En la OMM, los representantes del personal y de la administración dieron la misma calificación (buena), mientras que los representantes del personal de la OMS dieron una calificación más positiva (buena) que la administración (mediana). Aunque ambas partes reconocieron que los Estados miembros por lo general no estaban interesados en la microgestión de las relaciones entre el personal y la administración por considerar que eran asuntos internos, algunos órganos representativos del personal (de la FAO, la OIT y el PMA) afirmaron la existencia de una creciente tendencia de los Estados miembros a la microgestión, debido en particular a la actual crisis financiera y al deseo de reducir costos. Por otra parte, la Asociación del Personal de la sede de la OMS sostuvo que, debido precisamente a la reforma actual de la organización, sus Estados miembros estaban actualmente mejor informados sobre las cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración y reconocían en mayor medida la función que desempeñaba esa Asociación, por considerar que era un actor importante en el proceso de reforma. La Asociación tuvo acceso al Comité de Programa, Presupuesto y Administración del Consejo Ejecutivo de la OMS por primera vez en enero de 2012, a pesar de que había solicitado dicho acceso ya en 1993. Por su parte, la Asociación del

¹¹³ JIU/REP/2011/10, párrs. 148 a 152.

¹¹⁴ Fundamentalmente los comités de programas, finanzas, presupuesto y administración.

¹¹⁵ El Sindicato del Personal de la UIT ha sostenido que los Estados miembros de la organización retiraron su reconocimiento del sindicato en 1992, a raíz de una huelga organizada para protestar por las condiciones de trabajo.

¹¹⁶ FAO, OIEA, OIT, OMI, CCI, UIT, UNESCO, ONUDI, UPU, OMPI.

Personal de la Oficina Internacional de la UPU lamentó que los Estados miembros de la organización no ejercieran suficiente vigilancia.

151. A pesar de los retos existentes, también hay muchos **ejemplos de prácticas útiles** que pueden propiciar una mayor toma de conciencia de los Estados miembros con respecto a las cuestiones referentes en las relaciones entre el personal y la administración:

- En la OMS, donde los órganos representativos del personal hacen uso de la palabra ante el Consejo Ejecutivo dos veces al año (enero y mayo), en mayo la exposición corresponde a la Asociación del Personal de la sede y en enero a uno de los seis órganos representativos del personal regionales. Es una buena práctica para que los Estados miembros también tomen conocimiento de las preocupaciones del personal destinado fuera de la sede.
- En la UIT, el Grupo Tripartito sobre Gestión de Recursos Humanos congrega a representantes de los Estados miembros, de la administración de la UIT y del Consejo del Personal con el fin de preparar los temas que se someterán a la consideración del período de sesiones anual del Consejo que se ocupa de las cuestiones de recursos humanos y que podrían incluir la presentación de un informe sobre el estado de las relaciones entre el personal y la administración en las organización.
- El Sindicato del Personal de la UNESCO envía sistemáticamente ejemplares de sus boletines a los Estados miembros para mantenerlos informados de la evolución de las relaciones entre el personal y la administración.
- Además de la disposición relativa a un acceso oficial por escrito, **es necesario que los Estados miembros realicen una verdadera evaluación de los órganos representativos del personal.** La Asociación del Personal de la secretaría del ONUSIDA y la Asociación del Personal de la OMM —que en ambos casos elogian en alto grado la función que desempeñan sus Estados miembros— subrayaron que estos siempre habían tenido en cuenta sus opiniones, estaban dispuestos a iniciar un diálogo, prestaban un apoyo excelente y valoraban la dedicación y el profesionalismo del personal y sus representantes. La Asociación del Personal de la FAO también observó que los representantes del personal se habían reunido en los últimos años con miembros del Consejo de la FAO y que su impresión general era que ambas partes valoraban ese hecho.

