

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

Preparado por

Gérard Biraud

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2011



Naciones Unidas

JIU/REP/2011/10
Español
Original: inglés

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

Informe preparado por

Gérard Biraud

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2011

Resumen

Relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2011/10

El informe sobre las relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas se ha preparado teniendo en cuenta las sugerencias formuladas a este respecto 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 establecimiento de una interacción positiva y eficaz entre la administración de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y su personal tiene una importancia decisiva para la prestación de servicios de alta calidad. El objetivo del presente informe es determinar y promover condiciones que faciliten las relaciones entre el personal y la administración a todos los niveles: la Secretaría de las Naciones Unidas, los lugares de destino situados fuera de la Sede y los órganos, programas, tribunales, operaciones de paz y misiones políticas administrados por separado, de conformidad con los principios y los textos convenidos por los Estados Miembros. El ámbito del informe se centra en los procesos y mecanismos de dichas relaciones, más que en las cuestiones sustantivas relacionados con los recursos humanos, salvo con fines ilustrativos.

Se espera que la aplicación de las recomendaciones del informe por los jefes ejecutivos, junto con la consideración de algunas sugerencias por parte de los dirigentes elegidos de los órganos representativos del personal, contribuyan a mejorar la labor de diversos órganos mixtos y a unas relaciones entre la administración y el personal más eficaces, en beneficio de todas las entidades interesadas, y satisfaga el deseo claramente expresado por la Asamblea General, cuando examinó las cuestiones de gestión de los recursos humanos (resolución 63/250 de la Asamblea General), de recibir propuestas para el examen de los mecanismos de las relaciones entre el personal y la administración.

Principales resultados y conclusiones

El examen puso de manifiesto que, si bien la determinación de los principios por los que se rigen las relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas se basa en criterios jurídicos y políticos —derivados de diversos textos, especialmente un gran número de resoluciones de la Asamblea General de carácter vinculante o que suponen un compromiso para todas las partes interesadas— en la práctica, la aplicación de esos principios dista mucho de ser uniformemente satisfactoria en las distintas entidades y a todos los niveles de interacción entre el personal y la administración. El Inspector hubo de reorganizar la estructura inicial del presente informe para empezar ocupándose de la "crisis" surgida en dichas relaciones cuando varios órganos representativos de miles de funcionarios de todo el mundo se negaron a participar o amenazaron con boicotear el período de sesiones de junio de 2011 del órgano mixto del personal y la administración más importante de las Naciones Unidas, a saber, el Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (CCPA).

El 32º período de sesiones del CCPA (junio de 2011) acabó celebrándose después de que el Secretario General se comprometiera claramente a promulgar —antes del final de septiembre de 2011— el nuevo mandato del Comité (elaborado tres años antes). Finalmente se publicó el 8 de septiembre de 2011 (ST/SGB/2011/6), y en virtud de él se sustituía el CCPA por el Comité del Personal y la Administración (CPA). Sin embargo, a pesar de que se lograron algunos resultados positivos, en el mencionado período de sesiones no se resolvieron otras importantes cuestiones pendientes que eran fuente de desconfianza y frustración para los representantes del personal, en particular algunas decisiones de política en relación con las cuales —presuntamente— no se habían celebrado consultas o

negociaciones adecuadas previas con dichos representantes. Esas prácticas habrían estado claramente en contradicción con la cláusula 8.1 del Estatuto del Personal, que dice lo siguiente:

El Secretario General establecerá y mantendrá un contacto y una comunicación constantes con el personal a fin de asegurar su participación efectiva en la determinación, el examen y la solución de las cuestiones relativas al bienestar del personal, incluidas las condiciones de trabajo, las condiciones generales de vida y otros aspectos de las políticas de recursos humanos.

Las decisiones impugnadas se referían a "cuestiones que entran dentro del ámbito de competencia del Secretario General", en particular arreglos contractuales, movilidad, protección y seguridad, reducción de las habilitaciones, e incluso una nueva versión del Reglamento del Personal. Las relaciones entre el personal y la administración requieren, para ser eficaces, una definición clara del ámbito de competencia de la administración. También requieren que ambas partes estén dispuestas a participar de buena fe en las conversaciones, así como una comprensión adecuada de los asuntos de que se trate, aspecto este último que está estrechamente relacionado con la necesaria formación en materia de relaciones entre el personal y la administración y en cuestiones de recursos humanos.

En el presente informe, el Inspector propone llevar a cabo una importante reforma del Comité del Personal y la Administración (CPA) basándose en el nuevo mandato de este y yendo más allá de lo en él previsto para transformarlo de un evento de cinco días de duración en un proceso de cinco meses, según se expone detalladamente en el capítulo 8. Los cambios previstos pueden exigir la difícil tarea de abandonar ideas preconcebidas y procedimientos habituales con miras a salvaguardar y mejorar las relaciones entre el personal y la administración. En el informe se destacan las siguientes cuestiones al respecto:

a) El alcance de las cuestiones que el Secretario General y los directivos han de tratar con los representantes del personal está claramente definido y limitado por las cláusulas 8.1 a) y 8.2 del Estatuto del Personal. Además, tal participación no equivaldría a la cogestión de la organización.

b) Incumbe en último término al Secretario General, en su calidad de Oficial Administrativo Jefe de las Naciones Unidas, aceptar o rechazar cualquier acuerdo que se haya propuesto sobre cuestiones en relación con las cuales es la autoridad suprema. Con respecto a otras cuestiones que entren dentro del ámbito de competencia de los Estados Miembros (incluida las cuestiones a nivel de todo el sistema y que tengan consecuencias presupuestarias), el Comité puede esforzarse en adoptar una posición común que el Secretario General estaría obligado a defender ante la Asamblea General. Si, como se sugiere, el Secretario General está al tanto de las negociaciones que se celebren en el CPA, no carecerá de tiempo para examinar detalladamente en todos sus aspectos cualquier acuerdo que se proponga antes de aceptarlo y firmarlo.

c) No se pueden ni deben examinar ni concluir de un día para otro acuerdos que abarquen todos los aspectos posibles de una cuestión si se desea que sean creíbles y coherentes; tales acuerdos pueden requerir distintos plazos, desde días hasta meses. A fin de asegurarse de que no habrá contratiempos ni sorpresas innecesarios para una u otra parte, deben cumplirse las tres condiciones necesarias para llegar a acuerdos de buena fe, a saber, información mutua, consultas recíprocas y, sobre todo, negociación.

d) El marco apropiado para las negociaciones variará de acuerdo con la naturaleza y el alcance de la cuestión que se examine, desde conversaciones informales entre los directores de operaciones y el personal de sus dependencias sobre cuestiones concretas que afecten a un departamento o dependencia (con arreglo al principio de subsidiariedad), hasta la celebración de conversaciones en comités consultivos mixtos y

comités mixtos de negociación cuando se trate de cuestiones que afecten concretamente a un lugar de destino determinado, o en el marco del CPA cuando se trate de cuestiones que afecten a toda la Secretaría. A este respecto, en los capítulos III y VI se señala que, si se considera que las Naciones Unidas son el empleador y están representadas por una administración establecida cuando se examinen y formalicen acuerdos, cabe llegar a la conclusión de que se dan todas las características de la negociación colectiva en la mayoría de los procesos oficiales de negociación de las relaciones entre el personal y la administración, en particular dentro del marco del CPA y de los comités mixtos de negociación.

e) Las decisiones que se adopten en los foros mencionados más arriba, en los que estén debidamente representados tanto el personal como la administración, deberán ir acompañadas de la necesaria actividad conjunta de seguimiento y ejecución, con un cronograma claramente establecido. Teniendo en cuenta los medios de que dispone, incumben especialmente a la administración esta tarea, empezando por el Oficial Administrativo Jefe de las Naciones Unidas y el jefe ejecutivo de la entidad de las Naciones Unidas de que se trate.

Recomendaciones, directrices y propuestas

El Inspector formula 6 recomendaciones en el presente informe: 1 a la Asamblea General, 1 al Secretario General exclusivamente y 4 al Secretario General y los jefes ejecutivos de los órganos y programas administrados por separado. También propone, a título meramente consultivo, 5 directrices para su examen y posible aplicación por los órganos representativos del personal apropiados. A diferencia de las "recomendaciones", las directrices no serán objeto de ninguna actividad por parte de la DCI de seguimiento de su aceptación y aplicación.

Además, se invita a los representantes del personal y de la administración, en su condición de miembros del CPA, a examinar, debatir y mejorar —en el primer período de sesiones del Comité— los cambios institucionales que se proponen en el capítulo VIII para aumentar la eficacia del Comité y, por tanto, de las relaciones entre el personal y la administración.

Recomendación que se somete a la consideración de los órganos legislativos

Recomendación 5

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

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Siglas.....		ix
I. Introducción.....	1–9	1
A. Objetivos y alcance.....	1–4	1
B. Metodología.....	5–9	2
II. Relaciones entre el personal y la administración en una situación de crisis crónica.....	10–36	4
A. Relaciones entre el personal y la administración en el pasado y el presente ..	10–18	4
B. Insuficiencias crónicas del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (CCPA).....	19–28	7
B.1 Retraso en la presentación de la documentación.....	20–21	7
B.2 Desigual aplicación de los acuerdos del CCPA.....	22–27	7
B.3 Percepciones contrapuestas respecto de importantes decisiones presuntamente adoptadas sin la participación del personal.....	28	9
C. Crisis declarada en 2011.....	29–30	12
D. Durante el 32º período de sesiones del CCPA aparentemente se resuelve la crisis.....	31–36	14
III. Comité (de Coordinación) entre el personal y la Administración de la Secretaría de las Naciones Unidas (CCPA/CPA).....	37–68	16
A. Mandato y atribuciones.....	38–41	16
B. Composición de los comités mixtos locales y relaciones con ellos.....	42–44	17
C. Elementos positivos del CCPA.....	45–51	18
C.1 Las mejores prácticas de los grupos de trabajo.....	45	18
C.2 Iniciativas encaminadas a propiciar el seguimiento de la aplicación de los acuerdos.....	46–48	19
C.3 Esfuerzos generales para llegar a soluciones convenidas.....	49–51	20
D. Retos que es preciso afrontar para lograr un mejor funcionamiento del Comité.....	52–63	22
D.1 Examen de la estructura de la composición del Comité.....	52	22
D.2 Resolución de incertidumbres con respecto a la delegación de autoridad.....	53–56	22
D.3 Fomento del interés y el conocimiento de los Estados Miembros con respecto a la labor del Comité.....	57–61	23
D.4 Promover la profesionalidad en el C(C)PA.....	62–63	25
E. ¿Consulta o negociación?.....	64–68	26
IV. Órganos representativos del personal y relaciones entre el personal y la administración a nivel local.....	69–100	29

A.	¿Con qué objetivos actúan los órganos representativos del personal?.....	70	29
B.	¿Cómo está representado y organizado el personal de las Naciones Unidas?	71–87	29
B.1	Intereses respectivos de las distintas categorías del personal	73–75	30
B.2	Diversas fórmulas de organización.....	76–78	31
B.3	Estructura y procedimientos internos de los órganos representativos del personal.....	79–82	32
B.4	Participación democrática en las elecciones de los miembros del consejo de un órgano representativo del personal	83–87	33
C.	Percepciones de la función de representación del personal en las relaciones entre el personal y la administración	88–90	36
C.1	Relación entre el personal y sus representantes.....	89–90	38
D.	Percepciones de la función de la administración en las relaciones entre el personal y la administración	91–93	39
E.	Protección de los representantes del personal.....	94–95	39
F.	Comunicación dentro de los órganos representativos del personal y entre ellos	96–98	40
G.	Comunicación de la administración.....	99–100	41
V.	Relaciones entre el personal y la administración a nivel local: prácticas y medios	101–117	43
A.	Calidad de las relaciones entre el personal y la administración a nivel local .	101–102	43
B.	Distintos tipos de órganos mixtos.....	103–106	43
C.	Relaciones entre la administración y los órganos mixtos	107–109	45
D.	Servicios e instalaciones y tiempo disponibles oficialmente para el desempeño de la función de representación del personal	110–114	45
E.	Capacitación del personal y la administración en materia de relaciones mutuas	115–117	48
VI.	Principios y textos básicos sobre las relaciones entre el personal y la administración.....	118–131	50
A.	Independencia de los funcionarios internacionales.....	118–119	50
B.	Estado de derecho.....	120–121	51
C.	Libertad de asociación y representación del personal.....	122–123	51
D.	Derechos humanos.....	124	52
E.	Convenios y declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo: negociación colectiva	125–131	52
VII.	La obligación de todos de rendir cuentas	132–152	55
A.	Responsabilidad y obligación de todas las partes interesadas de rendir cuentas.....	132–135	55
B.	Responsabilidad y rendición de cuentas de los representantes del personal...	136–140	57
C.	Responsabilidad y rendición de cuentas de los directivos	141–143	60

D.	Relaciones entre el personal y la administración y delegación de autoridad..	144–147	62
E.	Responsabilidad y rendición de cuentas de los Estados Miembros en las relaciones entre el personal y la administración	148–152	63
E.1	Comunicación.....	148	63
E.2	Perspectivas de los Estados Miembros con respecto a las relaciones entre el personal y la administración e interés en ellas	149–150	63
E.3	Posiciones de los Estados Miembros con respecto a las medidas que deben adoptarse para mejorar las relaciones entre el personal y la administración ..	151–152	64
VIII.	Hacia un nuevo Comité del Personal y la Administración.....	153–161	65
A.	¿Un nuevo C(C)PA?.....	153–154	65
B.	Dotación de mayor eficacia e independencia a la secretaría del Comité	155–158	65
C.	Clarificación de a quién será aplicable cada texto y quién debe examinarlo..	159	66
D.	Conceder tiempo y espacio para el análisis y las consultas	160–161	67
IX.	Conclusiones	162–165	69
Anexos			
I.	Cláusulas y reglas sobre las relaciones con el personal ST/SGB/2011/1		72
II.	Cuadro de la calidad percibida de las relaciones entre el personal y la administración basado en los informes del CCPA.....		75
III.	Cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración planteadas en los períodos de sesiones del CCPA		77
IV.	Panorama general de las medidas que van a adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección		78

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCISUA	Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas
CCP	Consejo de Coordinación del Personal
CCPA	Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración
CEPA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental
CESPAP	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
CPA	Comité del Personal y la Administración
DCI	Dependencia Común de Inspección
DPKO	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAPNU	Federación de Asociaciones del Personal de las Naciones Unidas
FICSA	Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales
FNUOS	Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación
FPNUL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
OAJ	Oficina de Asuntos Jurídicos
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OGRH	Oficina de Gestión de Recursos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ONUW	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
ONUVT	Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua

OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SGA	Secretario General Adjunto
SsG	Subsecretario General
TANU	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas
TAOIT	Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo
UE	Unión Europea
UN LB	Base Logística de las Naciones Unidas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNISERV	Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNU	Universidad de las Naciones Unidas

I. Introducción

A. Objetivos y alcance

1. Como parte de su programa de trabajo para 2009, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó en noviembre de ese año un examen de las relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas. El examen tenía como objetivo —según se anunciaba inicialmente en el documento A/63/34 (párrs. 141 a 145)— evaluar esas relaciones en todo el sistema de las Naciones Unidas, y se incluyó en el programa de la DCI, teniendo en cuenta las sugerencias hechas 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. Debido a la imprevista diversidad y fragmentación de las relaciones entre la administración y el personal dentro del sistema de las Naciones Unidas, hubo que dividir el examen en dos informes, de los cuales el presente se concentra en el Grupo de las Naciones Unidas¹, y otro informe (incluido en el programa de trabajo de la DCI para 2011), que se presentará próximamente y que abarcará los organismos especializados de las Naciones Unidas y las distintas modalidades en que los representantes del personal y de la administración se relacionan e interactúan a nivel de todo el sistema.

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, el cual se considera su recurso más valioso. Desde esta perspectiva, cerca 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 distaba mucho de ser satisfactoria (con algunas excepciones de relaciones excelentes, como en el caso del UNICEF) —una opinión confirmada por otros Inspectores de la DCI que se ocupan de otros temas en contacto con los representantes del personal y de la administración.

3. **El objetivo de ambos proyectos es determinar y promover las condiciones que propicien relaciones entre el personal y la administración a todos los niveles** —local, de la Secretaría de las Naciones Unidas, del Grupo y de todo el sistema— basadas en los principios y textos convenidos por los Estados Miembros. Se confía en que las recomendaciones que haga la DCI a sus destinatarios tradicionales (órganos 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 obstaculizan el logro de unas relaciones entre el personal y la administración más eficaces, en beneficio de todas las entidades interesadas.

¹ El "Grupo de las Naciones Unidas" comprende todas las entidades cuya administración y personal actualmente están representados en calidad de miembros o miembros asociados del Comité (de Coordinación) entre el Personal y la Administración (C(C)PA). Forman parte de él la Secretaría de la Sede de Naciones Unidas, tres oficinas de las Naciones Unidas situadas fuera de la Sede en Ginebra (ONUG, OCAH en Ginebra, ACNUDH, UNCTAD, CEPE, ACNUR), en Nairobi (ONUN, incluidos el PNUMA y ONU-Hábitat) y en Viena (UNODC, ONUV), cuatro comisiones económicas regionales (CEPA – Addis Abeba, CESPAP – Bangkok, CESPAP–Beirut, CEPAL – Santiago), el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el DPKO y el Departamento de Asuntos Políticos (que representa a más de 40 operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales), fondos y programas de las Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, UNICEF, UNOPS, OOPS), la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y dos tribunales penales de las Naciones Unidas (Tribunal Penal Internacional para Rwanda – Arusha y Kigali, y Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia – La Haya). El OOPS no está representado en el Comité.

