



Asamblea General

Distr. general
2 de febrero de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones
Tema 140 del programa
Dependencia Común de Inspección

Empleo de personal que no es de plantilla y modalidades de contratación conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

Adición

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Empleo de personal que no es de plantilla y modalidades de contratación conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (véase A/70/685).

Resumen

En su informe titulado “Empleo de personal que no es de plantilla y modalidades de contratación conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase A/70/685), la Dependencia Común de Inspección evaluó el empleo de personal que no era plantilla y analizó las políticas, los reglamentos y las prácticas de contratación de ese tipo de personal y los procesos de gestión conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

En la presente nota se recogen las opiniones del Secretario General y de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre las recomendaciones formuladas en el informe. Las opiniones se han agrupado sobre la base de la información proporcionada por las organizaciones miembros de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que acogieron favorablemente el informe y apoyaron algunas de sus conclusiones.



I. Introducción

1. En su informe titulado “Empleo de personal que no es de plantilla y modalidades de contratación conexas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (véase A/70/685), la Dependencia Común de Inspección evaluó el empleo de personal que no era plantilla y realizó un análisis de las políticas, los reglamentos y las prácticas de contratación de ese tipo de personal y los procesos de gestión conexas que aplican las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

II. Observaciones generales

2. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acogieron el informe con beneplácito y señalaron que ofrecía reflexiones críticas sobre el empleo de consultores, así como sobre los posibles riesgos asociados al uso de ese tipo de personal o de contratos. Con respecto a la definición de “personal que no es de plantilla”, las organizaciones observaron que el término se utilizaba para referirse a las personas que trabajaban con las Naciones Unidas sin ser titulares de un contrato de plantilla y era, por tanto, demasiado amplio para ser definido de manera válida. En cambio, la modalidad contractual específica comprendía diversas categorías de personal, entre ellas las de consultores, personal proporcionado gratuitamente, funcionarios que no formaban parte del personal de la Secretaría, observadores militares, Voluntarios de las Naciones Unidas, participantes en reuniones, personal proporcionado por los gobiernos y contratistas comerciales. Cada categoría tenía una definición y condiciones de servicio propias.

3. Las organizaciones expresaron su reconocimiento por el análisis hecho por la Dependencia de una cuestión muy compleja, pero afirmaron que de manera general el informe habría resultado más provechoso de haberse hecho un examen más exhaustivo de las razones y ventajas de la contratación de personal que no era de plantilla y de haberse resaltado más las medidas de control que podrían garantizar que los directivos en los que se delegaba la autoridad para contratar utilizaran debidamente los contratos de ese tipo. Las organizaciones señalaron que el uso descentralizado de contratos de personal que no era de plantilla les permitía gestionar la dotación de personal con mayor agilidad y flexibilidad y promovía la eficiencia en función de los costos y la eficacia de sus actividades, objetivos que estaban en consonancia con el análisis realizado por la Dependencia.

4. La agilidad en la contratación de personal era especialmente determinante para las organizaciones que dependían de personal eventual para proporcionar una capacidad de refuerzo que permitiera responder rápidamente a la demanda mundial, como en los casos de emergencia humanitaria. Desde la perspectiva de los organismos que necesitaban esa flexibilidad, revestía una importancia fundamental que las organizaciones que contrataban personal que no era de plantilla procurasen brindar condiciones de servicio apropiadas, como por ejemplo planes subvencionados de seguro médico y de vida y discapacidad; el derecho a disfrutar de vacaciones anuales y licencias de enfermedad y maternidad siempre que fuera posible; planes de pensiones de ser posible; y el derecho a recibir documentos de viaje de las Naciones Unidas, según procediera.

5. Algunas organizaciones, en particular las que tenían modelos de financiación que dependían en gran medida de contribuciones voluntarias, estuvieron de acuerdo

con lo señalado en el párrafo 34 del informe de que la imprevisibilidad de la financiación restringía aún más la capacidad de las organizaciones para contraer obligaciones a largo plazo en la contratación de personal. Además, algunas organizaciones propusieron que, de estudiarse más a fondo esta cuestión, se examinara también si las organizaciones podían razonablemente esperar que el personal que no era de plantilla asumiera el mismo nivel de compromiso con la Carta que esperaban de su personal de plantilla, dado que las organizaciones daban un trato diferente a los dos grupos.