152. En términos generales, aunque incumbe a los Estados miembros desempeñar un papel en la instauración de un sistema de pesos y contrapesos (entre los representantes de la administración, los representantes del personal y los delegados de los Estados miembros), **fue unánime la conclusión de los órganos representativos del personal en el sentido de que los Estados miembros no deben microgestionar las relaciones entre el personal y la administración.** Destacaron varias medidas útiles a los efectos de una participación constructiva de los Estados miembros y de colaboración con ellos en esta esfera:

- Los Estados miembros de cada organización deben confiar el mandato a los respectivos jefes ejecutivos de que les informen anualmente sobre el estado de las relaciones entre el personal y la administración (cuestiones, procesos, progresos) a nivel de toda la organización; cuando los órganos representativos del personal todavía no hagan uso de la palabra ante la junta/órgano rector, los Estados miembros deben invitar al órgano representativo del personal a que presente informes y formule declaraciones orales.
- La administración debe disponer la organización periódica de reuniones oficiosas con los órganos representativos del personal, especialmente antes (para definir

posiciones comunes) y después (para convenir en las medidas que deben adoptarse para aplicar las decisiones) de las reuniones del órgano rector.

- Teniendo en cuenta que la reducción de costos es una preocupación importante debido a la actual crisis financiera, **los Estados miembros podrían reducir considerablemente los costos de litigación mediante el establecimiento o fortalecimiento de mecanismos de solución anticipada de conflictos/ controversias**, por ejemplo empleando a mediadores o defensores del personal que pudieran resolver controversias antes de que se tradujeran en actuaciones judiciales formales ante el TAOIT, donde el costo de un juicio asciende en promedio a decenas de miles de dólares (o aún más si el Tribunal falla en contra de la organización). No hay duda de que podrían realizarse economías si se establecieran relaciones de buena fe entre el personal y la administración.

153. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación aumente la coordinación y la cooperación entre los Estados miembros, la administración y los representantes del personal¹¹⁷.

Recomendación 9

En las organizaciones que se examinan donde no existan aún disposiciones formales, los órganos legislativos/rectores deben adoptar disposiciones que garanticen a los órganos representativos del personal el derecho a presentar efectivamente declaraciones durante las reuniones de los órganos intergubernamentales pertinentes que se ocupan de las cuestiones relacionadas con el bienestar del personal.

¹¹⁷ A continuación figuran algunas observaciones recibidas de la administración de dos organizaciones participantes a la recomendación 9:

OIEA: "Todos los años, uno de los temas del proyecto de programa del Comité del Programa y el Presupuesto es la propuesta de que el Presidente del Consejo del Personal haga uso de la palabra en la reunión. El Comité del Programa y el Presupuesto siempre ha aprobado ese tema y ha invitado al Presidente a hacer uso de la palabra en esas reuniones. Si se solicita, y si fuera necesario, es probable que la Junta permita al Presidente hacer uso de la palabra en otra de sus reuniones".

ONUDI: En la "resolución 1 de la Junta de Desarrollo Industrial titulada 'Acceso de los representantes del personal a la Junta de Desarrollo Industrial', la Junta confirmó que estaba dispuesta a recibir y examinar a fondo las opiniones del personal presentadas por un representante reconocido del personal de la secretaría de la ONUDI en un documento remitido por conducto del Director General, quien podrá formular observaciones por escrito sobre el documento, en el marco del tema del programa titulado 'Cuestiones de personal'. La Junta también decidió que 'para facilitar sus deliberaciones, la Junta podrá, si lo considerara conveniente, invitar a un representante reconocido del personal de la secretaría a hacer una exposición oral ante ella para presentar, al comienzo del examen del tema pertinente del programa por la Junta, el documento' a que se ha hecho referencia más arriba. En el Estatuto y Reglamento del Personal de la organización no se prevé el acceso del Consejo del Personal a la Junta de Desarrollo Industrial; 'sin embargo, en la práctica se han presentado regularmente documentos a la Junta'".