Al abordar esa cuestión, **el presente informe se centra en el proceso y los mecanismos de las relaciones, más que en las cuestiones sustantivas relacionadas con los recursos humanos, que solo se mencionan con fines ilustrativos.**

4. Los Estados Miembros y el personal en general, si bien pueden no participar de manera tan directa como los representantes del personal o de la administración de recursos humanos en las cuestiones referentes a las relaciones entre la administración y el personal, **han expresado, en su calidad de partes interesadas, el deseo común de mayor transparencia y una difusión más eficaz de la información relacionada con este tema, debido a la percepción común de que existen muchos marcos para el ejercicio de esas relaciones y que la rendición de cuentas está mal delimitada.** Para no colocarse en la delicada posición de actuar tanto de juez como de parte, la Secretaría de las Naciones Unidas propuso que este tema fuera abordado por la DCI, que está en mejores condiciones para ello dado que "es el único órgano independiente de supervisión externa del sistema de las Naciones Unidas". Se espera que el análisis y las recomendaciones contenidas en los dos volúmenes sucesivos satisfagan el deseo expresado claramente por la Asamblea General de que se le presenten propuestas para examinar el mecanismo de relaciones entre el personal y la administración a fin de abordar las cuestiones de gestión de los recursos humanos (resolución 63/250 de la Asamblea General).

B. Metodología

5. Teniendo en cuenta que en el presente informe se examinan situaciones en las que los representantes del personal y de 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 entre el personal y la administración. Se basa fundamentalmente en las perspectivas de cada parte 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 tanto del personal como de la administración en todos los lugares de destino examinados por medio de cuestionarios y entrevistas, en los que prevaleció una total imparcialidad y se garantizó la confidencialidad.

6. De conformidad con las normas y directrices internas de la DCI y sus procedimientos de trabajo internos, la metodología empleada en la preparación del presente informe comprendió la realización de 1 estudio técnico preliminar de documentos, 66 entrevistas, incluidas 18 en videoconferencia, y 1 análisis pormenorizado de los datos recopilados. Se enviaron 33 cuestionarios detallados a los representantes de la administración y a los órganos representativos del personal del Grupo de las Naciones Unidas, y se registró una tasa de respuesta del 100% por parte de aquella y del 77% por parte de estos últimos. El Inspector entrevistó a representantes tanto del personal como de la administración y al ex-Presidente y el Vicepresidente del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (CCPA) en Viena, e intercambió puntos de vista con el actual Presidente del Comité. También se celebraron entrevistas con los representantes de 16 Estados Miembros en Nueva York y con algunos especialistas en relaciones laborales, a título individual o institucional.

7. En el marco del examen, el Inspector, además de sus contactos en Ginebra, visitó Nueva York (Secretaría de las Naciones Unidas², PNUD, UNFPA, UNICEF, CAPI y representantes de 16 Estados Miembros), Beirut (CESPAO) y Naqoura (FPNUL), Viena (UNODC/ONUUV), La Haya (Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia) y Bruselas

² Incluida la Oficina de Asuntos Jurídicos (OAJ), el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Gestión, en particular la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH).

(Comisión Europea). Se recibieron respuestas positivas de todas las solicitudes de videoconferencia. 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.

8. El Inspector había de solicitar información, sin excluir a ninguna parte interesada, y reflexionar sobre los principales aspectos que en cada parte pudieran influir en la calidad de las relaciones, teniendo en cuenta todas las percepciones registradas. Es bien sabido que los Inspectores de la DCI, de acuerdo con el Estatuto³ de esta, desempeñan una función meramente consultiva y no tienen facultades de decisión ni pueden "intervenir en las operaciones de los servicios que inspeccionan", pero pueden "proponer [...] reformas o formular [...] recomendaciones". En el presente informe se recomienda que la Asamblea General solicite al Secretario General que someta a su aprobación un estatuto del personal en el que se reconozca expresamente el derecho de negociación colectiva en el sistema de las Naciones Unidas. Con respecto a los órganos representativos del personal, el Inspector, a fin de respetar escrupulosamente su libertad de asociación, se limita a formular "directrices" o incluso a presentar en el propio texto sugerencias generales, que cada órgano puede examinar y decidir si aplicar o no. No se realizará un seguimiento de ninguna directriz en el sistema de vigilancia de la DCI. Es evidente que, en virtud de su libertad de asociación, los miembros del personal de cada organización, y solo ellos, siempre han tenido libertad para organizar y establecer sus órganos representativos, y siguen teniendo libertad para criticarlos, reformarlos y mejorarlos democráticamente. Ningún directivo ni tercera parte, sea esta un Estado Miembro o la Asamblea General, puede decidir por ellos en esta esfera. Con miras a facilitar la utilización del informe, la aplicación de sus recomendaciones y el seguimiento de estas, el anexo IV contiene un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a los jefes ejecutivos de la organización y las entidades de que se trate para la adopción de medidas o con fines de información.

9. 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 los Estados Miembros, 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.

³ Artículo 5.5 del Estatuto de la DCI (resolución 31/192 de la Asamblea General, anexo), que es posible descargar en la dirección www.unjiu.org.

II. Relaciones entre el personal y la administración en una situación de crisis crónica

A. Relaciones entre el personal y la administración en el pasado y el presente

10. El texto más antiguo sobre las relaciones entre el personal y la administración (1920), el artículo 9 1) del capítulo IV del Estatuto del Personal de la OIT⁴, era muy positivo: se otorgaban facultades al Comité del Personal y al Comité Mixto para "asegurar relaciones más fáciles y más constantes entre el Director y el personal en su conjunto". Ese mismo espíritu inspiraba los objetivos enunciados en el proyecto de estatuto del Comité del Personal de las Naciones Unidas⁵. En su informe correspondiente a 1949⁶, ese Comité definía su función como "una fórmula que funcionará: un Comité del Personal que reflejaría las opiniones y puntos de vista de sus miembros, un Comité que no estaría ni sometido a la administración ni en oposición a ella por principio, un Comité que no trata de provocar crisis ni intenta mediante vagas palabras acallar un legítimo descontento, un Comité que coopera con los miembros de la Asociación, cuyo papel consiste en orientar en las cuestiones administrativas a sus colegas". Dicha fórmula sigue siendo pertinente.

11. Después de un inicio positivo e intenso en el decenio de 1940, que se caracterizó por la confianza mutua⁷, las relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas han registrado altibajos (como se indica en el anexo II) durante los últimos 30 años. La crisis en esas relaciones no es un fenómeno nuevo. Además de varias resoluciones de la Asamblea General en las que se hacía referencia a una serie de cuestiones que eran motivo de grave preocupación para los Estados Miembros⁸, en varios informes de la DCI se deja constancia del "deterioro" y la "crisis" de esas relaciones en el pasado. Ello se debió a diversas razones, en su mayor parte nuevas políticas en materia de recursos humanos —menos por su contenido que por la manera repentina en que se introdujeron. Es una esfera en la que los Estados Miembros también tienen algunas competencias, además del Secretario General.

12. En el decenio de 1980, se produjo cierta crisis de confianza, por lo que en 1985 el Subsecretario General (SsG) de Recursos Humanos hizo una visita a la mayoría de los lugares de destino de la Secretaría y publicó un penetrante informe⁹, que tuvo mala acogida por parte del personal en la siguiente reunión del CCPA. En 1991, funcionarios de la Sede se manifestaron durante varias horas delante del edificio de la Secretaría en Nueva York. En 1997, Inspectores de la DCI hicieron un análisis de la situación durante 1995-1997, un período de crisis de las relaciones entre la administración y el personal, en un documento no publicado donde se señalaba que ambas partes debían contribuir a su solución. De 2003 a mayo de 2011 se registró otra crisis en la Sede de las Naciones Unidas entre el

⁴ Véase Djokitch, Alexandre, *The Staff Union of International Labour Office – Its origins and the commencement of its activity*, Ginebra: OIT, 1973.

⁵ Véase la circular del Consejo Permanente del Personal N° 15, 13 de enero de 1947, pág. 2.

⁶ Véase Annual Report of the Staff Committee, 27 de abril de 1949, SCC/54, pág. 7.

⁷ Véase *Report of the Permanent Staff Committee to the Staff of the United Nations Secretariat*, PSC/13, 13 de diciembre de 1946.

⁸ Véase, por ejemplo, la resolución 47/226, en la que se reafirma la necesidad de que el Secretario General utilice al máximo los mecanismos de consulta entre la administración y el personal que se indican en la regla 108.2 del Reglamento del Personal.

⁹ SMCC/X/6, 12 de abril de 1985: Status of Staff Management Relations, Report of a mission to duty stations and offices away from Headquarters, Pascal Negre.

Departamento de Gestión y el Sindicato del Personal de las Naciones Unidas (Sede), el cual se negó durante ocho años a participar en el Comité, una decisión que también adoptaron el Consejo de Coordinación del Personal de la ONUG y el Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas hasta 2006. En ambos lugares de destino, así como en la CESPAAO (cuando el Inspector la visitó en 2010), el intenso antagonismo en las relaciones entre los representantes del personal y de la administración se agudizó por diferencias culturales y de personalidad. Otro indicador significativo de un ambiente tenso de trabajo es el considerable número de funcionarios en Ginebra que participa voluntariamente en un curso sobre gestión del estrés (en francés) organizado por la Sección de Servicios Médicos de la ONUG.

13. Algunas de las dificultades mencionadas más arriba están relacionadas con políticas o situaciones generales, en particular la crisis financiera y las medidas de reducción de plantilla y redistribución de puestos. Otras están relacionadas por lo general con políticas de recursos humanos tales como las referentes a la movilidad, la armonización de prestaciones, deficiencias en la aplicación de las políticas de contratación, clasificación y promoción de la Organización, así como el empleo de instrumentos de gestión mal concebidos y laboriosos que no han sido ensayados suficientemente (por ejemplo, el primer sistema de evaluación de la actuación profesional y las herramientas de contratación Galaxy e Inspira) ni han sido sometidos a controles internos. La mayoría de esas políticas se justificó como parte de la "reforma de la Organización" en curso.

14. Las quejas por el contenido de las medidas adoptadas se intensificaron debido a la falta crónica de comunicación, de consultas previas y, algunas veces, de buena fe en las negociaciones entre el personal y la administración. Si bien los órganos mixtos permitían disponer de principios y marcos de información mutua, consulta y negociación, el hecho de no aplicarlos de manera efectiva crea un ambiente de enfrentamiento.

15. Con una excepción¹⁰, se disponía de pocas encuestas amplias del personal para poder evaluar el estado de las relaciones entre el personal y la administración. Es encomiable la iniciativa conjunta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de realizar un estudio del período 2008-2010, que abarcaba la Sede de las Naciones Unidas y ocho misiones de paz, en el que se encuestó a 3.000 personas sobre la cuestión de la "promoción de un entorno de trabajo positivo". En una nota firmada por los dos SGA interesados se indicaba que la mayoría del personal estaba insatisfecho con respecto a (en orden descendiente): "1) la equidad de los procesos de promoción, 2) la posibilidad de recibir capacitación en el trabajo para propiciar la promoción/movilidad, 3) la equidad en los procesos de contratación, 4) la planificación/orientación respecto de las perspectivas de carrera, 5) la equidad de los procesos de evaluación de la actuación profesional, y 6) la rendición de cuentas por parte de la administración para hacer frente al abuso de autoridad".

16. El estudio también puso de manifiesto que *"la satisfacción en el trabajo del personal tanto de la Sede como de las misiones depende del trato que reciba del personal directivo y la calidad de sus relaciones con los colegas"*. También se señalaba que *"el personal que tiende a sentirse mejor en el desempeño de sus funciones también es el que se siente reconocido por el personal directivo de categoría superior, considera que este es accesible, observa por parte del mismo un trato respetuoso y preocupación por las perspectivas de carrera del personal, mantiene relaciones de cooperación con los colegas y observa que se respeta la diversidad cultural"*. El análisis que realiza el Inspector en los

¹⁰ En 1999 se publicó en la School of Management de la Universidad de Cranfield un informe útil al respecto titulado "Human Resources Management: Policies and practices in the United Nations Family of Organizations and Related agencies. A comparative analysis with European Government Institutions".

capítulos que figuran a continuación confirma que la sombría perspectiva que presenta la administración de las Naciones Unidas pone de relieve tanto los síntomas de la crisis de las relaciones entre el personal y la administración como los principales elementos que es necesario afrontar.

17. Las opiniones sobre las relaciones recogidas por el Inspector en 2010 y 2011 generalmente eran más optimistas respecto de la administración que del personal, ya que este otorgaba más importancia a la calidad de las relaciones, especialmente en cuanto a su grado de participación en la determinación de las políticas de recursos humanos. Las relaciones en algunas entidades pueden calificarse de excelentes (UNICEF¹¹), cordiales (CEPAL, FPNU) o cooperativas (Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia¹²), pero estos ejemplos positivos son más una excepción que la regla. Esas relaciones, aunque en algunos lugares de destino como Viena y Naqoura (Líbano) a nivel local pueden calificarse de buenas, se han visto negativamente afectadas por las frustraciones causadas, en particular, por algunas políticas de recursos humanos adoptadas a nivel de toda la Secretaría en 2011, que se percibieron como una imposición unilateral. En otras partes, por ejemplo Addis Abeba, Arusha, Kigali, Bangkok y Nairobi, puede considerarse que las relaciones no son ni positivas ni negativas, sino meramente "correctas"¹³, mientras que en el ACNUR parecían "difíciles".

18. En el curso de los años, la crisis crónica registrada en los lugares de destino más grandes, a saber, la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y la ONUG, contribuyó a desalentar la participación activa del personal en las actividades de sus órganos representativos. Como se señaló durante las reuniones celebradas por la administración de las Naciones Unidas y algunos Inspectores de la DCI en el decenio de 1990, solo el 15% del personal de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York participó en las elecciones del Consejo del Personal, y únicamente el 45% hizo efectivas las cuotas sindicales. Es esclarecedor que, ya en su quincuagésimo período de sesiones, la Asamblea General incluyera el *"aumento de la eficiencia de las consultas con los Estados Miembros sobre cuestiones administrativas"* entre los objetivos en materia de administración y gestión en el presupuesto por programas para 1996-1997. En la actualidad, el hecho de que la representación del personal esté dividida ha supuesto la repetición de situaciones de ese tipo, como lo demuestra el que no se alcanzara el *quorum* necesario ni en las reuniones oficiales del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas ni en las del Consejo de Coordinación del Personal de la ONUG a las que asistió el Inspector en 2010 y 2011. Este hecho parece indicar que queda todavía mucho por hacer para que los órganos representativos del personal animen a sus miembros a participar¹⁴.

¹¹ En el UNICEF, el órgano representativo del personal tiene voz en la estructura de gestión al ocupar de oficio un puesto en el Equipo de Líderes Mundiales que se reúne tres veces al año con una participación a nivel por lo menos de la categoría D-2; los representantes del personal también participan en los equipos de gestión de las divisiones.

¹² Los representantes del personal y de la administración propiciaron la colaboración para afrontar los retos de la reducción de personal.

¹³ El limitado presupuesto para el presente informe no permitió al Inspector visitar más que una misión sobre el terreno.

¹⁴ Cifras de asistencia: 43ª reunión del Consejo del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas celebrada el 11 de noviembre de 2010: 9 participantes; asamblea general anual ordinaria del Consejo de Coordinación del Personal de la ONUG (segunda convocatoria) celebrada el 4 de febrero de 2011: 50 participantes; asamblea general extraordinaria del Consejo de Coordinación del Personal de la ONUG celebrada después del CCPA el 12 de julio: menos de 50 participantes; debe observarse que distó mucho de haber *quorum* en las reuniones anteriormente mencionadas del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas y del Consejo de Coordinación del Personal de la ONUG. En la sección IV.B.4, figura un cuadro de la participación del personal en las elecciones. En 2009, solo 19 de las 37 unidades electorales en la 43ª reunión del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas había elegido representantes, mientras que los otros 18 puestos quedaron vacantes.

B. Insuficiencias crónicas del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (CCPA)

19. El CCPA, que es el único mecanismo del personal y la administración a nivel de toda la Secretaría, tiene sus propios retos, ya que ha padecido —como se indica en sus informes de los tres últimos decenios (véase el capítulo III)— dos defectos crónicos: el retraso en la presentación de la documentación por ambas partes y la deficiente aplicación de sus decisiones, en particular en materia de supervisión y seguimiento. En 2011, esos dos factores fueron aún más evidentes.

B.1 Retraso en la presentación de la documentación

20. Desde los primeros períodos de sesiones del CCPA, los representantes de ambas partes recibieron siempre con retraso (en su calidad de delegados de los órganos intergubernamentales) la documentación de la otra parte¹⁵, una práctica que está en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 8.1 del mandato del Comité, que dispone claramente que *"el programa provisional y todos los demás documentos de trabajo se distribuirán a todos los miembros, miembros suplentes y miembros asociados por lo menos tres semanas antes de un período de sesiones"*. El propio plazo de tres semanas supone una reducción del 50% (seis semanas) decidida en 1997. El riesgo de que los participantes puedan poner en tela de juicio la imparcialidad de la secretaria del Comité por el hecho de que actualmente esté bajo el control de una de las partes es una de las razones por las que se recomienda que su funcionamiento sea independiente del Departamento de Gestión y solo dependa del Presidente (véase el capítulo VIII, secc. B).