6. No obstante estas observaciones, las organizaciones consideraron que el informe recogía puntos de reflexión importantes y resaltaba prácticas que valía la pena examinar.

III. Observaciones concretas sobre las recomendaciones

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben revisar sus políticas relativas al personal que no es de plantilla, con inclusión de la definición de personal que no es de plantilla y los criterios para su empleo, mediante el principio de la relación de trabajo conforme a las recomendaciones pertinentes en materia laboral de la Organización Internacional del Trabajo.

7. Si bien las organizaciones apoyaron en general los principios en que se sustentaba la recomendación 1, señalaron también que la aplicación de los principios laborales internacionales era una cuestión que correspondía determinar a los órganos legislativos, no al jefe ejecutivo. Además, muchas organizaciones señalaron que las políticas vigentes ya contribuían a regular la “relación de trabajo” y que todo nuevo análisis solo añadiría costos sin arrojar un beneficio considerable.

Recomendación 2

Los órganos legislativos/rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben ejercer sistemáticamente sus funciones de supervisión respecto del empleo de personal que no es de plantilla, mediante exámenes periódicos de los datos/información sobre dicho personal que faciliten los respectivos jefes ejecutivos.

8. Tras apuntar que la recomendación 2 estaba dirigida a los órganos rectores, las organizaciones señalaron que la presentación a los órganos rectores de informes periódicos sobre las modalidades de contratación era una práctica común. Observaron que, si bien la función de supervisión incumbía a los órganos rectores, la aplicación de las modalidades contractuales y la vigilancia de su empleo seguía siendo responsabilidad de los jefes ejecutivos de los organismos.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben examinar el empleo de personal que no es de plantilla, con miras a identificar al personal con amplia trayectoria de servicio en el marco de una relación de empleador-empleado *de facto*, así como establecer un plan (a corto y mediano plazo) para poner fin al empleo inadecuado de personal que no es de

plantilla durante períodos prolongados. El plan, incluidos los recursos necesarios, debe presentarse a los órganos legislativos/rectores para su aprobación y la prestación de la ayuda financiera que se precise.

9. Las organizaciones aceptaron de manera general el principio en que se basaba la recomendación 3 y reconocieron los retos y posibles riesgos que planteaban las personas que prestaban servicios durante un tiempo prolongado con contratos de personal que no era de plantilla. Muchas organizaciones indicaron que estaban tratando de resolver algunos de los problemas conexos y con ese fin exigían interrupciones obligatorias en la continuidad del servicio, preveían en sus políticas la duración limitada de los contratos de consultores y, en lo posible, creaban plazas en lugar de emplear contratos de consultoría. No obstante, las organizaciones indicaron también que enfrentarían dificultades a corto y mediano plazo al tratar de recabar los recursos financieros necesarios de sus órganos rectores o de los donantes, especialmente porque en muchos casos, en lugares de destino en que había sedes, la contratación de la mayor parte del personal que no era de plantilla se realizaba con cargo a fondos para proyectos.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben fortalecer la vigilancia, la supervisión y el control internos del empleo de personal que no es de plantilla, mediante la aplicación sostenida de mecanismos eficaces de control interno, la vigilancia sistemática a nivel institucional, así como la recogida de información/datos, análisis y auditorías. Deben velar por que un departamento/unidad central a nivel institucional sea responsable de la vigilancia, el análisis y la presentación de informes sobre esa cuestión a nivel global.

10. Las organizaciones apoyaron la recomendación 4 y señalaron que los sistemas de información se mejoraban constantemente de un modo que permite la vigilancia y el control efectivos de los recursos de personal que no es de plantilla.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben favorecer la presentación periódica de informes analíticos sobre el empleo de personal que no es de plantilla en sus organizaciones, tanto a nivel interno (al personal directivo superior) como externo (al respectivo órgano rector). Tales informes deben contener datos y análisis detallados sobre el empleo de ese personal, incluidos su volumen y los gastos conexos, su proporción respecto de la fuerza de trabajo total, un desglose de las modalidades de contratación y las zonas y lugares de destino donde se utilizan, la evolución de las tendencias, así como los posibles riesgos y las medidas conexas.