XII. Conclusiones

A. Enseñanzas extraídas

154. Como conclusión a los dos informes sobre las relaciones entre el personal y la administración en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/10 y JIU/REP/2012/10), o la percepción de los mismos, el Inspector desearía destacar los elementos que, basándose en las entrevistas realizadas al personal y la administración, parecen ser fundamentales para el éxito o el fracaso de esas relaciones. Como se observó más arriba, el contenido del capítulo VII del documento JIU/REP/2011/10, titulado "La obligación de todos de rendir cuentas", es aplicable a todos los agentes que participan en dichas relaciones en todo el sistema de las Naciones Unidas. **El aspecto más importante es el convencimiento por parte de la administración, especialmente de los jefes ejecutivos, de la importancia decisiva que tienen las relaciones entre el personal y la administración** en la gestión general de las organizaciones/entidades. Ello comporta lo siguiente:

- **Una gestión racional y profesional de los recursos humanos** en la que, cuando sea posible, exista un contacto directo o una relación de dependencia directa entre el director de recursos humanos y el jefe ejecutivo;
- **Una visión estratégica** institucional e interinstitucional **a mediano y largo plazo —compartida y debatida con los representantes tanto del personal como de la administración—** de los intereses de la organización o de las organizaciones, en vez de una serie de decisiones unilaterales (y algunas veces miopes) adoptadas y aplicadas bajo presión;
- **Unas relaciones entre el personal y la administración de alta calidad a efectos de una gestión eficaz de los recursos humanos**, lo cual es particularmente necesario en momentos de dificultades presupuestarias y escasez de fondos extrapresupuestarios.

155. No es una coincidencia que, **cuando el personal y la administración consideran buenas o excelentes esas relaciones, los contactos entre los representantes de recursos humanos y de los órganos representativos del personal sean regulares y frecuentes en el plano tanto oficial como oficioso y sean fomentados por medio de una política de puertas abiertas**. Un factor decisivo de esas relaciones es el tono marcado por los directivos y los funcionarios que presiden el órgano representativo del personal; cuando el tono se orienta hacia el debate, la negociación y la solución de problemas, los resultados serán positivos para el personal y la organización. Al mismo tiempo, ambas partes deben comprender que dichas relaciones no significan la cogestión, sino la celebración de consultas o negociaciones de buena fe sobre las cuestiones relacionadas con el bienestar del personal.

156. Además, la cultura institucional en el sistema de las Naciones Unidas es tal que el ejemplo proveniente desde arriba se traslada rápidamente hacia abajo siguiendo la estructura jerárquica en toda la organización. Por esa razón, los ejemplos deben ser constructivos y positivos. Ahora bien, cuando no hay buena fe en cualquiera de las partes, resulta muy difícil crear confianza. Los directores de operaciones algunas veces se muestran reacios a participar en la solución de cuestiones referentes a la gestión de los recursos humanos o a las relaciones entre el personal y la administración, bien sea porque consideren que esas situaciones pueden ser por sí mismas fuente de nuevos problemas o porque crean que no disponen de medios adecuados para resolverlas. En uno u otro caso, es una oportunidad perdida de establecer relaciones constructivas ya que los directores de

operaciones están cotidianamente en contacto con el personal y, por lo tanto, bien situados para afrontar las dificultades en una etapa temprana. En consecuencia, el papel de la administración con respecto a las cuestiones referentes a la gestión de los recursos humanos y las relaciones entre el personal y la administración debe evidenciar la existencia de una asociación entre los directores de operaciones y el personal directivo superior de recursos humanos.

157. Los representantes del personal, en el desempeño de sus funciones, deben tener capacidad para comunicar, saber escuchar y negociar; conocer a fondo el funcionamiento de sus organizaciones respectivas y perseguir el bienestar general de todo el personal. Deben:

- Tener un profundo sentimiento de responsabilidad personal y colectiva (a nivel del órgano representativo del personal) para con sus asociados en las negociaciones y consultas, y también con respecto a sus representados;
- Estar dispuestos a recibir información y capacitación pormenorizadas, individualmente o en equipo, sobre los fríos tecnicismos de los recursos humanos y la metodología del régimen común y sobre el marco jurídico de la organización o entidad;
- Estar disponibles y ser accesibles para todos los representados, en particular los de las oficinas locales, especialmente cuando gozan de tiempo libre remunerado para el desempeño de sus funciones.