21. Durante los preparativos del 32º período de sesiones del CCPA, el programa y los documentos no se distribuyeron a los participantes con suficiente antelación. Los representantes del personal no los recibieron hasta el 8 de junio de 2011, solo dos semanas antes de que tuvieran que viajar a Belgrado para asistir a la reunión. Por lo tanto, no pudieron celebrarse consultas preliminares con el personal en relación con las cuestiones que, con arreglo al programa, serían objeto de examen. Aunque algunos representantes del personal consideraron que se encontraban ante un proceso de adopción de decisiones unilaterales impuesto por la administración, el Departamento de Gestión argumentó que *"el retraso en la distribución no fue responsabilidad (...) de la administración, sino que se debió a que los representantes del personal no consiguieran ponerse de acuerdo con respecto a su asistencia. Tan pronto como convinieron en participar en la reunión y aportar su contribución al programa, este se distribuyó"*. Esta explicación habría sido suficiente si la situación hubiera sido excepcional. Ahora bien, los documentos del decisivo período de sesiones oficioso sobre arreglos contractuales (incluido su programa provisional) celebrado en Viena del 26 al 29 de enero de 2010 no se enviaron hasta el 22 de enero de ese año, debido a que la presentación de la OGRH *"aún se estaba preparando"*.

B.2 Desigual aplicación de los acuerdos del CCPA

22. La credibilidad y la eficacia del CCPA resultaron gravemente comprometidas porque, desde sus primeros períodos de sesiones, muchos de los acuerdos a los que se había llegado en ese foro no se han respetado ni aplicado por igual —en todo o en parte— en todos los lugares de destino. Esta deficiencia resultó tan sistemática que la cuestión de la aplicación se convirtió en un tema permanente del programa de los períodos de sesiones del Comité. Sin embargo, la aplicación siguió siendo insuficiente y desigual hasta el punto de

¹⁵ Por ejemplo, en el informe sobre el sexto período de sesiones del CCPA (1983) (párr. 7) se señala que el retraso en la recepción de documentos fundamentales impidió a los representantes del personal examinarlos con sus colegas en sus propios lugares de destino.

que en ulteriores períodos de sesiones se adoptaron una serie de iniciativas para limitar los daños (véase el capítulo III, secc. C.2), pero una vez más con un éxito limitado. Debe recordarse que, dentro de los límites de su autoridad delegada, cada director es responsable de la aplicación de los acuerdos del CCPA.

23. Como origen de las dificultades registradas recientemente en las relaciones entre el personal y la administración, el gradual abandono —en los últimos 15 años— de contratos permanentes seguros para adoptar un sistema de nombramientos continuos y de plazo fijo ha sido motivo de debate continuo en las Naciones Unidas. Ha aumentado el descontento entre el personal debido a que se le ha ido privando gradualmente de sus tradicionales perspectivas de carrera, lo que ha dado lugar a un sentimiento general de precariedad en el empleo y de resentimiento por la pérdida de derechos adquiridos.

24. Como se observa más abajo, se han adoptado algunas decisiones importantes que afectan al bienestar del personal, bien sea directamente por el Secretario General o indirectamente en el marco de un diálogo insuficientemente documentado con la Asamblea General, sin haber celebrado consultas previas con los representantes del personal y sin haberles puesto al corriente. Es especialmente preocupante que algunas de esas decisiones se adoptaran justo después de la celebración del 32º período de sesiones del CCPA, en el que el Secretario General Adjunto afirmó que el Secretario General había hecho de las consultas con el personal una de sus prioridades¹⁶.

25. A la luz del informe del Secretario General (A/65/305/Add.1), el Inspector convino con la administración en que el Secretario General presentara de buena fe el acuerdo concertado en el 31º período de sesiones del CCPA celebrado en Beirut a los Estados Miembros. Resta por saber con qué vigor se defendieron esos acuerdos ante ellos. La falta de mecanismos que permitan a los representantes del personal asistir a esas conversaciones demuestra que no existe ningún conducto real y directo de comunicación entre el personal y los Estados Miembros. En su calidad de tercera parte, el Inspector solo puede observar con posterioridad **la enorme distancia que separa la percepción que tienen el personal y la administración de las conversaciones celebradas entre los representantes de la administración y los Estados Miembros** una vez que se han adoptado y conocido las decisiones. Según los representantes del personal, en sus conversaciones con los Estados Miembros, la administración *"se retractó de la posición convenida"*. Según el Departamento de Gestión, la administración *"había defendido la posición ante los Estados Miembros, los cuales no la aceptaron y presentaron su propia propuesta"*. Nadie discute que el texto final contenía términos que habían sido rechazados por los representantes del personal en Viena, ya que se excluía al personal local de las misiones de mantenimiento de la paz no aptas para familias y a todos los miembros del personal de los tribunales de poder optar a nombramientos continuos.

26. En los últimos años, algunos aspectos destacados de importantes decisiones adoptadas por la Asamblea General sobre arreglos contractuales parecen presentar algunas variantes con respecto a lo que se había examinado a fondo previamente y, en particular, convenido entre los representantes del personal y de la administración en la reunión celebrada en Beirut por el CCPA en junio de 2010¹⁷. Las consecuencias de la resolución 63/250 de la Asamblea General, de 24 de diciembre de 2008, en la que se preveían tres tipos de nombramiento (temporario, de plazo fijo y continuo) y la resolución 65/247 sin duda menoscabaron la débil confianza que existía entre el personal y la administración, a pesar de las explicaciones dadas por esta última al respecto.

¹⁶ Informe sobre el 32º período de sesiones del CCPA, párr. 21.

¹⁷ Los resultados positivos de la reunión de Beirut contrastan con los esfuerzos realizados anteriormente en Viena (en el marco de una reunión especial oficiosa del CCPA en enero de 2010), que concluyeron sin que se llegara a un acuerdo.

27. Por lo tanto, se considera que la administración ha sido incapaz de desempeñar de manera eficaz y sin trabas el papel decisivo que le incumbe de intermediaria entre los Estados Miembros y los representantes del personal. En general, este consideró que su participación en ese importante proceso había sido insuficiente debido a la actitud tanto de la administración como de sus propios representantes. Incluso cuando, como en 2010, se conviene en una posición común en el CCPA, los representantes del personal carecen de medios para hacer observaciones, presentar su reacción e influir en lo que sigue, especialmente las deliberaciones y los procesos de adopción de decisiones de la Asamblea General sobre las propuestas presentadas por la administración en las reuniones oficiosas de la Quinta Comisión o en las incluso más restringidas "consultas oficiosas". Asimismo, la administración considera que se encuentra en la situación poco envidiable de tener que enfrentarse con las reacciones del personal a las reformas en materia de recursos humanos *a posteriori*, cuando ya no tiene la última palabra ni la capacidad para adoptar una decisión definitiva, o con las reacciones de los Estados Miembros, que cada vez son más sensibles y más selectivos con respecto a las limitaciones presupuestarias.

B.3 Percepciones contrapuestas respecto de importantes decisiones presuntamente adoptadas sin la participación del personal

28. Las relaciones entre el personal y la administración se han visto especialmente afectadas por una serie de iniciativas anunciadas por la administración (a diversos niveles) antes y después del 32º período de sesiones del CCPA (junio de 2011). Los representantes del personal consideraron que se trataba de iniciativas unilaterales contrarias al espíritu y la letra de las cláusulas 8.1 y 8.2 del Estatuto del Personal y la regla 8.1 h) del Reglamento del Personal (cuyo texto se reproduce en el anexo I). El cuadro que figura a continuación solo contiene algunos ejemplos recientes de las principales diferencias de percepción entre los representantes del personal y de la administración (la de estos últimos basada sobre todo en las observaciones recibidas del Departamento de Gestión) sobre algunos de estos casos, cuestiones sobre las que el Inspector carece tanto de la información como de la legitimidad necesarias para adoptar una posición definitiva.

Cuadro 1

Ejemplos de decisiones que a juicio de los representantes del personal se han adoptado sin consultarlos

<i>Tema</i>	<i>Percepción de los representantes del personal</i>	<i>Posición del Departamento de Gestión de las Naciones Unidas</i> ¹⁸
Reforma de los arreglos contractuales (2009-2011)	El Secretario General, al tratar con los Estados Miembros, no respetó los acuerdos sobre arreglos contractuales negociados en el marco del CCPA durante varios años. La nueva reforma en materia de recursos humanos se adoptó sin la aprobación de los órganos representativos del personal y contenía cambios que habían sido totalmente rechazados por los representantes del personal en enero de 2010 en Viena.	"Así es como funciona el proceso intergubernamental. Los Estados Miembros tienen la prerrogativa de decidir y han dejado bien claro que no necesitan la aprobación de los órganos representativos del personal para adoptar iniciativas en materia de recursos humanos."

¹⁸ Cuando no se mencione otra cosa, la fuente la constituyen los comentarios del Departamento de Gestión de las Naciones Unidas sobre el proyecto del presente informe recibidos por la DCI el 20 de septiembre de 2011.

Tema	Percepción de los representantes del personal	Posición del Departamento de Gestión de las Naciones Unidas ¹⁸
Movilidad	<p>Carta dirigida al Secretario General por el Vicepresidente del CCPA, de fecha 14 de septiembre de 2011: "Como usted bien sabe, el personal y la administración han trabajado durante el año pasado en la elaboración de una política relativa a la movilidad. Se examinaron dos modelos: con arreglo al primero, se aumentarían los incentivos a la movilidad, mientras que el segundo supondría el establecimiento de un sistema de movilidad planificada. En el período de sesiones de junio del Comité, el personal y la administración convinieron en examinar ambos modelos en grupos de discusión y analizarlos más a fondo con miras a preparar recomendaciones para su aprobación durante el próximo verano. Sin embargo, dos meses después, se ha incumplido ese acuerdo y se ha comunicado al grupo de trabajo que usted solo aceptará el modelo de movilidad planificada".</p>	
Movilidad 2	<p>Correo electrónico dirigido a la Subsecretaria General de Gestión de Recursos Humanos por el Vicepresidente del CCPA, de fecha 29 de noviembre de 2011: "El CCPA ha encomendado al grupo de trabajo un mandato que no puede ser modificado por ninguna de las partes. Ese mandato incluye una solicitud de que se examinen más a fondo ambas opciones con miras a presentar una propuesta definitiva. En el documento preparado por la administración (<i>en septiembre</i>) se prejuizan los resultados del grupo de trabajo, lo cual reduce su capacidad para llevar a cabo la tarea que se le había encomendado. El documento comporta claramente una presión sobre los miembros de la administración que forman parte del grupo para que respeten los criterios generales establecidos en la propuesta y, en consecuencia, menoscaba la confianza del personal en su capacidad para que se tengan en cuenta sus puntos de vista. El documento también limita la capacidad del grupo para examinar la cuestión de manera equilibrada y equitativa. A fin de restablecer el equilibrio, los miembros del</p>	<p>Correo electrónico dirigido al Vicepresidente del CCPA por la Subsecretaria de Gestión de Recursos Humanos, de fecha 21 de noviembre de 2011: "El Secretario General respeta el proceso del CPA y destaca el acuerdo de Belgrado. Al mismo tiempo (...) el modelo de movilidad voluntaria no está produciendo una movilidad efectiva en nuestra Organización (...). Por lo tanto, solo un enfoque más planificado, en virtud del cual el personal cambie de puesto periódicamente a lo largo de su carrera, 'propiciará la movilidad' realmente. Es importante que esto quede claro desde un principio cuando el grupo de trabajo prosiga su labor en materia de política".</p>

Tema	Percepción de los representantes del personal	Posición del Departamento de Gestión de las Naciones Unidas ¹⁸
Nuevo sistema de administración de justicia	personal que forman parte del grupo elaborarán su propia propuesta, que confiamos en que constituya la base del programa del grupo".	"Las conversaciones entre representantes de la administración y del personal sobre la cuestión de un servicio financiado por el personal se han basado únicamente en las numerosas resoluciones de la Asamblea General en las que esta invitaba a los representantes del personal, y también solicitaba al Secretario General, a que presentaran propuestas relativas a dicho servicio (resoluciones 61/261, 62/228, 62/253 y 65/251). En cada ocasión se consultó a los representantes del personal, y sus puntos de vista sobre la materia se presentaron a la Asamblea General en cada caso."
Seguridad	Publicación del Manual de Política para el sistema de gestión de la seguridad (8 de abril de 2011). El Manual se elaboró sin celebrar consultas con el Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas, a pesar de que se hubiera acordado anteriormente su participación en los equipos de gestión de la seguridad en los países.	
Armonización de las condiciones de servicio del personal en lugares de destino no aptos para familias (2010)	Como se señala en las actas del Comité Mixto de Negociación sobre el Terreno (abril de 2011), los cambios en las condiciones de servicio del personal sobre el terreno y, en particular, del personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas nunca se examinaron con los representantes del personal, sino que fueron impuestos unilateralmente por la administración. Tales cambios no solo provocan pérdidas financieras, sino también una disminución considerable de la movilidad de ese personal, que constituye un elemento decisivo de su estatuto profesional desde un principio, lo cual, por ejemplo, había hecho posible su reasignación a cualquier misión, en su fase de puesta en marcha, en un plazo de 48 horas.	"Los cambios de discutieron con el Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de Naciones Unidas y con el personal en general en varias ocasiones. En último término, fue una decisión de la Asamblea General. La cuestión de si tenían nombramientos permanentes es irrelevante para las condiciones de servicio."

Tema	Percepción de los representantes del personal	Posición del Departamento de Gestión de las Naciones Unidas ¹⁸
Armonización de las condiciones de servicio sobre el terreno (2010).	Reclasificación de varios puestos con condiciones de vida difíciles (por ejemplo Tinduf ¹⁹) como "apto para familias" sin celebrar previamente consultas con los representantes del personal.	"Nunca han participado representantes del personal en el proceso de designación de los lugares de destino como aptos o no para familias..., es una tarea que corresponde a la CAPI como función de asesoramiento al Departamento de Seguridad y no un asunto que deba negociarse con el personal." ²⁰
Varios memorandos en los que se solicitaba la aprobación de proyectos de boletines o de instrucciones administrativas del Secretario General enviados durante el verano de 2011 por correo electrónico únicamente.	En 2011, en vez de examinar proyectos de instrucciones administrativas durante el período de sesiones de junio del CCPA, ya que este habría sido el foro más apropiado en el que celebrar consultas eficaces, la administración solicitó que se formularan comentarios sobre esos documentos únicamente por correo electrónico poco tiempo después de que concluyera el período de sesiones del Comité, y concedía un plazo muy breve para responder. Así ocurrió con el proyecto de instrucciones administrativas sobre pases y residencia permanente.	

C. Crisis declarada en 2011

29. En la situación descrita más arriba, en 2011 se produjo una serie de hechos importantes que solo cabe calificar de crisis declarada en las relaciones entre el personal y la administración del sistema de las Naciones Unidas, a raíz de la introducción de las reformas en materia de recursos humanos examinadas por la Asamblea General en el contexto y bajo la presión de graves limitaciones presupuestarias:

a) El 7 de marzo de 2011 se envió a todos los jefes de departamento y oficina un memorando del Jefe de Gabinete del Secretario General en el que se solicitaba que se presentara, en un plazo muy breve, una propuesta de reducción de los presupuestos respectivos para el bienio 2012-2013 de un 3%. En una carta dirigida al Secretario General, de fecha 22 de marzo, el Vicepresidente del CCPA se refirió a la "alarma y desánimo" del personal por esa decisión y observó que una situación presupuestaria tan sombría "requiere un examen ponderado, y no medidas apresuradas", y que "el personal, los directivos y, desde luego, los Estados Miembros no esperan otra cosa", al mismo tiempo que recordaba al destinatario de la carta que las normas y los valores fundamentales de las Naciones Unidas exigen que toda medida que pueda afectar al conjunto del personal debe ser objeto de consultas previas con los órganos representativos del personal, sin excepción.

¹⁹ Las familias tendrían que vivir en un campamento militar, en el que no habría escuela ni hospital, situado en un lugar remoto del Sáhara.

²⁰ Sin embargo, de acuerdo con las conversaciones mantenidas por el Inspector con la CAPI, en el proceso de clasificación de los lugares de destino participan las federaciones del personal.

b) El 16 de mayo de 2011 el Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas —que representa a 7.500 funcionarios del cuadro orgánico y del cuadro móvil— anunció que dejaba de "participar en las consultas entre el personal y la administración que se celebraran bajo los auspicios del CCPA", con efecto inmediato. Acusaba a la administración de utilizar el mandato del Comité aprobado en 2002 como "instrumento de control administrativo" y destacaba las reclamaciones relativas a los arreglos contractuales y la administración de justicia. Calificaba al CCPA de "parcial, ya que una parte tiene todo el poder y la otra ninguno". La Asociación del Personal del PNUD, el UNFPA y la UNOPS (afiliada a la UNISERV) también se retiró del Comité poco después.

c) El 18 de mayo de 2011 el Vicepresidente del CCPA envió una carta al Presidente del Comité, en nombre de 12 órganos representativos del personal, en la que expresaba "grave preocupación por la falta de consultas apropiadas" y anunciaba que habían decidido asistir al 32º período de sesiones del Comité únicamente con el fin de "evitar la interrupción total del proceso de diálogo, pero sin condiciones". En la carta se señalaba también que participarían a pesar de la difícil situación en que se encontraban en relación con la administración a fin de "garantizar que el CCPA recupere su autoridad e influencia". En la carta se enumeraban las cuatro disposiciones siguientes que era preciso cumplir:

- i) Celebrar el 32º período de sesiones del CCPA en Nueva York²¹;
- ii) Examinar la cuestión de la aplicación de los acuerdos adoptados por el Comité desde 2007 en el marco de un grupo 2 + 2;
- iii) Ultimar el boletín del Secretario General (el mandato) relativo a un comité de gestión del personal (CGP) "que el Secretario General había dejado en suspenso"²²; y
- iv) Examinar el proyecto de boletín del Secretario General sobre nombramientos continuos.