11. Las organizaciones apoyaron la recomendación 5 y muchas de ellas señalaron que ya existían mecanismos de presentación de informes detallados similares a los mencionados en la recomendación o podía recurrirse a ellos, en función de las necesidades, a la hora de hacer exámenes de la gestión. Las organizaciones indicaron que, en general, la estructura mundial del marco contractual era competencia de los órganos legislativos y que existían informes que permitían

cumplir esa función, mientras que la aplicación de las modalidades contractuales y la vigilancia de su empleo seguía siendo responsabilidad de los jefes ejecutivos.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben promover la aplicación de directrices prácticas, actualizadas y consolidadas sobre el empleo de personal que no es de plantilla, a fin de orientar a los gestores que participan en la adopción de decisiones sobre la utilización de las modalidades de contratación de ese personal.

12. Las organizaciones apoyaron la recomendación 6 y reconocieron la importancia que revestían las directrices y la capacitación para que los directivos pudieran tomar buenas decisiones sobre el uso de modalidades de contratación del personal que no era de plantilla. Sin embargo, destacaron también que, en la práctica, especialmente en un entorno altamente descentralizado, una mayor orientación y educación sobre el empleo de esas modalidades contractuales solo daría buenos resultados si se habían establecido procesos de fiscalización y vigilancia del cumplimiento.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que las personas que trabajan para esas organizaciones con contratos de terceros/externos lo hagan en condiciones decentes, incluidos salarios justos y prestaciones y derechos sociales.

13. Aunque las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas apoyaron esta recomendación en principio, en la medida en que podía influir en las condiciones de trabajo, señalaron que su capacidad para influir en los sueldos, las prestaciones sociales y los derechos de terceros podía ser algo limitada. Muchas organizaciones afirmaron que las condiciones generales de los contratos existentes, como el Código de Conducta de los Proveedores de las Naciones Unidas, exigían que los contratistas cumplieran todas las leyes y reglamentos locales, lo que incluía las leyes laborales y las condiciones de salario mínimo.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de que la política sobre el equilibrio de género y las medidas conexas contemplen al personal que no es de plantilla, incluidos los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU). El equilibrio de género en la contratación de personal que no es de plantilla se debe promover y controlar como parte de la política general sobre igualdad de género.

14. Las organizaciones apoyaron firmemente la recomendación 8 y observaron que el equilibrio de género y la diversidad geográfica seguían siendo los principios fundamentales para la contratación de personal de plantilla o que no fuera de plantilla.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben permitir que las personas que no trabajan en plantilla y cuentan con una

amplia trayectoria de servicio (incluidos los VNU) presenten sus candidaturas a los puestos vacantes, con miras a favorecer la equidad y prever la reducción de ese personal en las organizaciones.

15. Si bien algunas organizaciones señalaron que conforme a las políticas actuales no se hacía distinción entre candidatos internos y externos a cubrir las plazas (es decir, todas las vacantes de puestos estaban disponibles para todas las personas) y que, por tanto, desde el punto de vista técnico ya cumplían la recomendación, otras organizaciones expresaron reservas sobre el hecho de que se considerara al personal que no era de plantilla como candidatos internos. En un caso, una organización señaló que ello podía equivaler a un reconocimiento de que esas personas eran de facto funcionarios de la organización, cuando en realidad no lo eran. En algunos casos, las organizaciones apuntaron que los órganos rectores habían impuesto ciertas restricciones al empleo de personal que no era de plantilla pues, por ejemplo, exigían una pausa de un determinado período de tiempo antes de solicitar una vacante, y que ello impediría la aplicación de esta recomendación. Cabría señalar además que en el caso de las organizaciones en las que se aplicaba el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas habría que modificar el término “candidato interno”, pues su definición específica excluía al personal que no era de plantilla.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asegurarse de que exista un mecanismo claro, justo y racional para la determinación y el ajuste de los niveles de remuneración del personal que no es de plantilla, en particular por lo que respecta al personal con amplia trayectoria de servicio.

16. Las organizaciones aceptaron la recomendación 10 y muchas indicaron que ya se habían establecido procesos para determinar los niveles de remuneración del personal que no era de plantilla. Algunas organizaciones apuntaron que era posible que esos procesos no incluyeran la fijación de una remuneración predeterminada, que tal vez no permitiría obtener una relación costo-calidad óptima y podía limitar y restringir la aplicación plena y efectiva de los procesos de selección competitivos.