158. Aparte de los conocimientos y las competencias profesionales, **las relaciones entre el personal y la administración solo serán buenas si hay respeto recíproco**, tanto en el aspecto personal como en el de la función oficial de representación que se desempeña. No es solo una cuestión de ética; **la buena fe es sobre todo una cuestión de profesionalidad**. El respeto mutuo a menudo resulta difícil en los procesos de las relaciones entre el personal y la administración debido a las habituales divergencias de los intereses inmediatos y a las frecuentes diferencias de categoría entre las partes, ya que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas funcionan en un ambiente en el que se hace excesivo hincapié (inconscientemente) en la importancia de la categoría profesional que se tiene en la organización. Sin embargo, el Inspector opina que pueden existir y existen buenas relaciones entre el personal y la administración, basadas en el respeto mutuo y la profesionalidad, ya que las ha observado en algunas organizaciones.

159. El Inspector quedó sorprendido por **las frecuentes expresiones de temor** de muchos entrevistados, especialmente aquellos cuya situación contractual era precaria, a participar públicamente en un sindicato de personal o en una acción sindical o a desempeñar una función de representación. **El temor a represalias de la administración en las organizaciones de las Naciones Unidas pone de manifiesto una grave falta de confianza y trasmite un mensaje inquietante**. Para restablecer el equilibrio en las relaciones entre el personal y la administración se requieren mensajes y ejemplos convincentes —en particular del personal directivo— que disipen esas percepciones. Deben adoptarse medidas firmes para reforzar la capacidad de los funcionarios más vulnerables, en particular mediante la capacitación y el intercambio de conocimientos. Los órganos representativos del personal y las federaciones deben desempeñar el papel que les corresponde a ese respecto (como ya lo hacen algunas veces), del mismo modo que los delegados de los Estados miembros, los funcionarios de los órganos del régimen común y los miembros de la CAPI, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Red de Recursos Humanos —a todos los cuales incumbe desempeñar un papel de fomento de relaciones constructivas.

B. El camino a seguir

160. En los últimos 20 años ha aumentado el número de personas que prestan servicios en las organizaciones internacionales en general y en el sistema de las Naciones Unidas en particular, pero también se ha registrado una diversificación y fragmentación en la fuerza de trabajo y la multiplicación de modalidades contractuales "no de plantilla" que menoscaban el régimen común construido por las generaciones anteriores. Ha llegado el momento de que todos —los jefes ejecutivos, los órganos del régimen común y los órganos representativos del personal— se enfrenten a la realidad de que el "personal que no es de plantilla" **ha dejado de ser una categoría marginal y representa una proporción importante de la fuerza de trabajo de las organizaciones**, y consideren cómo adaptarse mejor a la nueva realidad y garantizar un nivel mínimo de protección y los derechos de esos empleados en el marco de las relaciones entre el personal de plantilla, el personal que no es plantilla y la administración.

161. El fomento de las relaciones entre el personal y la administración también requiere que se preste **más atención a las preocupaciones y los retos con que se enfrenta la fuerza de trabajo en las oficinas locales**. Varios órganos representativos del personal y federaciones ya han adoptado algunas iniciativas organizando talleres y sesiones de capacitación del personal sobre el terreno, pero es preciso intensificar en gran medida esos esfuerzos y mejorar los contactos periódicos a fin de representar mejor sus preocupaciones en las conversaciones con la administración. Esta, por su parte, debe velar por que todo el personal —en particular el destinado en las oficinas locales— desarrolle **una mejor comprensión de las cuestiones básicas de las relaciones entre el personal y la administración**. De las entrevistas realizadas por el Inspector se desprendió claramente que gran parte del personal sobre el terreno ni siquiera conocía sus derechos y responsabilidades básicas como funcionarios. Las consultas y las negociaciones deben concentrarse en mayor medida en el logro de un consenso o el conocimiento de las distintas posiciones sobre las cuestiones en materia de política, más que en los proyectos concretos de documentos. De esa manera se reduciría considerablemente el tiempo dedicado a esos procesos.

162. Otra conclusión importante del presente informe es la imposibilidad de establecerse buenas relaciones entre el personal y la administración si no hay un número suficiente de personas que estén dispuestas a desempeñar voluntariamente la función de representante del personal —un número suficiente, al menos, con capacidad para escuchar, estudiar, consultar y negociar en nombre de sus representados. Si las funciones de representación deben ser remuneradas a nivel de cada organización, según se establece en los textos normativos vigentes, el mismo razonamiento es plenamente aplicable a la representación del personal a nivel del régimen común.