30. A raíz de las consultas internas celebradas con anterioridad al período de sesiones del CCPA, los representantes del personal presentes prácticamente amenazaron con reconsiderar su participación en el Comité si no recibían un claro compromiso de cumplimiento de las disposiciones anteriormente mencionadas. La sesión de apertura del 32º período de sesiones del Comité, tal como se observa en el informe sobre el período de sesiones, se concentró en los desafíos que se habían de afrontar. Si bien la SsG de la OGRH reconfirmó su compromiso de trabajar de manera constructiva y esforzarse con

²¹ De acuerdo con los lugares previstos en el mandato vigente (ST/SGB/2002/15, párr. 7.2), pero en contradicción con la decisión adoptada en el anterior período de sesiones de que el Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas propondría un lugar de celebración en los meses siguientes al 31º período de sesiones del CCPA (informe, párr. 80). El Sindicato propuso Brindisi y ofreció poner a disposición de la reunión gratuitamente equipo y personal de apoyo. Sin embargo, la administración optó por un hotel en Belgrado, y el Departamento de Gestión declaró que "se adoptó esa decisión porque los costos estimados eran inferiores en Belgrado" después de mantener conversaciones con el Sindicato.

²² Muchos representantes entrevistados por el Inspector aparentemente habían pasado por alto u olvidado que se había llegado al acuerdo de 2008 (que figura en el informe sobre el 32º período de sesiones del CCPA, anexo IV, apéndice 4) en la inteligencia de que "era necesario llevar a cabo otras consultas con los sindicatos miembros del CCPA que no estaban presentes en el período de sesiones en curso antes de presentar ese texto al Secretario General, de conformidad con la práctica establecida". Esta frase aludía claramente al Sindicato del Personal de las Naciones Unidas en la Sede, antes de que este decidiera reincorporarse al CCPA después de sus propias elecciones de mayo de 2011.

todos los participantes en llegar a acuerdos sobre todos los temas del programa, la Vicepresidenta del CCPA reelecta observó "la preocupante evolución de las relaciones entre el personal y la administración, y destacó las distintas propuestas que se habían presentado a la Asamblea General sobre los contratos continuos, los recientes recortes presupuestarios y la nota sobre la movilidad en relación con lo cual no se había consultado al personal". Consideraba que esto constituía una falta de respeto hacia el proceso consultivo que afectaba a los niveles más altos de la Organización²³.

D. Durante el 32º período de sesiones del CCPA aparentemente se resuelve la crisis

31. Antes de abordarse las cuestiones sustantivas, en el 32º período de sesiones del CCPA se examinaron tres de las cuatro disposiciones anteriormente mencionadas²⁴. Con respecto a la segunda, después de que el Presidente presentara una propuesta que fue bien acogida, se convino en que la secretaría haría un seguimiento más sistemático del estado de aplicación de los acuerdos del Comité y actualizaría continuamente la información. Periódicamente se proporcionaría a los participantes en el Comité información actualizada. También se numerarían los acuerdos, a los que se haría referencia en el texto del informe²⁵.

32. Con respecto a la tercera disposición, los representantes del personal, después de celebrar consultas oficiosas entre ellos, amenazaron con no participar en las reuniones oficiales del Comité si no recibían garantías de que obtendrían respuestas positivas de la dirección. El Secretario General encomendó al Secretario General Adjunto (SGA) y al Jefe de Gabinete la tarea de examinar la cuestión con el Comité en videoconferencia, y el SGA declaró claramente su "*compromiso de publicar el proyecto de boletín del Secretario General sobre el Comité del Personal y la Administración el 21 de septiembre de 2011 a más tardar*"²⁶ (el compromiso se cumplió el 8 de septiembre de 2011). Se da noticia de esta negociación sin precedentes en el párrafo 17 del informe sobre el 32º período de sesiones del CCPA, con la simple referencia a "considerables deliberaciones".

33. La última cuestión básica hacía referencia al hecho de que no se celebraran consultas antes de adoptar decisiones sobre las políticas de recursos humanos: los representantes del personal solicitaron participar en la labor del equipo de gestión del cambio, que se proporcionara información pertinente al personal y se le ofreciera la oportunidad de aportar su contribución y ser informado del proceso. La administración señaló que el equipo de gestión del cambio acogería complacido la participación del personal en el proceso y propuso el establecimiento de un grupo de coordinación en el marco del cual el personal pudiera comunicar sus ideas y preocupaciones para su inclusión en la red del equipo de gestión del cambio²⁷.

34. Con respecto al proceso de consultas, los representantes del personal señalaron la necesidad de actualizar el boletín ST/SGB/274 ("*Procedures and terms of reference of the Staff Management consultation machinery at the departmental or office level*") para precisar el significado del término consulta y determinar los procedimientos del proceso de consultas. La administración estuvo de acuerdo en la necesidad de revisar y actualizar el boletín e invitó a los representantes del personal a que hicieran sugerencias de un texto revisado. Se convino en que esos representantes establecerían un grupo de coordinación

²³ Informe sobre el 32º período de sesiones del CCPA, párr. 10.

²⁴ La primera disposición, es decir, celebrar el período de sesiones del CCPA en Nueva York, evidentemente no pudo examinarse porque la reunión ya se había celebrado en Belgrado.

²⁵ *Ibid.*, párr. 16.

²⁶ Informe sobre el 32º período de sesiones del CCPA, párr. 17.

²⁷ *Ibid.*, párr. 18.

para que colaborara oficiosamente con la administración en la preparación de un proyecto de boletín del Secretario General revisado, que se distribuiría para que se formularan comentarios conforme a los procedimientos habituales²⁸. Durante la videoconferencia, "el Jefe de Gabinete indicó que se acogía con beneplácito la propuesta de facilitar al personal la presentación de sus puntos de vista ante la Quinta Comisión. Señaló que en relación con muchas cuestiones había falta de confianza, y que no podía haber distintos grados de confianza. O la había o no la había, y **ambas partes debían de tratar de restablecer la confianza**"²⁹.

35. La frase citada más arriba muestra la dimensión exacta de la situación de las relaciones entre el personal y la administración en 2011 y define un objetivo importante del presente informe. Se prevé claramente que sus recomendaciones tendrían que ser examinadas en consulta entre el personal y la administración y que el mandato del CPA publicado y el boletín ST/AI/293 (sobre los servicios que han de prestarse a los órganos representativos del personal) revisado "podrían tener que ser actualizados ulteriormente teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en el informe de la DCI"³⁰. Es recomendable que los servicios estándar facilitados a los órganos representativos del personal y a las federaciones de funcionarios se armonicen a nivel de todo el sistema, y en las recomendaciones se tendrán en cuenta las observaciones formuladas en los dos informes sucesivos de la DCI sobre las relaciones entre el personal y la administración.

36. Con posterioridad al 32º período de sesiones del CCPA (Belgrado), la evolución más reciente del diálogo entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas indica que se han registrado algunas mejoras. Además del SGA, el actual Secretario General recibió (por primera vez en su mandato) a los sindicatos del personal de las Naciones Unidas. El Vicepresidente del CCPA consideró que la reunión había sido importante, y permitido realizar "un intercambio constructivo de puntos de vista sobre asuntos muy diversos que afectan al personal, sentando así un precedente para el futuro". Entre los temas examinados cabe señalar la importancia de celebrar consultas, la seguridad del personal y cuestiones sistémicas relacionadas con el sistema de justicia interna. Otros mensajes intercambiados entre septiembre y diciembre de 2011 por el Vicepresidente del CCPA y funcionarios de categorías superior de las Naciones Unidas (SGA y SsG de Recursos Humanos) sobre diversos temas (política de movilidad, nombramientos temporarios, viajes, y el equipo de gestión del cambio) parecen indicar que es necesario mejorar el diálogo y comprender mejor en qué consisten las consultas.

²⁸ *Ibid.*, párr. 19.

²⁹ *Ibid.*, párr. 21.

³⁰ *Ibid.*, párr. 22.

III. Comité (de Coordinación) entre el personal y la Administración de la Secretaría de las Naciones Unidas (CCPA/CPA)³¹

37. Muchos elementos de la actual crisis en las relaciones entre el personal y la administración expuestos en el capítulo II posiblemente podrían haberse resuelto de manera amigable si se hubieran abordado periódicamente en el marco del CCPA —el único foro oficial existente para el diálogo entre el personal y la administración en la Secretaría de las Naciones Unidas. Es fundamental conocer su funcionamiento, los éxitos obtenidos y los desafíos afrontados durante los últimos treinta años, según se expone en el presente capítulo, para mejorar esas relaciones en el sistema de las Naciones Unidas, mientras que en el capítulo VIII se describe de qué manera puede el Comité seguir avanzando.

A. Mandato y atribuciones

38. El CCPA se estableció en 1980³² y su mandato se modificó en cinco ocasiones; el 8 de septiembre de 2011 se realizó una sexta revisión, tal como había prometido el SGA al Comité, en su 32º periodo de sesiones, cediendo a la presión ejercida por los miembros representativos del personal. De conformidad con el nuevo mandato:

1.1. El objetivo del Comité del Personal y la Administración (CPA) es constituirse en el principal mecanismo, equitativo y eficaz de negociación entre el personal y la administración.

1.2. El CPA identificará, examinará y resolverá por consenso las cuestiones relativas al bienestar del personal, incluidas las condiciones de trabajo, las condiciones generales de vida y otros aspectos de las políticas de personal, de conformidad con lo previsto en la cláusula 8.1 a) del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas.

1.3. El CPA adoptará una posición por consenso en relación con las cuestiones que entren dentro del ámbito de competencia del Secretario General. Con respecto a las que queden fuera de ese ámbito, el Comité adoptará una posición que se someterá a la consideración de la Asamblea General. Cuando no se llegue a un consenso en las deliberaciones, el CPA determinará las modalidades que propicien el logro de un consenso. En caso de no conseguirse, el Secretario General designará a un tercero aceptable para el personal y la administración para que desempeñe una función de mediación y, si fuere necesario, realice una exposición tripartita al Secretario General para que adopte una decisión.

39. El nuevo mandato se basa en el Estatuto del Personal y en él se define para el CPA el mismo ámbito que el del CCPA. Sin embargo, se refuerza la autoridad del Comité al estar claramente "basada en los resultados" y por el hecho de insistir en la necesidad de

³¹ En julio de 2011 se envió el proyecto del presente informe recabando comentarios externos, mientras que el mandato del CPA que sustituía al del CCPA se publicó el 8 de septiembre de 2011 (ST/SGB/2011/6). La versión final del presente informe está actualizada y seguirá refiriéndose al Comité con la sigla "CCPA", cuando se refiera al pasado, y utilizará la sigla "CPA" cuando se refiera al nuevo mandato y al futuro. Si bien puede considerarse que el nuevo mandato del CPA constituye un avance, el Inspector lamenta que haya desaparecido la palabra "coordinación" en el título, ya que expresaba la función que desempeña como mecanismo de coordinación y como órgano mixto superior entre todos los existentes en los distintos lugares de destino.

³² ST/SGB/176.

consenso, mientras que en el mandato anterior solo se establecía que "el CCPA se esforzará en llegar a un acuerdo sobre las recomendaciones que debe formular el Secretario General en materia de políticas y procedimientos"³³.

40. Si se aplica de manera estricta, el nuevo mandato ofrece al personal extraordinarias oportunidades de participar en los procesos de adopción de decisiones que les afectan. De manera más clara que en el mandato anterior, el texto actual no solo permite a los representantes del personal debidamente elegidos presentar propuestas al Secretario General, sino que también prohíbe la imposición unilateral de políticas que afecten al bienestar del personal. Cabe destacar que concede un papel activo al personal por conducto de los órganos representativos del personal y los órganos mixtos, los cuales dispondrán de tiempo suficiente (un mínimo de seis semanas con arreglo al artículo 7.5) para examinar y hacer comentarios sobre ellas. El historial del CCPA demuestra que toda cuestión en relación con la cual no se haya podido llegar a un acuerdo en un período de sesiones determinado será objeto de nuevos esfuerzos en el período de sesiones siguiente. De conformidad con el nuevo mandato, el establecimiento unilateral de un plazo o la fijación de un plazo más corto para la celebración de consultas constituye una infracción manifiesta de un texto normativo firme, infracción que será aun más grave si no se ha debatido la cuestión en el Comité. Sin embargo, a fin de crear una auténtica norma jurídica al respecto, los responsables de esos actos deberán rendir cuentas ante un juez de las medidas administrativas adoptadas. Al mismo tiempo el CPA está en buena posición para exigir y garantizar el respeto, la aplicación y la efectividad del estatuto, el reglamento y el mandato.

41. El CCPA ya logró cierto éxito en el ejercicio de su autoridad, después de que en su séptimo período de sesiones (1983) considerara que su propio proceso era una "negociación" y conviniera en que todas las instrucciones administrativas que afectaran al personal destinado fuera de la Sede debían ser objeto de consultas con los comités consultivos mixtos o los órganos representativos del personal. Textos convenidos tan importantes a menudo pueden requerir la celebración de debates difíciles y prolongados durante varios períodos de sesiones y son claramente un resultado **negociado**. La credibilidad de los acuerdos alcanzados en los períodos de sesiones del Comité aumenta cuando se tiene en cuenta que **históricamente los informes del CCPA (junto con los anexos que contienen los acuerdos alcanzados) siempre han contado con la aprobación del Secretario General en su calidad de Oficial Administrativo Jefe**.

B. Composición de los comités mixtos locales y relaciones con ellos

42. El CCPA —en el que hay igual número de representantes del personal y de la administración— está formado por nueve órganos representativos del personal (cada uno de los cuales representa a uno de los ocho lugares de destino designados³⁴ y el noveno al Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas) y nueve miembros "de una categoría suficientemente alta en representación de la administración, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de que los distintos lugares de destino estén representados"³⁵. También tiene miembros asociados (previa solicitud)³⁶ y, debido a que

³³ ST/SGB/2002/15, párr. 1.1.

³⁴ Sede de las Naciones Unidas, oficinas de las Naciones Unidas fuera de la Sede (Ginebra, Nairobi, Viena), comisiones económicas regionales (CEPA, CESPAP, CESPAP, CEPAL) y Base Logística de las Naciones Unidas (Brindisi), donde tiene actualmente su sede el Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas.

³⁵ ST/SGB/2002/15 y ST/SGB/2011/6, párr. 3.1 b).

³⁶ En el mandato anterior eran los siguientes: Tribunal Penal Internacional para Rwanda, Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia, PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNOPS y UNU; los dos tribunales tienen una duración limitada de acuerdo con sus estatutos.

todas las intervenciones de los miembros del Comité tienen la misma importancia³⁷ (un principio basado en el deseo de llegar a acuerdos por consenso), la representación ponderada (de acuerdo con el número de Estados Miembros representados) se convierte en una cuestión carente de importancia en el CPA.

43. Al igual que en el mandato anterior, en el nuevo texto se prevén suplentes (uno por miembro) y asesores (uno por cada parte, que puede solicitar hacer uso de la palabra). El Secretario General seleccionará a un presidente a partir de una lista propuesta por los representantes del personal (regla 8.2 b) del Reglamento del Personal). Los representantes del personal elegirán entre ellos a un vicepresidente para un mandato de un año. El presidente del CCPA desempeña la función de moderador neutral y cuenta con el apoyo de una secretaria, que proporciona a los participantes información actualizada sobre la evolución de las relaciones entre el personal y la administración entre los períodos de sesiones y a la cual se le asigna un secretario y un asesor jurídico. El Comité establece sus propios procedimientos y aprueba su programa de trabajo. Celebra períodos de sesiones anuales desde 1985 (antes los celebraba con una periodicidad semestral) y su duración es de poco más de seis días, como promedio, y tres días antes y después de cada período de sesiones se dedican a la celebración de consultas entre los representantes del personal. Congrega a un promedio de unos 50 participantes durante sus períodos de sesiones anuales. Un nuevo elemento de su mandato es que los representantes del personal "designarán un interlocutor principal encargado de exponer su posición y dirigir las negociaciones" (art. 3.7). Los representantes de la administración están dirigidos por el SGA de Gestión y el SsG de Gestión de Recursos Humanos con idénticas funciones, en quienes el Secretario General delega autoridad para llegar a un consenso con respecto a los temas del programa que entren dentro de su ámbito de competencia (art. 3.8). El futuro determinará si así se facilita la labor del Comité.

44. El CCPA colaboró estrechamente con los órganos mixtos del personal y la administración establecidos en el lugar de destino correspondiente y sobre el terreno, a menudo adoptando sus iniciativas, consultándolos, examinando su labor y ocasionalmente encomendándoles misiones especiales. Cuando un órgano mixto era incapaz de resolver una cuestión de política de recursos humanos planteada localmente, podía trasladarla al CCPA para que formulara recomendaciones. El nuevo mandato del CPA dice a este respecto lo siguiente: "La existencia del Comité no impide que los órganos mixtos del personal y la administración locales examinen cuestiones que afecten al conjunto del personal, quedando entendido que esos asuntos se remitirán al Comité para su aprobación definitiva". Aparte de las cuestiones relacionadas con la aplicación de acuerdos anteriores, el CCPA suele ocuparse de cuestiones generales más que de cuestiones concretas que afecten a determinados lugares de destino.