Recomendación 11

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que el personal que no es de plantilla con amplia trayectoria de servicio (incluidos los VNU) tenga acceso a mecanismos formales adecuados de justicia interna. A tal fin, los jefes ejecutivos deben considerar la posibilidad de permitirles el acceso a los mecanismos existentes o establecer otro sistema práctico para ese personal.

17. Las organizaciones no se opusieron a que el personal que no era de plantilla y tenía una larga trayectoria de servicio tuviera acceso a “mecanismos formales de justicia interna”. Algunas señalaron que para determinadas categorías de personal que no era de plantilla ya existían mecanismos de ese tipo; por ejemplo, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, mecanismo de arbitraje *ad hoc* al que podía acceder el personal que no era de plantilla, era considerada un medio para la solución de controversias adecuado y reconocido internacionalmente con el cual las Naciones Unidas cumplían su obligación de derecho internacional de proporcionar procedimientos de recurso jurídico apropiados

para solucionar las controversias de derecho civil. No obstante, aunque las organizaciones destacaron que permitir el acceso del personal que no era de plantilla al proceso de administración de justicia vigente probablemente aumentaría la complejidad y los costos del sistema, afirmaron que la responsabilidad por esta cuestión incumbía a los órganos rectores. Las organizaciones señalaron que se había presentado a la Asamblea General una propuesta en su sexagésimo séptimo período de sesiones (véase A/67/265 y Corr.1, anexo IV) y que en su resolución 67/241 la Asamblea había observado la importancia de que el personal de todas las categorías tuviera acceso a mecanismos de recurso para la resolución de controversias (párr. 50) y tomado nota de la propuesta de procedimientos de arbitraje acelerado formulada por el Secretario General para los consultores y contratistas particulares que figuraba en el anexo IV de su informe sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas, y había decidido seguir ocupándose de la cuestión (párr. 51). A juicio de las organizaciones, esta recomendación debería estar dirigida a los órganos legislativos, no a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 12

Como cuestión prioritaria, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben favorecer y formalizar el acceso del personal que no es de plantilla (incluidos los VNU) a la mediación, la Oficina de Ética, la Oficina del Ombudsman y otros mecanismos informales de solución de conflictos, y asegurarse de que dicho personal pueda beneficiarse de las políticas sobre prevención del acoso y denuncia de irregularidades. Además, se debe informar al personal que no es de plantilla sobre esos derechos.

18. Las organizaciones apoyaron de manera general la recomendación 12 y muchas de ellas señalaron que los servicios que ofrecían las oficinas de mediación, de ética y del Ombudsman solían estar disponibles para el personal que no era de plantilla de manera oficiosa. Sin embargo, algunas organizaciones, en particular las que empleaban en gran número a personal que no era de plantilla, apuntaron que para oficializar el acceso a esos servicios tal vez fuera preciso obtener la aprobación del órgano legislativo y, sin lugar a dudas, se necesitarían recursos adicionales para atender una comunidad más amplia.

Recomendación 13

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, debe poner en marcha la armonización de las políticas y prácticas relativas al personal que no es de plantilla en todo el sistema, incluidos los criterios/principios sobre el empleo de ese personal, así como la preparación de una modalidad de contrato, una metodología de remuneración y prestaciones comunes para ese personal. A tal fin, puede establecerse un grupo de trabajo en el marco del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

19. Las organizaciones indicaron que estaban dispuestas a contribuir a las iniciativas de todo el sistema de las Naciones Unidas para armonizar las políticas y prácticas sobre el personal que no era de plantilla, aunque apuntaron que, debido a los mandatos diversos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, esa labor no sería sencilla. Señalaron que se habían adoptado medidas de armonización, pero su aplicación práctica con frecuencia resultaba difícil, a veces debido a

limitaciones financieras, como la dificultad que entrañaba ofrecer las mismas prestaciones como resultado de la falta de fondos. En consecuencia, con respecto al empleo de personal que no era de plantilla, tal vez no sería viable adoptar una modalidad contractual, una metodología de remuneración o prestaciones comunes que satisficieran las necesidades de todas las organizaciones. Por otra parte, la Red de Recursos Humanos de la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación había debatido en varias ocasiones el empleo de personal que no era de plantilla y podía seguir procurando armonizar las prácticas institucionales en la medida de lo posible.