Estructura de gobierno de los órganos representativos del personal

		Asamblea General			Consejo/Comité del personal			Junta		
		Abierta a todos los funcionarios	Frecuencia	Quorum del período ordinario de sesiones*	Número de miembros estatutarios	Frecuencia de las reuniones en la práctica	Quorum**	Número de miembros estatutarios	Frecuencia de las reuniones en la práctica	Quorum***
FAO	UGSS	Sí	Anual	33% de los miembros	15	Semanal	> 50%	7	Semanal (a menudo conjuntamente con el Consejo del Personal)	> 50%
	AdP	Sí	Anual	Ninguno	37	Bimestral	> 50%	10	Semanal	> 50%
OIEA		Sí	Anual	Ninguno	32 (miembros) 32 (suplentes)	Bimestral	> 50%	11	Mensual	> 50%
OACI		No	Anual	15%	9	Semanal	> 50%	n.a.	n.a.	n.a.
OIT		Sí	Bianual	10%	21	Quincenal	Ninguno	8	Semanal	Ninguno
OMI		Sí	Anual	25%	6	Quincenal	50%	4	Quincenal	100%
CCI		Sí	Anual	25%	> 5	Bimestral	> 50%	-	-	-
UIT	CP	Sí	Anual	10%	32	Quincenal	> 50%	6	Cuando es necesario	50%
	SP	Sí	Anual	> 50%	8	Semanal	> 50%	8	Semanal	> 50%
ONUSIDA		Sí	Anual	Ninguno	15	Quincenal (VTC)	> 50%	4	Conjuntamente con las reuniones del CP	n.a.
UNESCO	SP	Sí	Anual	Ninguno	20	Mensual	Ninguno	5	-	-
	AIPU	Sí	Anual	33% de los miembros	40	Bianual	66%	15	Semanal	33%
ONUDI		Sí	Anual	3%	16	Semanal	> 50%	5	Cuando es necesario	Ninguno

Organización	Asamblea General			Consejo/Comité del personal			Junta		
	Abierta a todos los funcionarios	Frecuencia	Quorum del período ordinario de sesiones*	Número de miembros estatutarios	Frecuencia de las reuniones en la práctica	Quorum**	Número de miembros estatutarios	Frecuencia de las reuniones en la práctica	Quorum***
OMT	Sí	Anual	33%	4 a 7	Cuando es necesario	> 50%	4 a 7	-	-
UPU	No	Anual	33%	7	-	> 50%	-	-	-
OMPI	Sí	Anual	15%	7 a 10	Semanal	> 50%	n.a.	Cuando es necesario	n.a.
OMS (sede)	Sí	Anual	-	20	Tres veces por semana	Ninguno	6	Semanal	-
OMM	Sí	Anual	40%	10	Quincenal	50%	4	Quincenal	Ninguno
PMA UGSS	No	Anual	33%	15	Semanal	> 50%	7	Semanal	50%
AdP	No	Anual		11	Mensual	> 50%	5	Mensual	> 50%

Fuente: Estatuto del órgano representativo del personal y respuestas al cuestionario de la DCI.

Nota: Un guión (-) significa que no se dispone de información.

* Porcentaje de los miembros.