C. Elementos positivos del CCPA

C.1 Las mejores prácticas de los grupos de trabajo

45. Los grupos de trabajo son entidades subsidiarias del CCPA (a los que se ha recurrido desde el primer período de sesiones) que están formadas por un pequeño número de representantes con experiencia y conocimientos especializados, los cuales deliberan a fondo sobre cuestiones de múltiples facetas que no pueden resolverse fácilmente en sesión plenaria en los períodos de sesiones del Comité de una duración limitada. Aunque algunos grupos de trabajo se reúnen durante los períodos de sesiones (cuya duración límite es la del período de sesiones), otros se reúnen entre períodos de sesiones (con una duración flexible) y su organización (más tiempo disponible por un número de miembros menor, pero con

³⁷ ST/SGB/2011/6, art. 1.4.

conocimientos más especializados) permite realizar deliberaciones y consultas serias con todas las partes interesadas con miras a someter recomendaciones a la consideración del Comité. Los informes (y las recomendaciones) de los grupos de trabajo, al contar la mayoría de ellos con la aprobación del CCPA, se convirtieron en un elemento permanente, que culminó en la aprobación oficial, durante el 19º período de sesiones, de un mandato para un mecanismo entre períodos de sesiones (1995).

C.2 Iniciativas encaminadas a propiciar el seguimiento de la aplicación de los acuerdos

46. Como se ha señalado más arriba, la falta de aplicación o la aplicación desigual de los acuerdos en los lugares de destino frecuentemente han limitado la eficacia del CCPA. El personal directivo a todos los niveles debe comprender claramente que tiene la obligación oficial de aplicar todos los acuerdos del Comité una vez que hayan sido refrendados por el Secretario General. En efecto, dentro de los límites de su autoridad delegada, cada directivo es responsable de su aplicación. El Comité ha adoptado diversas medidas para afrontar la cuestión de la deficiente y/o desigual aplicación de los acuerdos, en particular, entre otros, el principio de la supervisión conjunta establecido en el 20º período de sesiones (1996). Otras iniciativas adoptadas a este respecto deberían haber mejorado considerablemente la actividad de seguimiento si se hubieran respetado y aplicado³⁸. En efecto, el número y la diversidad de esas iniciativas ponen de manifiesto la persistencia de la cuestión. La importancia de esa función de seguimiento también lo demuestra el hecho de que, desde 2003-2005 —un período de particular exigüidad en las relaciones entre el personal y la administración durante el que no se celebró ningún período de sesiones del Comité—, dos grupos de trabajo mixtos, que celebraron reuniones en septiembre de 2004 y agosto de 2005, consiguieron elaborar un cuadro sobre el estado de aplicación de acuerdos

³⁸ Cabe mencionar las iniciativas siguientes:

- a) Grupo de trabajo encargado del seguimiento entre períodos de sesiones (5º y 19º períodos de sesiones);
- b) Informes semestrales sobre la marcha de la aplicación de los acuerdos después de su aprobación (15º período de sesiones);
- c) Informe de los comités consultivos mixtos locales a la secretaría del CCPA sobre la aplicación a nivel de lugar de destino, que se presentará tres meses antes de cada período de sesiones (20º período de sesiones);
- d) Fechas previstas de aplicación (20º período de sesiones);
- e) Cuadro de seguimiento de la aplicación de los acuerdos (20º período de sesiones);
- f) Examen especial de la aplicación de las políticas de recursos humanos en los lugares de destino fuera de la Sede, especialmente con respecto a las condiciones de servicio del personal del cuadro de servicios generales local (22º período de sesiones);
- g) Establecimiento de un grupo de contacto (mixto) (2 + 2) encargado de prestar asistencia al Presidente del Comité en el seguimiento de la aplicación de los acuerdos adoptados por el Comité en el pasado y que adopte en el futuro (27º período de sesiones);
- h) Recomendación de que se convoquen reuniones de los comités consultivos mixtos en todos los lugares de destino poco después de cada período de sesiones del CCPA para que realicen un seguimiento del proceso de aplicación;
- i) Exhortación a los comités consultivos mixtos locales para que remitan inmediatamente las cuestiones que no puedan resolverse a nivel local a un "grupo de contacto para las relaciones entre el personal y la administración" de la OGRH (20º y 25º períodos de sesiones);
- j) Recomendación de que, en el futuro, en la lista de las medidas aplicadas se haga siempre referencia al período de sesiones concreto en el que se llegó al acuerdo y el número de párrafo correspondiente, y se indique también la oficina a la que se ha encomendado la medida y los plazos previstos (29º período de sesiones).

anteriores. (En el capítulo II.C "Crisis declarada en 2011", figura otro ejemplo de importancia análoga.)

47. La lista que figura en la nota de pie de página 38 pone de manifiesto la urgente necesidad, reconocida tanto por la OSSI (A/64/221) como por la Asamblea General en su resolución 63/250, de fortalecer la función de supervisión de la OGRH y propiciar la comunicación entre los directivos y entre los representantes del personal. A pesar de que los representantes de la administración hayan reconocido en diversas ocasiones la necesidad de intensificar la actividad de supervisión³⁹, los representantes del personal en el Comité siguieron exhortando a la administración⁴⁰ a que estableciera un mecanismo mixto concreto de seguimiento debido a que los acuerdos seguían sin ser aplicados. Ello puede tener consecuencias financieras, por lo que los jefes ejecutivos correspondientes deben proponer presupuestos apropiados a sus órganos rectores.

48. Cabe lamentar que la demora habitual de varias semanas/meses entre la aprobación de un informe del CCPA y su eventual aprobación por el Secretario General, seguida por su publicación, hayan reducido la inmediatez de los resultados del CCPA y limitado las probabilidades de una pronta aplicación de sus acuerdos. Por ejemplo, el informe sobre el 32º período de sesiones del Comité se publicó a fines de septiembre de 2011.

C.3 Esfuerzos generales para llegar a soluciones convenidas

49. Aunque los debates que se celebraban en el CCPA —a diferencia de un debate general— tenían por objeto llegar a soluciones convenidas, en el nuevo mandato del CPA (artículo 1.3 citado más arriba) se establece más claramente que en el mandato anterior del CCPA (art. 1.2) el procedimiento que debe adoptarse cuando no pueda superarse fácilmente un desacuerdo. Aunque algunos desacuerdos pueden resolverse fácilmente respetando los procedimientos básicos de participación (véase el cuadro 4 sobre las normas relativas a negociaciones constructivas), el CCPA ha utilizado en el curso de los años diversas opciones en las situaciones en las que se habían definido claramente posiciones antitéticas. Esos procesos comprenden lo siguiente:

- Preparación por una de las partes interesadas de un documento (para su presentación en el período de sesiones siguiente) en el que se exponga el sistema actual y se evalúen los pros y los contras de las distintas soluciones propuestas;
- Se encomienda a cada parte la preparación de textos revisados de sus documentos respectivos para su presentación en el período de sesiones siguiente;
- El Presidente, en consulta con el Asesor Jurídico, prepara y distribuye un texto refundido antes del período de sesiones siguiente;
- Retirada por una parte de su texto propuesto;
- Cuando no fue posible llegar a un acuerdo en la fecha de celebración del período de sesiones:

³⁹ Durante el 17º período de sesiones del CCPA, la administración indicó que tenía la intención de intensificar el seguimiento de la aplicación adecuada de las normas y prácticas administrativas; en el 20º período de sesiones, los representantes de la administración convinieron en que la intensificación del seguimiento de la aplicación de las recomendaciones aprobadas por el Comité era conforme con los acuerdos de este.

⁴⁰ Por ejemplo, durante el 12º período de sesiones (1988), los representantes del personal pidieron que la administración garantizara la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Comité en su 11º período de sesiones con respecto a la necesidad de regularizar el funcionamiento del mecanismo de los comités consultivos mixtos en la FPNUL, la FNUOS y la ONUVT (SMCC/XI/12, anexo IV, párr. 9).

- Ambas partes presentaron sus propias recomendaciones (a menudo antitéticas) al Secretario General para que adoptara una decisión;
- El Presidente del CCPA, al transmitir al Secretario General el informe sobre el período de sesiones, adjuntó una carta en la que se explicaba la posición de cada parte; a continuación, el Secretario General tenía la opción de solicitar a los representantes del personal y/o de la administración que proporcionaran cualquier información adicional necesaria para adoptar una decisión;
- El CCPA sometió a la consideración del Secretario General los informes de los grupos de trabajo, junto con las reservas de la administración y las adiciones propuestas por el personal, con el objetivo de que sirvieran de asesoramiento general.

En opinión del Inspector, la última opción mencionada (cuando no fue posible llegar a un acuerdo) contradice la esencia del CCPA, que consiste en llegar a acuerdos. Los procedimientos establecidos para el CPA son más coherentes.

50. No cabe concebir una situación peor que un acuerdo poco claro/poco seguro en el que, a juicio de algunos (o todos los) representantes de una parte, no se han tenido en cuenta ni han quedado reflejadas debidamente sus opiniones, o han sido traicionados —por los propios colegas que los representan o por los representados de la otra parte, o incluso por los correlatores⁴¹. En una situación de ese tipo, en la que impera un sentimiento de confianza traicionada, las partes agraviadas han dejado algunas veces de participar completamente en el proceso del CCPA. Tales experiencias negativas indujeron al Comité a presentar en 2008 una propuesta de proyecto de boletín del Secretario General sobre un "nuevo" CPA, que actualmente ya se ha publicado. El Inspector considera que ese mandato no excluye la introducción por el Comité de otros cambios prácticos para tener en cuenta las enseñanzas obtenidas, especialmente en los últimos años, en aplicación del artículo 7.3 de su mandato, que dice lo siguiente: "El CPA establecerá sus propios procedimientos".

51. En general, el CCPA ha realizado importantes logros en el curso de los años, que pueden evaluarse en función de los acuerdos suscritos, los cuales pueden clasificarse en tres categorías generales: acuerdos sobre cuestiones sustantivas (por ejemplo, sistema de evaluación de la actuación profesional, administración de justicia); acuerdos sobre cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración (por ejemplo, facilidades y tiempo disponibles oficialmente por los representantes del personal, órganos mixtos); y acuerdos sobre cuestiones relacionadas con el propio Comité. La evaluación subjetiva realizada por el Inspector de todos los informes del CCPA (véase el anexo II) pone de relieve la existencia de distintos "estados de ánimo" en las relaciones entre el personal y la administración; los "estados bajos" estarían claramente asociados a decisiones referentes al bienestar del personal que se han adoptado sin celebrar consultas previas o adecuadas con los representantes del personal (a pesar de la existencia de disposiciones claras a ese respecto en el Estatuto y el Reglamento del Personal) y a fricciones entre los representantes del personal y de la administración, agravadas por conflictos entre personalidades destacadas (las listas que figuran en el anexo III solo hacen referencia a las relaciones entre el personal y la administración)⁴².

⁴¹ Esta situación es un ejemplo de incumplimiento de la "regla 5 – sentido común" sobre cohesión y coherencia (que se define en el capítulo VII).

⁴² El equipo de la DCI también se ocupó de las referencias a todos los demás temas del programa, pero estas no se incluyeron en el informe a los efectos de una mayor brevedad.

D. Retos que es preciso afrontar para lograr un mejor funcionamiento del Comité

D.1 Examen de la estructura de la composición del Comité

52. Aunque se aplican el mismo Estatuto y Reglamento del Personal a todas las entidades que están representadas en el CCPA, incluidas las que tienen la condición de observadoras, existen bastantes diferencias entre sus políticas de recursos humanos debido a los distintos perfiles, mandatos, tipos de trabajo, etc. de las mismas, y la práctica de sus respectivos jefes ejecutivos de publicar textos administrativos que, en principio, no deberían estar en contradicción con las disposiciones comunes relativas al personal. El Departamento de Gestión señaló en sus comentarios que "la mayoría de las cuestiones que se someten a la consideración del CCPA solo afectan a la Secretaría". El nuevo mandato del CPA parece haber resuelto la cuestión de los distintos derechos de participación de los miembros y observadores frecuentemente debatida en el Comité, ya que la sección 3.4 del mandato del CPA establece claramente lo siguiente:

Se otorgará la condición de miembros asociados a los representantes debidamente designados que lo soliciten de organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas cuyo personal resulte directamente afectado por los acuerdos alcanzados en el Comité del Personal y la Administración. Los miembros asociados podrán participar plenamente en los debates y expresar sus opiniones sobre todos los asuntos. Con respecto a las cuestiones que afecten directamente a esas organizaciones y órganos, sus representantes tendrán los mismos derechos que los miembros ordinarios y participarán plenamente en las negociaciones.

D.2 Resolución de incertidumbres con respecto a la delegación de autoridad

53. Incertidumbres en cuanto a la delegación de autoridad de las Naciones Unidas en las entidades y los jefes ejecutivos de estas fue un factor que influyó de manera decisiva en la disminución de la eficacia de la labor del CCPA. El grado de delegación de autoridad en cada agente (director de operaciones o de recursos humanos, jefes ejecutivos de las entidades administradas por separado, e incluso el Secretario General por parte de los Estados Miembros, de conformidad con el Artículo 97 de la Carta) se determinará con exactitud en relación con todos los participantes de ambas partes en el Comité, sobre la base de textos jurídicos y administrativos claros (y la aplicación adecuada del principio de subsidiariedad), lo antes posible durante la etapa de elaboración del programa provisional. La determinación de quién tiene autoridad sobre qué y en qué esfera en el Grupo de las Naciones Unidas debe ser una de las principales tareas del asesor jurídico, al cual podría ser de gran utilidad la actividad que actualmente lleva a cabo el Departamento de Gestión de compilar todos los textos oficiales pertinentes sobre la delegación de autoridad en materia de recursos financieros y humanos⁴³, así como el informe de la DCI sobre los distintos marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas (de conformidad con la solicitud formulada con la Asamblea General en su resolución 64/259, párr. 4)⁴⁴.

54. Asimismo, el mandato del CPA aclara, en su artículo 1.3, que el objetivo de los debates es llegar a acuerdos por consenso sobre las cuestiones que entran dentro del ámbito de competencia del Secretario General y, en la medida de lo posible, adoptar una posición común en los asuntos que queden fuera de ese ámbito de competencia para presentarla a la Asamblea General. Debe informarse en consecuencia a los participantes indicando en cada tema del programa (provisional) de cada período de sesiones si es "para acuerdo" o "para

⁴³ La actividad de clarificación de la autoridad delegada es conforme con lo establecido en las cláusulas 1 y 2 del Estatuto del Personal a que se hace referencia en el cuadro 4.

⁴⁴ JIU/REP/2011/5: "Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas".

asesoramiento común de los órganos competentes". Esta última categoría abarcaría todas las cuestiones a nivel de todo el sistema que se desprendan del informe de la CAPI, así como algunas cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos humanos en las Naciones Unidas —incluidas las que tengan consecuencias presupuestarias y comporten cambios en el Estatuto del Personal.

55. Con respecto a los temas "para acuerdo", el Secretario General debería limitarse a aplicar los acuerdos alcanzados e informar a los Estados Miembros acerca de ellos a la mayor brevedad posible por medio del informe del CPA. Con respecto a los otros temas, lo mejor es que el Comité recomiende la adopción de una posición común convenida, que sería defendida en la CAPI y la CCAAP tanto por los representantes de la administración⁴⁵, en cuanto administración de la Organización, como por los representantes del personal en el marco de sus respectivas federaciones. Por lo general, el CCPA ha postergado el examen de esas cuestiones en el pasado cuando ya estaban siendo examinadas activamente por los órganos competentes⁴⁶. El Comité debería tener la oportunidad de examinar a fondo y con la mayor antelación posible las cuestiones referentes a todo el sistema cuando afecten a cualquier categoría del personal de las Naciones Unidas. Si se llega a un acuerdo, la posición adoptada se debe presentar a los Estados Miembros de la Quinta Comisión como la posición común del personal y el Secretario General en el CCPA.

56. Los acuerdos alcanzados en el CCPA tienen su propio peso y pueden influir en órganos como la CCAAP⁴⁷, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la CAPI, algunas veces de manera excesiva, en opinión de los representantes de otras organizaciones⁴⁸. En general, el historial de las relaciones del CCPA con otros órganos es una mezcla de estrecha cooperación (CAPI) y relaciones difíciles (antiguo CAC en distintos momentos)⁴⁹. El CCPA no tomó la iniciativa de establecer contacto directo con esos órganos, y su sucesor seguirá tomando en consideración el hecho de que "cualquier medida concreta de apoyo que tenga consecuencias financieras tendría que ser autorizada por la Asamblea General de acuerdo con los procedimientos presupuestarios normales"⁵⁰.

D.3 Fomento del interés y el conocimiento de los Estados Miembros con respecto a la labor del Comité

57. El Inspector lamenta vivamente y considera que carece de justificación el hecho de que no se hayan distribuido oficialmente a los Estados Miembros los informes de los períodos de sesiones anuales del C(C)PA, lo cual agrava la falta de interacción directa entre

⁴⁵ Decimocuarto período de sesiones del CCPA (1990): en relación con el tema del programa "Seguridad e independencia de la administración pública", "la administración tomó nota de la propuesta y las preocupaciones del personal y prometió examinar la cuestión en el contexto del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, y posiblemente de la CAPI, oportunamente".

⁴⁶ Véase el informe sobre el primer período de sesiones del CCPA (1980), párr. 7, respecto de la concesión del subsidio de educación al personal del cuadro de servicios generales y cuadros conexos.

⁴⁷ Por ejemplo, la protección del personal contratado localmente, informe sobre el quinto período de sesiones del CCPA (1982), párr. 15.

⁴⁸ En el próximo informe de la DCI sobre las relaciones entre el personal y la administración en los organismos especializados y el régimen común se examinará esta cuestión.

⁴⁹ Véase el informe sobre el 7º período de sesiones del CCPA, párr. 34, sobre las prestaciones en caso de evacuación – cuestión que será examinada por el grupo de trabajo ampliado de la CAPI sobre la designación de lugares de destino difíciles; el informe sobre el 17º período de sesiones del CCPA, párr. 52, sobre la edad de separación del servicio, por el Comité Mixto, o la nomenclatura unificada del personal, por la CAPI; el informe sobre el 18º período de sesiones del CCPA, párrs. 64 y 65, sobre la metodología para el estudio de los sueldos —se convino en que los representantes del personal prepararían una lista de propuestas concretas a la administración con miras a someterlas a la consideración de la CAPI.

⁵⁰ Informe sobre el cuarto período de sesiones del CCPA (1982), párr. 16.

el Comité y los órganos intergubernamentales⁵¹. También lamenta el limitado tiempo reservado al tema de las relaciones entre el personal y la administración en el debate sobre los temas de recursos humanos. Tales situaciones pueden explicar el profundo desconocimiento y la falta de interés respecto de las cuestiones referentes a dichas relaciones, frente a otras cuestiones de recursos humanos, por parte de los delegados de los Estados Miembros (incluso los destinados en Nueva York), y tal vez pueda explicar también la escasa aplicación de las decisiones del Comité, incluidas sus posibles consecuencias financieras. Los delegados de los Estados Miembros entrevistados en Nueva York reiteraron insistentemente al Inspector su interés en recibir información clara y ponderada sobre las relaciones entre el personal y la administración y en tener un único interlocutor del personal.

58. Cabe señalar que la administración proporciona alguna información, ya que prepara cada dos años los informes del Secretario General a la Quinta Comisión sobre cuestiones de recursos humanos y puede exponer oralmente su propio punto de vista sobre la evolución de las relaciones entre el personal y la administración, incluso el derivado de los períodos de sesiones más recientes del CCPA. La información a los Estados Miembros sobre las opiniones del personal es mucho más limitada. Los representantes del personal algunas veces tienen dificultades para hablar con una sola voz, debido en particular a que ninguno de sus miembros ha recibido un mandato claro de la Secretaría de las Naciones Unidas a este respecto, ni siquiera el Vicepresidente del CCPA, quien recientemente envió cartas a la administración en nombre de los órganos representativos del personal que participaban en el Comité.

59. En el nuevo mandato del CPA no se clarifica el papel del Vicepresidente, aparte de su función de suplente del Presidente; es importante señalar que el Vicepresidente no puede hablar en nombre de los miembros del Comité. Aunque él o cualquier otro representante designado democráticamente por el personal recibiera tal mandato, el marco actual no le permite exponer oralmente las opiniones del personal en los debates oficiosos que se celebran en la Quinta Comisión sobre cuestiones de recursos humanos, ya que solo puede presentarse un documento común en nombre de todo el personal. Este hecho es conforme con lo dispuesto en el párrafo 4 de la resolución 34/220 (1980) de la Asamblea General, en la que la Asamblea expresó que "está dispuesta a recibir y considerar plenamente las opiniones del personal según las formule un único representante reconocido del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas en un documento que se ha de presentar por conducto del Secretario General y publicar en relación con el tema titulado 'Cuestiones relativas al personal'" (actualmente "Gestión de los recursos humanos").

60. El CCPA no ha propiciado ningún menoscabo de la autoridad del Secretario General por los Estados Miembros. Incluso lamenta "los intentos de los Estados Miembros de modificar el Reglamento del Personal [que] constituyen una nueva erosión de las prerrogativas del Secretario General"⁵². En efecto, según reconoció el ex-SGA del Departamento de Gestión durante el 29º período de sesiones del Comité con respecto a la aprobación del nuevo sistema de justicia interna por la Asamblea General, la adopción de una posición común del personal y la administración respecto de cualquier propuesta "tiene fuerza política y moral" a los ojos de los Estados Miembros, y aumenta así sus probabilidades de aceptación. Además, no existe ningún contacto oficial ni real entre el conjunto del personal, por medio de sus representantes, con sus empleadores últimos (los Estados Miembros) —una de las principales condiciones de cualquier marco de negociación colectiva, tal como ha sido concebido y recomendado por la OIT.

⁵¹ En 2008, el informe del período de sesiones del CCPA, en el que participaron los órganos representativos del personal, se distribuyó como documento oficial con la signatura A/C.5/63/3/Add.1.

⁵² Informe sobre el noveno período de sesiones del CCPA (1984), párr. 16.

61. El Inspector opina que, como mínimo, **todos los Estados Miembros deberán recibir oficialmente a partir de ahora el informe de cada período de sesiones del CPA preparado bajo la autoridad de su Presidente. Dicho informe, que representa las opiniones respectivas o convenidas de ambas partes, deberá presentarse al Presidente del Comité durante una reunión anual oficiosa con los Estados Miembros para examinar los resultados de los períodos de sesiones más recientes, incluido el estado de aplicación de los acuerdos adoptados en ellos.** Los representantes tanto del personal como de la administración podrían asistir a esa reunión para tomar conocimiento de los comentarios y sugerencias. Aunque no se adoptara ninguna decisión sustantiva en esa reunión, todas las partes interesadas podrían así conocer e interesarse en los problemas más urgentes de las relaciones entre el personal y la administración, y aumentaría la transparencia y la comprensión mutua. A fin de reforzar la comunicación y la comprensión entre el personal y la administración, el Inspector sugiere que el CPA establezca un grupo de trabajo sobre esta cuestión, cuyos resultados podrían someterse a la consideración de la Quinta Comisión de la Asamblea General una vez que se llegara a un acuerdo en el Comité. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación aumente la eficacia del CPA.

Recomendación 1

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

D.4 Promover la profesionalidad en el C(C)PA

62. Las cuestiones examinadas por el CCPA son tan variadas que pocos participantes (de una u otra parte) pueden dominarlas, incluidos los textos actualizados y las políticas vigentes sobre todas las cuestiones pertinentes. Aunque el frecuente recurso a grupos de trabajo contribuye a aliviar esta necesidad, la participación activa en el Comité requiere que los representantes estén familiarizados con los temas del programa que se han de examinar. Conscientes de que algunos representantes parecen carecer de ese conocimiento⁵³, ambas partes expresaron claramente el deseo de organizar una capacitación adecuada (según se convino en 2007, pero que nunca se llevó a la práctica debido a presuntas dificultades financieras)⁵⁴.

63. El Inspector reconoce que esto supone un gran esfuerzo para los nuevos representantes elegidos por el personal, en particular cuando no disponen oficialmente de tiempo suficiente para ello en el desempeño de sus funciones ordinarias: no solo deben establecer comunicación y coordinar las actividades con sus colegas, sino también (al igual que los representantes de la administración) mantener conversaciones con especialistas en recursos humanos (posiblemente) externos sobre las cuestiones que se examinan. La habilitación de suplentes como medio de propiciar la preparación, aunque es útil desde el punto de vista de la división del trabajo y la rendición de cuentas⁵⁵, también ha supuesto un aumento del número total de participantes en el CCPA. Actualmente, cada delegación solo

⁵³ La capacitación a este respecto fue una idea ya presentada por el personal en el 18º período de sesiones del CCPA (1994) y por ambas partes (¡en beneficio de la otra parte!) en el 20º período de sesiones del Comité (1996), antes de que finalmente convinieran en que era una necesidad común.

⁵⁴ Véase el capítulo V, secc. F.

⁵⁵ Cada miembro puede estar acompañado de un suplente (ST/SGB/2011/6, párr. 3.1 a) y b)).

puede estar formada por dos miembros por órgano representativo del personal. Algunos de esos órganos también han solicitado al Comité la asistencia de expertos y otros miembros de comités ejecutivos (en ambos casos, a expensas de los propios órganos representativos del personal).

E. ¿Consulta o negociación?

64. En esta subsección se exponen las principales observaciones del Inspector sobre conceptos tan debatidos como consulta y negociación, tomando como base un examen detallado de 31 años de informes del CCPA, así como un análisis de textos y entrevistas sobre las relaciones entre el personal y la administración durante el período 2010-2011. En efecto, hubo disparidad de opiniones en distintos momentos en el CCPA⁵⁶ sobre el tipo de interacción que debía existir entre el Secretario General y los representantes del personal. A este respecto, es útil tener en cuenta la sentencia N° 180 del Tribunal Administrativo de la OIT, en la que se intenta aclarar la distinción:

Si el resultado de las conversaciones (por emplear un término amplio y neutro) es una decisión unilateral, la palabra apropiada es "consulta". Si el resultado es una decisión bilateral, es decir un acuerdo, "negociación" es la palabra apropiada. Se adoptan decisiones después de celebrar consultas, y se llega a acuerdos después de celebrar negociaciones. En la negociación se requiere igualdad de poder (es decir, igualdad jurídica; el poder económico puede ser desigual); la consulta supone que el responsable de adoptar decisiones es quien tiene la capacidad jurídica, con la única limitación de la obligación de consultar a sus interlocutores. Cuando simplemente existe una obligación de consultar, el responsable de adoptar decisiones debe escuchar o todo lo más intercambiar opiniones.

El empleador ordinario, que carece de poder contractual para fijar los sueldos, se encuentra siempre en esta situación y siempre debe negociar para llegar a un acuerdo. Por otra parte, las organizaciones, que tienen en reserva un poder de decisión unilateral, solo pueden encontrarse en esa situación voluntariamente porque prefieran llegar a una solución convenida más que a una impuesta.

65. En las Naciones Unidas, la cláusula 8.1 a) —que es la norma más destacada del Estatuto del Personal sobre las relaciones con el personal— establece lo siguiente: "El Secretario General establecerá y mantendrá un contacto y una comunicación constantes con el personal a fin de asegurar su participación efectiva en la determinación, el examen y la solución de las cuestiones relativas al bienestar del personal, incluidas las condiciones de trabajo, las condiciones generales de vida y otros aspectos de las políticas de recursos humanos". Al optar por el tiempo futuro, la Asamblea General decidió claramente colocar de manera voluntaria a la Organización en la posición de tratar de llegar a soluciones convenidas y no impuestas en los conflictos laborales. Dentro del ámbito de aplicación de la cláusula 8.1 (y solo dentro de él), esa disposición **obliga tanto al Secretario General como a la administración en su conjunto a "asegurar [la] participación efectiva" del personal en cada etapa del proceso de adopción de decisiones sobre políticas que le afecten**. La participación debe comenzar durante el período de diagnóstico inicial, es decir, cuando se determine la cuestión, y proseguir hasta que esta se resuelva. La participación no debe limitarse, desde luego, a la etapa en que se envía a los órganos representativos del

⁵⁶ Período extraordinario de sesiones del CCPA (1982); informe sobre el 6° período de sesiones del CCPA (párrs. 13 y 17), informe sobre el 9° período de sesiones del CCPA (párr. 16); informe sobre el 11° período de sesiones del CCPA (párr. 6); informe sobre el 12° período de sesiones del CCPA (párr. 84); informe sobre el 16° período de sesiones del CCPA (1996).

personal un producto estándar, por ejemplo un proyecto de boletín o de instrucción administrativa del Secretario General, para su aprobación en un plazo de 15 días. Para emplear la terminología del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT), **con arreglo a dicha cláusula 8.1, el resultado de las conversaciones es "una decisión bilateral, es decir, un acuerdo", por lo que, siguiendo ese razonamiento, "negociación" es el término apropiado.**

66. La interpretación de **negociación obligatoria** en el ámbito limitado de las relaciones con el personal por conducto de órganos mixtos establecidos se justifica además por lo siguiente:

- La mayoría de las normas relativas al personal, los boletines del Secretario General y las instrucciones administrativas de este referentes a las relaciones entre el personal y la administración se publicaron después de haberse llegado a **acuerdos** entre los representantes del personal y de la administración en el marco del CCPA⁵⁷, a menudo gracias a los esfuerzos realizados por grupos de trabajo durante o entre períodos de sesiones.
- Siempre se ha empleado el término "acuerdo" dentro de este marco y en los informes presentados al Secretario General por el Presidente del CCPA.
- La celebración de "negociaciones" ha sido un elemento constante de todos los mandatos del CCPA aprobados desde 1983.
- En 2000, la administración reconoció que el CCPA era el "mecanismo de negociación a nivel de toda la Secretaría entre los representantes del personal y la administración"⁵⁸.
- En 2008, la administración reconoció que "los procedimientos aplicados por el Comité se habían regulado sobre la base de negociaciones *de facto* desde que reanudó su funcionamiento en 2006"⁵⁹.
- Algunos de los órganos mixtos establecidos recientemente para la celebración de conversaciones sobre políticas de recursos humanos (y su interpretación) se denominan comités mixtos de negociación. En algunos casos, han sido sustituidos por comités consultivos mixtos en la Sede de las Naciones Unidas (Nueva York, 2007), la ONUG (mayo de 2008) y sobre el terreno (agosto de 2008). Todos se han definido a sí mismos como "el mecanismo mixto del personal y la administración para la celebración de negociaciones entre los representantes de ambas partes", cuyos objetivos y alcance, en el lugar de destino de que se trate, se ajustan a lo dispuesto en la cláusula 8.1 del Estatuto del Personal. Queda por ver si otras oficinas fuera de la Sede y las comisiones económicas regionales seguirán el mismo criterio de establecer comités de negociación, a los efectos de una mayor armonización.
- El nuevo mandato del CPA (ST/SGB/2011/6) pone fin al viejo debate al referirse en seis ocasiones a negociaciones.

⁵⁷ Como se indica en 2 de los 25 anexos del informe sobre el 14º período de sesiones del CCPA (1990): anexo XI: Documento de posición del personal: comentarios sobre los capítulos revisados I, V, VI y VII del Reglamento del Personal; anexo XII: proyecto de modificaciones del capítulo VIII del Reglamento del Personal y ST/SGB/176/Rev.1; otros ejemplos son la revisión 5 de la Serie 300 (1993), el proyecto de instrucción administrativa del Secretario General sobre la composición de los órganos consultivos, y el proyecto de ST/AI/293 sobre los servicios que deben proporcionarse a los representantes del personal.

⁵⁸ Informe sobre el 24º período de sesiones del CCPA, párr. 12.

⁵⁹ Informe sobre el 29º período de sesiones del CCPA, párr. 18.

- En el 32º período de sesiones del CCPA se realizaron esfuerzos para llegar a "acuerdos" escritos más formales y específicos, que se "numerarían" (por ejemplo, Acuerdo N° SMCCXXXII/1) con símbolos oficiales (párrafo 16 del informe sobre el período de sesiones); con arreglo a la sentencia N° 380 del TAOIT, se llega a acuerdos después de celebrar negociaciones.

67. Debe quedar claro que, dentro de las Naciones Unidas, **los procesos de negociación no excluyen procesos de consulta**, ya que toda negociación supone un proceso previo de información mutua, comunicación y ulterior consulta. Además, dentro del contexto del "mecanismo mixto del personal y la administración, tanto a nivel local como de toda la Secretaría"⁶⁰, algunos órganos mixtos se esfuerzan en desempeñar la función contemplada en la cláusula 8.2, es decir, asesorar al Secretario General (y a la administración local en el lugar de destino) respecto de las políticas de recursos humanos y las cuestiones generales relativas al bienestar del personal. Varias juntas y comités se denominaban o siguen denominándose "consultivos", incluso en relación con funciones importantes relacionadas con los procedimientos de contratación, colocación, promoción y organización de la justicia. Otras entidades consultivas existentes —aunque puedan no denominarse así expresamente— comprenden las que se ocupan de la gestión de la salud y la seguridad, el economato, la hostelería, el estacionamiento, etc., en cuyo marco se prevé claramente que la administración consulte a los representantes del personal para la prestación de esos servicios.

68. A fin de determinar si un proceso de interacción comporta consultas o negociaciones, el mandato del órgano mixto de que se trate puede ser indicativo. El proceso de aplicación también puede resultar indicativo —cuando la aplicación es vinculante para ambas partes, el proceso generalmente supone un resultado negociado. Cuando existe desacuerdo en cuanto al proceso seguido para adoptar una determinación —especialmente en cuestiones que afecten a las condiciones de servicio del personal— la cuestión puede remitirse a la jurisdicción competente encargada de la administración de justicia interna de una organización para que adopte una decisión.

⁶⁰ Establecido en virtud de la cláusula 8.2 del Estatuto del Personal y regulado por la regla 8.2 del Reglamento del Personal.

IV. Órganos representativos del personal y relaciones entre el personal y la administración a nivel local

69. En el Grupo de las Naciones Unidas, los funcionarios han establecido sus propias estructuras de representación para examinar las cuestiones que les afectan: en el plano local, entre ellos mismos, a nivel de toda la organización, con otros órganos representativos del personal de la misma federación (véase B.3 *infra*), y, ulteriormente, con la administración, por conducto de órganos mixtos, entre los que cabe destacar el CCPA/CPA. Aunque es bien conocida la estructura jerárquica vertical en el desempeño de las funciones (desde los órganos legislativos hasta los jefes ejecutivos, pasando por la administración y, por último, al conjunto del personal), también existen procesos simétricos ascendentes y espacios para el debate en cuyo marco el personal elige a sus representantes en los respectivos órganos representativos para que asesoren o negocien en su nombre con la administración en foros como los órganos mixtos, incluido el CCPA.

A. ¿Con qué objetivos actúan los órganos representativos del personal?

70. Aunque el alcance y la eficacia de la función que desempeñan los representantes del personal a nivel local puede variar y de hecho varía mucho de un órgano representativo del personal a otro, un análisis de los estatutos de 19 de esos órganos del Grupo 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 de otros servicios útiles para el personal; garantía de su plena participación en los órganos establecidos; representación de todo el personal mediante la adopción de posiciones comunes sobre cuestiones que les afecten; fomento de la participación del personal en las actividades de los respectivos órganos representativos; y fomento de la cooperación con los órganos representativos del personal de otras organizaciones/entidades para promover los intereses colectivos.