** Porcentaje de los representantes.

*** Porcentaje de los miembros de la Junta.

Anexo II

Sistema electoral de los órganos representativos del personal

		<i>Asignación de representantes (GS/P, lugar de destino, unidad electoral)</i>	<i>Duración del mandato (en años)</i>	<i>Número máximo de mandatos</i>	<i>Proporción de puestos que deben llenarse en cada elección</i>	<i>"¿Quién elige a los representantes del personal para el desempeño de sus funciones en los órganos mixtos?"</i>
FAO	AdP	Personal profesional de la unidad electoral, incluidos los grupos regionales (extrasede)	2	2	100%	La Asociación de los profesionales de la FAO nombra a sus propios miembros/suplentes en la mayoría de los comités mixtos del personal y la administración, con excepción del Comité de Apelaciones y el de Pensiones, que son elegidos por el personal; para otros comités, como el Comité de Selección del Personal Profesional, la Asociación de los profesionales de la FAO propone candidatos junto con los departamentos al Director General para que adopte una decisión definitiva.
	UGSS	Personal del cuadro de SG	2	Ninguno	50%	El Comité Ejecutivo nombra, pero el personal elige, a los miembros del Comité de Apelaciones y del Comité de Pensiones.
OIEA		1 voto por unidad electoral (32 unidades electorales)	2	Ninguno	100%	El Personal y el Consejo del Personal, dependiendo del órgano mixto
OACI		6 SG y 6 P (1 de cada categoría procedente de la oficina regional)	2	Ninguno	50%	Consejo del Personal
OIT		16 de la sede, 5 miembros titulares de 4 áreas geográficas y Turín	2	Ninguno	50% en la sede	Comité del Sindicato del Personal
OMI		Ninguno	2	Ninguno	50%	Miembros del Comité del Personal
CCI		1 por cada 30 funcionarios, únicamente en la sede	2	Ninguno	100%	Antes del 1 de enero de 2012: el personal A partir del 1 de enero de 2012: el Consejo del Personal
UIT	CP	Ninguno	2	3	100%	Todo el personal
	SP	Ninguno	2	Ninguno	50%	Todo el personal

	<i>Asignación de representantes (GS/P, lugar de destino, unidad electoral)</i>	<i>Duración del mandato (en años)</i>	<i>Número máximo de mandatos</i>	<i>Proporción de puestos que deben llenarse en cada elección</i>	<i>"¿Quién elige a los representantes del personal para el desempeño de sus funciones en los órganos mixtos?"</i>
ONUSIDA	8 de Ginebra, 7 de las oficinas en los países	2	Ninguno	50%	Miembros del Comité
UNESCO	SP No más de 5 miembros de la misma nacionalidad	2	-	-	-
	AIPU 8 por grupo geocultural**	2	Ninguno	100%	Consejo del Personal
ONUDI	Basada en el número de funcionarios de la unidad electoral	2	Ninguno	100%	Consejo del Personal
OMT	-	1	2	-	-
UPU	1 P5, 2 P1 a P4, 3 SG y 1 con contrato no de las Naciones Unidas	1	Ninguno	100%	El personal para los miembros del Comité y los miembros de la Asociación del Personal para la Presidencia
OMPI	Ninguno	2	Ninguno	> 50%	Todo el personal
OMS	Sede Por lo menos 5 SG y 5 P	2	Ninguno	50%	Todo el personal
OMM	SG/P equilibrados en el lugar de destino	2	2	50%	Todo el personal
PMA	AdP Personal profesional únicamente (aproximadamente 50% de la sede, 50% de las oficinas exteriores)	2	2*	50%	Consejo del Personal
	UGSS Personal de SG únicamente	1 o 2	Ninguno	n.a.	Comité Ejecutivo

Fuente: Estatuto del órgano representativo del personal y respuestas a los cuestionarios de la DCI.

Nota: Un guión (-) significa que no se dispone de información.

* Por lo menos debe transcurrir un año después de haber ejercido dos mandatos.

** Los miembros de la AIPU están representados en cinco grupos geoculturales: África; América Latina y el Caribe; Asia y el Pacífico; Estados Árabes; Europa y América del Norte (Estatuto de la AIPU, art. 6).

Anexo III

Composición del órgano representativo del personal y participación electoral

		<i>Funcionarios elegibles (diciembre de 2010)</i>	<i>Número de miembros que pagan cuotas (2011)</i>	<i>Número o porcentaje de votantes (elecciones más recientes al órgano representativo del personal)</i>
FAO	AdP	1 884	618	257
	UGSS	986 ¹¹⁸	465	52,41%
OIEA		2 220	1 500	-
OACI		700	505	-
OIT		2 990	2 018	628
OMI		295	235	193
CCI		269	266	158 o 65% (julio de 2011)
UIT	CP	738	11	291
	SP		360	106
ONUSIDA		950 (aproximadamente)	470 (aproximadamente)	260
UNESCO	SP	1 958	-	-
	AIPU		380	170
ONUDI		719	477	168
OMT		95	72	-
UPU		259	138 ¹¹⁹	30% (de los miembros de la AP)
OMPI		923	675	322
OMS	Sede	1 025	-	962
OMM		271	149	160
PMA	AdP	1 500 (aproximadamente)	740	295 ¹²⁰
	UGSS	483 ¹²¹	185	52,41%

Fuente: Respuestas del órgano representativo del personal a los cuestionarios de la DCI.