B. ¿Cómo está representado y organizado el personal de las Naciones Unidas?

71. En virtud del reconocido principio de libertad de asociación, hay una gran diversidad de órganos representativos del personal en los distintos lugares de destino de las Naciones Unidas, ya se denominen "sindicato del personal" o "asociación del personal", sin que haya importantes diferencias entre ellos, salvo en Ginebra donde un "Consejo de Coordinación del Personal" (CCP) está formado por representantes de diversos grupos (véase el párrafo 78 *infra*).

72. En el Grupo de las Naciones Unidas, independientemente de la terminología que se emplee, las funciones y atribuciones de todos los órganos representativos del personal son bastante similares y cada uno de ellos está afiliado a una de las tres federaciones siguientes: Federación de Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales (FICSA); Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (CCISUA) —cuyos miembros fundadores (el Sindicato del Personal de las Naciones Unidas y el CCP de la ONUG) se separaron de la FICSA en 1982; y la Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas (UNISERV), cuyos fundadores se separaron respectivamente de la CCISUA (el Sindicato del Personal de las Naciones Unidas) y de la FICSA (PNUD/UNOPS/UNFPA) en 2007, a los que se adhirió el Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas en 2008. En el próximo informe de la DCI sobre las relaciones entre el personal y la administración de los

organismos especializados y el régimen común se examinarán las principales funciones de las tres federaciones del personal.

B.1 Intereses respectivos de las distintas categorías del personal

73. Las relaciones entre el personal y la administración invariablemente resultan afectadas por las distintas preocupaciones e intereses del personal, que dependen de muchos factores, como la categoría a la que pertenecen (servicios generales, cuadro orgánico, personal directivo), el lugar de destino⁶¹, el tipo de contratación (local, internacional) y el tipo de contrato, con las consiguientes diferencias de remuneración y derechos y prestaciones. También hay diferencias según que los funcionarios estén destinados en la Sede o fuera de ella, o en un lugar de destino moderno y bien equipado frente a otro pequeño y aislado, ya que los primeros gozan de ventajas comparativas que incluyen, entre otras cosas, lo siguiente: menor preocupación por la seguridad y más y mejores servicios de salud y educación. Quienes trabajan en la Sede pueden añadir a la lista de ventajas lo siguiente: acceso más fácil al personal directivo superior y a los delegados de los Estados Miembros, acceso más fácil a la información sobre vacantes y los cambios de política de la organización, etc.

74. Aparte de las diferencias de remuneración y de derechos y prestaciones, los intereses del personal de las Naciones Unidas de las oficinas locales varían, sobre todo, según que formen parte del personal de contratación local o internacional, ya que ello influye en sus perspectivas de carrera y su movilidad: mientras que el personal internacional puede pasar de una misión a otra, la carrera del personal contratado localmente por definición se limita a la duración de una misión determinada. Aunque el Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas representa debidamente al personal internacional de 42 misiones sobre el terreno, el Sindicato del Personal de las Naciones Unidas (Nueva York) tiene oficialmente la misión de representar al personal de esas misiones contratado localmente, pero en la práctica mantiene escasa comunicación regular con ellos. Ese personal tiene más en común con el personal internacional —preocupaciones comunes (condiciones de trabajo peligrosas, cuestiones relacionadas con la protección y la seguridad, etc.) y retos comunes (experiencia limitada en las relaciones entre el personal y la administración debido a que la mitad del personal del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno posee menos de dos años de experiencia laboral en las Naciones Unidas)⁶²— que con el personal destinado en Nueva York, que forma el grueso del Sindicato del Personal.

75. En opinión del Inspector, **los intereses del personal de contratación local e internacional sobre el terreno podrían estar mejor atendidos si todos se pusieran bajo la protección del Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas**, el cual podría establecer subcomités (por lugar de destino) en los que se pudieran debatir las cuestiones que interesaran a cada categoría antes de que se debatieran y resolvieran a nivel de comité (local) y/o del Consejo (mundial). Debe quedar claro desde un principio que el establecimiento de una estructura unificada no debería en modo alguno suponer un intento de confundir las condiciones de servicio del personal local con las del personal internacional, que son claramente diferentes. **La dirección del Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas podría celebrar consultas internas con sus propios miembros y consultas externas con los órganos representativos existentes del personal de las operaciones de paz y de las misiones políticas especiales contratado localmente sobre un posible arreglo institucional**

⁶¹ Sede, oficinas fuera de la Sede, comisiones económicas regionales y sobre el terreno, incluidas las misiones aptas o no para familias.

⁶² Declaración del SGA del Departamento de Apoyo de las Actividades sobre el Terreno formulada durante una entrevista con la DCI, noviembre de 2010.

destinado a unificar esas estructuras, en relación con lo cual el Sindicato del Personal de las Naciones Unidas desempeñaría una función de facilitación.

B.2 Diversas fórmulas de organización

76. Los cinco órganos representativos del personal⁶³ de ámbito mundial que están integrados en el Grupo de las Naciones Unidas no representan todos de igual manera a sus miembros, ya que la Asociación del Personal tanto de la Universidad de las Naciones Unidas como del ACNUR no han previsto el establecimiento de órganos subsidiarios sobre el terreno en las oficinas locales (si bien existen centros de coordinación y representantes del personal sobre el terreno), y la Asociación del Personal del ACNUR incluso limita la participación del personal sobre el terreno en su órgano ejecutivo⁶⁴. Por el contrario, la Asociación Mundial del Personal del UNICEF dispone que todas las categorías del personal estén representadas, independientemente de su lugar de destino. Con objeto de sentar las bases para el establecimiento de órganos representativos del personal en aplicación de la cláusula 8.1 del Estatuto del Personal, la Asamblea General observó que "se organizarán de tal manera que todos los funcionarios tengan una representación equitativa"⁶⁵. A juicio del Inspector, es fundamental y positivo que el personal de todos los lugares de destino tenga acceso en condiciones de igualdad a mecanismos representativos adecuados y equitativos. Por otra parte, los respectivos órganos representativos del personal de la Sede de las Naciones Unidas, de cada oficina de las Naciones Unidas fuera de la Sede, de cada comisión regional (CEPA, CEPAL, CESPAP, CESPAP) y de cada tribunal penal internacional con un presupuesto financiado con cuotas (Tribunal Penal Internacional para Rwanda, Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia) representan principalmente al personal que trabaja en el lugar de destino/región concreta de que se trate⁶⁶. Algunos de los que tienen un ámbito regional también prevén el establecimiento de órganos representativos del personal subsidiarios y paralelos. Algunos de ellos también son más flexibles con respecto a la estructura de su composición y contemplan la posibilidad de estar integrados por miembros asociados, afiliados, activos y pasivos, jubilados e incluso personas cuyo contrato no tiene una duración mínima.

77. En los lugares de destino donde coexiste un gran número de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, cada una con su propio órgano representativo del personal, los órganos respectivos pueden agruparse en una **Federación (local) de Asociaciones de Personal de las Naciones Unidas (FAPNU)**, que se ocupe de las cuestiones intersectoriales que afectan al personal (por ejemplo sueldos del personal local, seguridad,

⁶³ Asociación Mundial del Personal del UNICEF, Consejo del Personal de la Universidad de las Naciones Unidas, Asociación del Personal del ACNUR, Asociación del Personal del PNUD, el UNFPA y la UNOPS y Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas.

⁶⁴ Los representantes del personal de la dependencia sobre el terreno de la Asociación del Personal del ACNUR pueden presentar una lista de problemas al Consejo del Personal, pero no participar en sus sesiones; el plan de trabajo de la Asociación del Personal es elaborado exclusivamente por los representantes del personal destinados en Ginebra, a pesar de que la mayoría del personal desempeña sus funciones sobre el terreno; los intereses del personal de los lugares de destino más pequeños de la ONU (menos de diez funcionarios) están representados por los representantes del personal destinados en Tokio. Por otra parte, y debería ser la práctica común, el Comité del Personal de las dependencias sobre el terreno (que desempeñan la función de órgano representativo del personal ejecutivo en las misiones sobre el terreno) actúa como miembro del Consejo del Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas.

⁶⁵ ST/SGB/2010/6: Estatuto del Personal de las Naciones Unidas y Reglamento provisional del Personal (2 de septiembre de 2010).

⁶⁶ El Sindicato del Personal de la ONUV también representa a las oficinas locales del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y la UNODC con representantes del personal elegidos sobre el terreno.

relaciones con el país anfitrión, etc.) y trate con los equipos de gestión en los países en calidad de contraparte administrativa. En la práctica, no existen federaciones de ese tipo en la mayoría de los lugares de destino, o se encuentran en una etapa de desarrollo embrionario, y cuando existen desempeñan una función de simple mecanismo de coordinación. Debido a la estructura interinstitucional de su representación del personal y su fácil acceso a los equipos de gestión en los países, la FAPNU puede acabar desempeñando un importante papel entre los órganos representativos del personal locales abordando las cuestiones —por ejemplo los servicios comunes— que pueden resolverse de manera más rápida y eficaz en el lugar de destino, en virtud del principio de subsidiariedad. **Cuando existe una FAPNU, su jefe ejecutivo debe alentar a sus representantes en los equipos de las Naciones Unidas en los países a que celebren consultas periódicas con ese asociado.**

78. La estructura de la representación del personal de la ONUG⁶⁷ es única en su género ya que diversos grupos —tanto si tienen o no un estatuto establecido— participan integrados en "listas" en las elecciones que se celebran anualmente para constituir, mediante representación proporcional, el Consejo de Coordinación del Personal (CCP) de la ONUG, en el que coexisten en virtud de las Normas sobre la representación del personal de las Naciones Unidas en Ginebra (enero de 1983). Al igual que con otros órganos representativos del personal, la administración de la ONUG considera que el CCP es el único interlocutor del personal de esa Oficina. En vez de votar para elegir a un funcionario para un puesto determinado, los funcionarios de la ONUG votan a uno de los grupos de una lista, que en el caso del CCP fueron cinco los que compitieron en las elecciones de 2011. En respuesta a los cuestionarios de la DCI, todos los representantes tanto del personal como de la administración advirtieron de que la proliferación de órganos representativos del personal podía ser contraproducente y desembocar en una situación de competencia y división innecesarias del personal⁶⁸.

B.3 Estructura y procedimientos internos de los órganos representativos del personal

79. En la actualidad, la mayoría de los órganos representativos del personal están organizados en tres niveles, cuya denominación genérica se emplea en el presente informe. El primer nivel está formado por el conjunto del personal, es decir, los "electores". El segundo nivel es un "consejo del personal", que está integrado por los representantes elegidos por el personal por un mandato de duración determinada (habitualmente dos años). El tercer nivel es una "junta", que generalmente está formada por un pequeño grupo de representantes elegidos por el consejo entre sus propios miembros. La mayoría de los órganos representativos del personal tiene esta estructura de tres niveles, aunque con algunas variantes.

80. El consejo del personal, que es objeto de elección directa, es el órgano que aplica las decisiones del pleno y orienta la labor de la junta. Representa a todo el personal en los asuntos relativos a las políticas de recursos humanos y el bienestar del personal, y puede establecer comités subsidiarios y grupos de trabajo especiales. También nombra a representantes en los comités de gestión y los órganos estatutarios y designa a candidatas a los órganos mixtos. El número de sus miembros puede variar considerablemente en función del número total de funcionarios de una entidad, y en algunos se prevé la representación de todas las categorías del personal⁶⁹ —una buena práctica para impedir que el órgano

⁶⁷ Véase "Regulations on representation of the staff of the United Nations at Geneva".

⁶⁸ Debe observarse que el Consejo de Coordinación del Personal (CCP) de la ONUG financia sus actividades principalmente con los ingresos obtenidos del economato administrado por el personal, lo que se supone que reduciría los motivos para exigir al conjunto del personal el pago de cuotas.

⁶⁹ Consejo de la Asociación del Personal de la CESPAAO: igual número de representantes del personal del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales; Consejo de la Asociación del Personal de la

representativo del personal esté dominado por una sola categoría. Algunos de esos órganos prevén la celebración de elecciones parciales si el número de miembros elegidos del consejo queda por debajo de un mínimo —un incentivo positivo para que esos órganos busquen candidatos que hayan demostrado su dedicación a la labor de representación del personal. Algunos también prevén la disolución del consejo mediante revocación del mandato/moción de censura/votación por mayoría simple —prácticas todas ellas adecuadas para propiciar la rendición de cuentas de dichos órganos.

81. La junta está integrada por un pequeño grupo ejecutivo elegido por un consejo entre sus miembros para que ejecute sus directrices. Celebra conversaciones y negociaciones con la administración de la organización sobre cuestiones relacionadas con los objetivos y el programa de trabajo del consejo (de acuerdo con las prioridades establecidas) y puede entablar conversaciones con otros órganos representativos del personal y con la federación de esos órganos a la que pertenezca, de acuerdo con las directrices del consejo. Mantiene a este constantemente informado de la situación, a cuyos efectos realiza un seguimiento de la evolución de los hechos a distintos niveles de gestión y prepara las reacciones correspondientes. Gestiona el presupuesto de los órganos representativos del personal y se encarga de su administración cotidiana (dirigiendo la labor del personal de apoyo de la secretaría del órgano correspondiente), informa a todo el personal y se comunica con él. Lo normal es que una junta esté integrada por tres a siete miembros y se prevea su disolución si no se alcanza un número determinado de miembros.

82. Aunque se requiere un *quorum* en los distintos tipos de reuniones de los órganos representativos del personal, en particular las asambleas generales o reuniones (anuales), las lagunas existentes en algunos estatutos permiten la celebración de reuniones y la adopción de decisiones incluso cuando no esté presente la mayoría de los miembros elegidos. Es preciso que los órganos representativos del personal llenen esas lagunas, ya que los representantes del personal deben hacer honor a sus obligaciones como representantes de sus electores. Si los representantes del personal no asisten a las reuniones del consejo o de la junta de manera regular, **los órganos representativos del personal podrían considerar la conveniencia de reforzar en sus estatutos el principio democrático de la exigencia de una mayoría para afrontar tales situaciones.**

B.4 Participación democrática en las elecciones de los miembros del consejo de un órgano representativo del personal

83. El grado de **inclusión** de los consejos del personal del Grupo de las Naciones Unidas elegidos mediante votación secreta varía de unos a otros: a) órganos representativos del personal de ámbito mundial que permiten la participación de todo el personal de todos los lugares de destino de una organización (por ejemplo el UNICEF); b) órganos representativos del personal de ámbito local/regional (por ejemplo en las Naciones Unidas) que limitan la participación al personal de un lugar de destino, región o subregión determinados (por ejemplo, oficinas de las Naciones Unidas fuera de la Sede o comisiones económicas regionales); y c) órganos representativos del personal que limitan la participación estrictamente a una determinada categoría de funcionarios (por ejemplo el Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas). En todos los casos, **el órgano representativo del personal debe representar (sin discriminación) los intereses de todos los funcionarios que en su estatuto se considere que están en él representados.** En este contexto debe tenerse en cuenta que el conjunto del personal de las Naciones Unidas no elegirá directamente un órgano representativo del personal para toda la Secretaría (y/o el Grupo), con arreglo al modelo de la inclusión total, **por lo que es**

CEPAL: número de representantes del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales proporcional a su composición; Consejo del Sindicato del Personal de la UNU: igual número de representantes del personal académico y administrativo.

necesario que los actuales nueve órganos representativos del personal organicen y establezcan un mecanismo de coordinación que hable con una sola voz en nombre del personal de la Secretaría (y el Grupo) de las Naciones Unidas.

84. En las Naciones Unidas todo el personal puede participar sin limitaciones en las elecciones del Consejo del Personal. En la práctica, este principio se aplica de dos maneras. Una consiste en reconocer a todos los funcionarios automáticamente el derecho de voto (por ejemplo, el CCP de la ONUG y el Sindicato del Personal de las Naciones Unidas). Con arreglo a la otra práctica, el órgano representativo del personal limita el derecho de voto a sus propios miembros o a los miembros que han pagado sus cuotas (de una cuantía razonable); en tales casos, el registro y el pago de las cuotas deberá ser posible para todos los funcionarios sin ninguna otra condición previa. El Inspector valora esta última opción, que también puede aumentar la solidaridad del personal, aunque esta opinión difiera de la opinión de la Oficina de Asuntos Jurídicos, según la cual los órganos representativos del personal "deben admitir la afiliación y los derechos conexos de todos los funcionarios, con independencia de que paguen sus cuotas sociales"⁷⁰. En la mayoría de los casos, el pago de las cuotas se realiza mediante deducciones directas de la nómina —previo consentimiento del funcionario en el momento del nombramiento, con derecho a retirarlo en cualquier momento— cuya cuantía se expresa generalmente de una de las tres maneras siguientes: a) cuota fija; b) porcentaje del sueldo, y c) progresiva en función de los ingresos.