Nota: Un guión (-) significa que no se dispone de información.

¹¹⁸ Solo pueden ser elegidos los funcionarios del cuadro de servicios generales de la sede de la FAO y sus oficiales de enlace.

¹¹⁹ 75 miembros que pagan cuota son jubilados, por lo que no pertenecen al personal de la UPU.

¹²⁰ Únicamente los miembros que pagan cuotas pueden votar en las elecciones a la Asociación del Personal Profesional del PMA.

¹²¹ Únicamente el personal del cuadro de servicios generales de la sede del PMA puede ser elegido miembro.

Anexo IV

Instalaciones, servicios y tiempo disponibles para el desempeño de las funciones de representación del personal

		<i>Adscripción o puesto de plantilla para las tareas administrativas (A)</i>	<i>Adscripción o puesto de plantilla en equivalente a tiempo completo (ETC) (A)</i>	<i>ETC (B)</i>	<i>Distribución del tiempo de personal asignado en ETC</i>	<i>Total ETC (A+B)</i>
FAO	UGSS	1 SG 50%	0,5	2,1	1 RP 50% + 6 RP 20% + 8 RP 5%	2,6
	AdP	Ninguno	0	2,6	3 RP 30% + 4 RP 20% + 3 RP 30%	2,6
OIEA		1 G5	1	1	100% (presidente) + 100% (auxiliar administrativo)	2
OACI		1 G4 50%	0,5	0,5	50% (presidente)	1
OIT ¹²²		1 G6	1	2,5 + según las necesidades	100% (presidente) + 50% (vicepresidente) + 100% (secretario general) + según las necesidades	> 3,5
OMI		1 P4 y 1 G6	2	0,25	25% (presidente)	2,25
CCI		Ninguno	0	0,5 (+ según las necesidades)	50% (presidente)	> 0,5
UIT	CP	1 G5	1	0,8	50% (presidente) + 30% (secretario)	1,8
	SP	Ninguno	0	Ninguno	Ninguno	Ninguno
ONUSIDA		2 G6 50%	1	2,3	50% (presidente) + 50% (vicepresidente) + 13 RP 10%	3,3

¹²² La respuesta de la administración de la OIT sobre el tiempo concedido para el desempeño de funciones en el Sindicato del Personal de la organización fue la siguiente: "El tiempo que se concede a los representantes del Sindicato del Personal comprende treinta (30) meses de trabajo por año a los miembros del Comité del Sindicato del Personal en la sede. Además, esos miembros quedan liberados del desempeño de sus funciones ordinarias para que puedan asistir a las reuniones del Comité normalmente media jornada por semana. Previa petición y aprobación por el jefe correspondiente, los representantes del Sindicato del Personal también podrán disponer de tiempo especial remunerado para asistir a las reuniones convocadas por el Comité o en su nombre (véase Circular N° 448)".

		<i>Adscripción o puesto de plantilla para las tareas administrativas (A)</i>	<i>Adscripción o puesto de plantilla en equivalente a tiempo completo (ETC) (A)</i>	<i>ETC (B)</i>	<i>Distribución del tiempo de personal asignado en ETC</i>	<i>Total ETC (A+B)</i>
UNESCO	SP	1 G7, 1 G4 50%	1,5	1	100% (presidente)	
	AIPU	1 G6, 1 G4 50%	1,5	1	100% (presidente)	5
ONUDI		1 G6	1	2	100% (presidente) + 100% (secretario)	3
OMT		Ninguno	0	Ninguno	Ninguno	Ninguno
UPU		Ninguno	0	Ninguno	Ninguno	Ninguno
OMPI		1 G6 80%	0,8	2	2 RP 100%	2,8
OMS	Sede	1 G5 50%	0,5	1	100% (presidente) ¹²³	1,5
OMM		1 G4 50%	0,5	1 + según las necesidades	50% (presidente) + 50% (secretario) + según las necesidades para los otros RP	> 1,5
PMA	UGSS	Ninguno	0	Según las necesidades	Cantidad razonable de tiempo libre ¹²⁴	Según necesidades
	AdP	Ninguno	0	3	100% (presidente) + 10 RP 20%	3

Fuente: Minutas de las reuniones de la DCI y respuestas a los cuestionarios de esta.

¹²³ 100% asignado por la administración: 50% utilizado por el presidente para la labor de representación del personal; 50% restante utilizado por otras personas para ayudarlo en el desempeño de su actividad profesional técnica.

¹²⁴ Comentario de la UPSG del PMA: "Solíamos disponer de un 20% de tiempo libre por acuerdo verbal entre el expresidente de la Unión y el antiguo Director de Recursos Humanos. Debido a que ambos han cesado en el servicio en el PMA, el Oficial de Relaciones con el Personal no reconoce ese acuerdo verbal y ha restablecido el principio de conceder una cantidad de tiempo razonable (en vez del 20%) en virtud del Acuerdo de Reconocimiento celebrado entre el PMA y la UPSG".

Anexo V**Encuestas del personal realizadas en cada organización**

	<i>Encuesta del personal</i>	<i>Fecha</i>	<i>Realizada por</i>	<i>Número de encuestados</i>	<i>Tasa de respuestas</i>
FAO	Sí	2011	Empresa privada	4 715	77%
OIEA	Sí	2001 y 2004	Administración	-	-
OACI	Sí	2005, 2009 y 2011	Órgano representativo del personal	519 (2005), 284 (2011)	69% (2005), 41% (2011)
OIT	Sí	2010	Órgano representativo del personal	-	-
		2011	Administración	-	-
OMI	Sí	2009	Administración	160	50%
CCI	Sí	2009	OSSI de las Naciones Unidas	139	52%
		2012	Empresa privada	148	56%
UIT	No	-	-	-	-
ONUSIDA	Sí	-	Órgano representativo del personal y administración	-	-
UNESCO	Sí	2010	Administración	1 226	30%
ONUDI	Sí	2008, 2010	Órgano representativo del personal y administración (encuesta del 2008)	-	-
OMT	No	-	-	-	-
UPU	Sí	2011	Administración	112	44%
OMPI	Sí	-	Administración	-	-
OMS	Sí	2012	Órgano representativo del personal	1 029	51%

	<i>Encuesta del personal</i>	<i>Fecha</i>	<i>Realizada por</i>	<i>Número de encuestados</i>	<i>Tasa de respuestas</i>
OMM	Sí	2008	Administración	-	-
PMA	Sí	2010	Administración	192	-

Fuente: Minutas de las reuniones de la DCI y documentos enviados por las organizaciones.

Nota: Un guión (-) significa que no se dispone de información.

Anexo VI

Panorama general de las medidas que van a adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

		Efectos previstos	Naciones Unidas, sus fondos y programas													Organismos especializados, OIEA y CCI															
			Naciones Unidas*	UNCTAD	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	CCI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMPI	OMS	OMM	
	Para la adopción de medidas		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒		
	Para información		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐		
Recomendación 1		a												E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 2		c												E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 3		e												E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 4		c												E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 5		a												L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
Recomendación 6		c												E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 7		e												E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
Recomendación 8		e												L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
Recomendación 9		c												L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		

Leyenda: L: Recomendación de decisión de un órgano legislativo.

E: Recomendación de medida de un jefe ejecutivo.

☒: La recomendación no exige la adopción de medidas por la organización.

Efectos previstos: **a**: mejor rendición de cuentas; **b**: difusión de mejores prácticas; **c**: mayor coordinación y cooperación; **d**: mayor control y cumplimiento; **e**: mayor efectividad; **f**: economías considerables; **g**: mayor eficiencia; **o**: otros.

* Engloba todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11, aparte de la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.