85. La cláusula 8.1 del Estatuto del Personal dispone que los órganos representativos del personal "*se organizarán de tal manera que todos los funcionarios tengan una representación equitativa*". En consecuencia, a fin de reducir el riesgo de desigualdad de trato, el estatuto de algunos órganos dispone que solo podrán ser candidatos en las elecciones a determinados puestos clave ciertas categorías de funcionarios. En los órganos representativos del personal donde no se han adoptado disposiciones para garantizar la representación de diferentes categorías, los funcionarios han expresado preocupación ante la posibilidad de que sus intereses no estén debidamente protegidos por los representantes, que pueden pertenecer exclusivamente a otra categoría del personal. Cuatro órganos representativos del personal⁷¹ utilizan dependencias electorales para constituir sus consejos, de manera que los puntos de vista del personal pertenecientes a una dependencia electoral (categoría profesional o departamento concreto) estén representados en el consejo por medio de un representante elegido entre ellos⁷². Si bien esto puede constituir una buena práctica de representación democrática, como ocurre en el Sindicato del Personal del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia, la alta proporción de puestos vacantes o a los que no se presentaron candidatos para puestos representativos de una dependencia (por ejemplo, el 43º Consejo del Personal del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas) ha inducido a la administración a poner en tela de juicio la representatividad de esos órganos. La elevada proporción de vacantes también puede indicar la falta de interés del conjunto del personal o un temor general de que la administración tome represalias por desarrollar actividades de representación del personal, o una combinación de ambas cosas, cuestión esta planteada a menudo por los representantes del personal en las entrevistas con el equipo de la DCI.

⁷⁰ *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas*, 2008, pág. 483.

⁷¹ Dependencias electorales: Sindicato del Personal del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, Sindicato del Personal de la ONUN, Sindicato del Personal de la ONUV y Sindicato del Personal de las Naciones Unidas.

⁷² Aunque las dependencias electorales del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas se basan en la estructura de los departamentos de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en la necesidad de mantener igual número de miembros por dependencia (150 a 200 funcionarios por dependencia), tres dependencias electorales del Sindicato del Personal del Tribunal Penal Internacional para Rwanda tienen la calificación de cuadro orgánico, servicio móvil y cuadro de servicios generales.

86. Los consejos celebran elecciones anuales (Ginebra) o cada dos años (la mayoría de los órganos representativos del personal), de conformidad con la cláusula 8.1 del Estatuto del Personal, en la que se dispone que deberán celebrarse elecciones "al menos cada dos años". Varios de esos órganos (en particular el Consejo del Personal de la ONUG) han puesto acertadamente en tela de juicio la conveniencia de celebrar elecciones anuales por considerar que una renovación de puestos tan frecuente supone la pérdida de tiempo (el que necesitan los nuevos representantes para familiarizarse con sus nuevas funciones), de recursos (organización de las elecciones, formación de los nuevos representantes) y de energía (en la competición). Un mandato general de dos años sería un plazo que permitiría al Consejo ejecutar de manera más eficaz y realista sus planes de trabajo, si bien cualquier cambio al respecto deberá ser llevado a cabo por el órgano representativo del personal de que se trate de conformidad con sus propios estatutos. La Asociación del Personal del PNUD, el UNFPA y la UNOPS dispone que solo la mitad (por ejemplo, 5 o 6 de 11) de todos los puestos sean objeto de elección cada año, con lo que se evita encontrarse en una situación de un consejo totalmente nuevo en el que ninguno de sus miembros tenga experiencia en materia de representación del personal —lo que es una buena práctica.

Directriz 1

Los órganos representativos del personal deben considerar la conveniencia de fijar en dos años la duración normal del mandato de los miembros de los consejos del personal.

87. Aunque algunos órganos representativos del personal no establecen un límite al número de veces que una persona puede presentarse a las elecciones, otros han adoptado disposiciones que limitan el número de mandatos consecutivos que un representante del personal puede desempeñar, después de lo cual debe esperar un mandato completo para poder volver a presentarse como candidato en otras elecciones⁷³. Aunque toda decisión de imponer un límite a los mandatos corresponde exclusivamente al órgano representativo del personal de que se trate, ese principio tiene sus pros y sus contras. Del lado positivo, puede contribuir a evitar la creación de "representantes del personal profesionales", servir de incentivo para inyectar sangre/ideas/experiencia nuevas en los órganos representativos. Por otra parte, también puede limitar los beneficios que cabe extraer de un representante experimentado, especialmente cuando se ha de negociar con profesionales especializados en recursos humanos, quienes por su parte a menudo no han tenido que someterse a ninguna exigencia en materia de movilidad. **El Inspector considera que la cuestión de la limitación del número de mandatos merece ser examinada en los órganos representativos del personal en el marco de un diálogo libre, sincero y respetuoso.**

Cuadro 2

Participación del personal en las elecciones de los órganos representativos del personal

<i>Órgano representativo del personal</i>	<i>Ciclo electoral</i>	<i>Fecha de las últimas elecciones</i>	<i>Electorado^a</i>	<i>Electores efectivos^b</i>	<i>Porcentaje de votantes</i>
Sindicato del Personal de las Naciones Unidas	Bienal	Junio de 2011	6 325	1 841	29%
CCP de la ONUG	Anual	Marzo de 2011	3 465	810	23%

⁷³ Los plazos límites en el Sindicato del Personal de las Naciones Unidas son los siguientes: Consejo: seis años; Junta: cuatro años.

<i>Órgano representativo del personal</i>	<i>Ciclo electoral</i>	<i>Fecha de las últimas elecciones</i>	<i>Electorado^a</i>	<i>Electores efectivos^b</i>	<i>Porcentaje de votantes</i>
Sindicato del Personal de la ONUV	Bienal	Mayo de 2010	1 200 (436 en 2 dependencias electorales que celebran elecciones)	303 (en 2 dependencias electorales que celebran elecciones)	69%
Sindicato del Personal de la ONUN	Bienal	Noviembre de 2009	2 495	1 026	41%
Asociación del Personal de la CESPAP	Bienal	Septiembre de 2010	427	234	55%
Asociación Mundial del Personal del UNICEF	Anual	Abril de 2011	10 700	4 824	45%
Sindicato de Personal de Zona del OOPS	Trienal	Marzo de 2010	24 679	21 062	85%
Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil de las Naciones Unidas ^c	Bienal	Junio de 2010	7 250	No hubo votación (lista única)	
Consejo del Personal de la UNU	Bienal	2009	727	Confirmación sin elección ^d	

Notas:

^a Número de funcionarios con derecho de voto.

^b Número de funcionarios que han votado.

^c Aunque los candidatos fueron confirmados sin necesidad de votación, los procedimientos democráticos están plenamente vigentes en el Sindicato del Personal del cuadro del Servicio Móvil, y en junio de 2010 se aprobó una nueva constitución mediante *referendum* por 1.399 de los 1.575 electores (88,8%).

^d El número de candidatos era igual al de puestos a cubrir mediante elecciones.

C. Percepciones de la función de representación del personal en las relaciones entre el personal y la administración

88. Quienes no participan directamente en las relaciones entre el personal y la administración pueden tener opiniones sobre los representantes del personal que estén condicionadas por sus propios antecedentes culturales y políticos con respecto a los sindicatos en general. Esas opiniones tienden a ser muy firmes debido a varios factores: a) la función de representante del personal a menudo se equipara (indebidamente) a la de un político por el hecho de haber sido elegidos para desempeñar oficialmente funciones públicas; b) su imagen está empañada por los casos de funcionarios que, sintiéndose profesionalmente vulnerables, tratan de convertirse en representantes del personal, pensando equivocadamente que esa condición les servirá de protección; c) la mayor parte del personal en diversos lugares de destino tiene un contacto muy reducido o nulo con sus representantes; y d) la mayoría de los representantes del personal no ocupa un puesto alto en la jerarquía de la organización (una proporción considerable pertenece al cuadro de servicios generales), lo cual no contribuye a aumentar su credibilidad en un ambiente institucional donde la antigüedad y la categoría a menudo se identifican con la competencia. De hecho, en el Grupo de las Naciones Unidas, salvo casos excepcionales,

muy pocos funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores consideran la posibilidad de desempeñar un papel en los órganos representativos del personal, a diferencia de algunas otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Paradójicamente los directivos que han desempeñado en el pasado un papel en las relaciones laborales en el sector privado tienden a estar más dispuestos a actuar como representantes del personal que los colegas cuya carrera ha transcurrido enteramente en el sector público (nacional o internacional).

Un serio desafío a una representación eficaz: el caso del personal de zona del OOPS

Debido al contexto excepcional en que desarrolla sus actividades el OOPS y la naturaleza de su mandato de prestar servicios casi gubernamentales (educación, salud y servicios de socorro/sociales) a los refugiados palestinos, el Inspector está de acuerdo con la CAPI, la cual había declarado que "el estatuto jurídico del personal de zona del OOPS era complejo y equívoco"⁷⁴. Su fuerza de trabajo consta de dos categorías de personal que se rigen por distintos estatutos y reglamentos del personal y condiciones de empleo. El personal internacional, que asciende a unos 200 funcionarios, es financiado en más de un 50% por las Naciones Unidas. Se aplican las condiciones de empleo del sistema de las Naciones Unidas a ese número relativamente reducido de funcionarios internacionales, que además tienen una asociación del personal propia. Con respecto a los casi 30.000 funcionarios de contratación local, que se rigen por el Estatuto y el Reglamento del Personal de Zona del OOPS y cuyos sueldos están alineados a los de los gobiernos anfitriones, el Organismo depende enteramente de la financiación de donantes voluntarios.

El personal de contratación local está organizado en siete sindicatos en cinco lugares de destino, lo cual contribuye a aumentar la complejidad de las relaciones entre el personal y la administración del OOPS. Son constantes las tensiones y los desacuerdos con los sindicatos locales, generalmente en relación con los sueldos y otras prestaciones. Debido a la falta de mecanismos oficiales de solución de controversias, los desacuerdos desembocan periódicamente en paros y manifestaciones laborales. Las considerables disparidades con respecto a la situación contractual y las condiciones de servicio entre el personal de contratación local e internacional han creado tensiones entre ellos, lo cual ha hecho aún más compleja la solución de controversias entre el personal local y la administración.

El Inspector está convencido de que el grado de tensión —incluida la acción directa por medio de huelgas— y la complejidad de los aspectos políticos y técnicos en juego son tales que se requieren iniciativas audaces para resolverlos, teniendo en cuenta la necesidad de realizar un análisis a fondo de las dimensiones jurídicas, institucionales, políticas, históricas, económicas, financieras, sociales y psicológicas. Esas actividades deben llevarse a cabo con la participación del personal y los representantes de la administración en cada uno de los cinco principales lugares de destino del Organismo, y las observaciones, conclusiones y recomendaciones que de ellas se deriven deberán comunicarse a todos los agentes, incluidas las entidades anfitrionas y los Estados Miembros que participan en la Comisión Asesora del OOPS.

En este contexto, debe observarse que, en 2009, se contrató a un consultor externo para que examinara las relaciones entre el personal y la administración en el OOPS, y también se ha recabado el asesoramiento especializado de la OIT en numerosas ocasiones. El Inspector acoge complacido la organización del taller conjunto sobre relaciones entre el personal y la administración y alienta al Organismo a que siga aplicando las recomendaciones positivas y recabando apoyo externo e independiente. La aprobación de la resolución 65/272 de la Asamblea General sobre el fortalecimiento de la capacidad de

⁷⁴ Informe de la CAPI, A/57/30, párr. 122.

gestión del OOPS debe servir de catalizador para el Organismo, los donantes y la Secretaría de las Naciones Unidas para resolver algunos de los principales problemas financieros con que se enfrenta.

C.1 Relación entre el personal y sus representantes

89. Para mejorar las relaciones entre el personal y sus órganos representativos es preciso garantizar y aumentar la transparencia y la eficacia de su actividad cotidiana. Los factores determinantes de una relación de ese tipo son entre otros los siguientes: proyección exterior de esos órganos (por ejemplo, mensajes radiofónicos, eventos sociales), participación en las reuniones/elecciones de los órganos representativos del personal y los órganos mixtos, y la forma en que los órganos representativos tienen en cuenta las opiniones de los recién llegados. En algunos de los lugares de destino más grandes, ambas partes expresaron preocupación por la competencia entre algunos representantes del personal en el desempeño de sus funciones. Es importante observar que a menudo se pasan por alto en diversos sectores dos principios básicos de la representación del personal:

a) **Las funciones de los representantes del personal son oficiales** y esos representantes son funcionarios de las Naciones Unidas (resolución 51/226 de la Asamblea General⁷⁵). A pesar de este reconocimiento, los representantes del personal han señalado que las evaluaciones de su actuación profesional no comprenden las funciones de representación que desempeñan. Esta práctica resulta especialmente negativa para los presidentes de los órganos representativos del personal con dedicación exclusiva, cuyas evaluaciones de la actuación profesional quedan prácticamente vacías. Como cuestión de principio, el desempeño de la función de representación no debe ni frenar ni acelerar la carrera profesional de ningún representante del personal.

b) **Las funciones de los representantes del personal se desempeñan a título benévolo.** Además de no recibir una remuneración por ello, en su mayoría deben compaginar sus tareas de representación con el desempeño de las funciones asignadas a su puesto, lo cual les exige con frecuencia emplear parte del propio tiempo personal para cumplir ambas obligaciones, lo que a menudo es pasado por alto por sus supervisores directos. El mantenimiento de relaciones de buena fe entre los órganos representativos del personal y la administración, incluidos (pero no solo) contactos oficiales y oficiosos frecuentes, puede influir, y de hecho influye, en el éxito de dichos órganos. Cuando se considera que la labor de representación es ineficaz, ese resultado a veces puede atribuirse a la inadecuada integración de los representantes en los procesos de adopción de decisiones que afectan al conjunto del personal.

90. Con respecto a la cuestión de la representatividad, la única exigencia contenida en los textos jurídicos de las Naciones Unidas es que los órganos representativos del personal se organicen de tal manera que "todos los funcionarios tengan una representación equitativa" (cláusula 8.1 b) del Estatuto del Personal). Algunos representantes de la administración plantearon la cuestión de un umbral de representatividad, después de subrayar la baja participación en las elecciones del Consejo del Personal, que reducía la legitimidad de los representantes electos, y también plantearon la cuestión de "a quién representaba exactamente el Consejo del Personal". El hecho de carecer totalmente de representación del personal debido al establecimiento de un umbral de ese tipo no contribuiría ciertamente a mejorar las relaciones entre el personal y la administración. Los órganos representativos del personal (no) deben (dejar de) otorgar la debida consideración a la directriz que figura a continuación y que debería contribuir a responsabilizar en mayor medida a la representación del personal.

⁷⁵ Resolución 51/226 de la Asamblea General, párrs. 10 y 11.

Directriz 2. Representatividad

Los órganos representativos del personal deben velar por que las opiniones del personal en su conjunto estén debidamente representadas informando y celebrando consultas con ellos antes y después de entablar negociaciones con la administración sobre cuestiones que afecten al bienestar del personal.

D. Percepciones de la función de la administración en las relaciones entre el personal y la administración

91. Aunque algunos directivos reconocieron que las relaciones entre el personal y la administración forman parte tanto de sus responsabilidades profesionales como de la política oficial de las organizaciones, otros se mostraron en general poco convencidos de su importancia. A pesar de que la Asamblea General hubiera reconocido el carácter oficial de las tareas de los representantes del personal, algunos directivos, en particular en algunas operaciones de mantenimiento de la paz, prefirieron simplemente hacer caso omiso de ello, lo que está en contradicción con el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la resolución 128 (II) de la Asamblea General y las Normas de Conducta en la Administración Pública Internacional. Según varios representantes del personal entrevistados, algunos representantes de la administración celebraban consultas con el personal como una exigencia formal, sin ninguna expectativa de obtener resultados positivos del proceso.

92. Debe recordarse que en virtud de la regla 8.1 f) del Reglamento del Personal, los representantes del personal tienen derecho a una participación efectiva en la determinación, el examen y la solución de las cuestiones relativas al bienestar del personal y a presentar propuestas al Secretario General en nombre del personal. Además, la regla 8.1 h) establece que **las instrucciones o directrices administrativas generales sobre las cuestiones relativas al bienestar del personal se transmitirán por anticipado a los órganos representativos del personal** para que puedan estudiarlas y hacer observaciones (excepto en situaciones de emergencia) antes de su entrada en vigor. Queda excluida la utilización de correos electrónicos para informar a dichos órganos acerca de esas instrucciones o directrices administrativas, salvo que vayan acompañados de una invitación a examinar el texto propuesto en el marco de un órgano o marco mixto de negociación aceptado por ambas partes y dentro de un plazo mínimo convenido.

93. **En el documento ST/SGB/274 se exponen claramente las cuestiones que son objeto de consultas a nivel de departamento o de oficina**, en particular: a) las cuestiones relativas al bienestar del personal y los medios y arbitrios de mejorarlo (por medio de reglamentos, normas o políticas); la aplicación del Reglamento del Personal en virtud de las facultades delegadas por el Secretario General en los jefes de los departamentos u oficinas y la aplicación por estos de las políticas y recomendaciones aprobadas por el Secretario General que afecten al personal; y b) la resolución de problemas o crisis a nivel local.

E. Protección de los representantes del personal

94. En las entidades cuya administración no conoce ni aplica esos textos, **los representantes del personal han expresado el temor de que se tomen represalias con respecto a sus aspiraciones de carrera** debido al desempeño de sus funciones de representación, un temor del que también se ha informado en algunos períodos de sesiones del CCPA. Normalmente, **cuando existen políticas de protección de los denunciantes de irregularidades, también deberán aplicarse a los representantes del personal, especialmente cuando haya pruebas de amenazas y/o ataques contra el desempeño de**

las funciones oficiales y protegidas de los representantes elegidos por el personal. En cuanto a los textos oficiales de las Naciones Unidas, los representantes del personal "tienen los mismos derechos, deberes, obligaciones y privilegios que todos los funcionarios" y deben "gozar de la protección contra cualquier discriminación, trato o acto hostil basados en su condición o en su actividad de representantes del personal"⁷⁶.

95. La carrera de los representantes del personal no debe ser negativamente afectada por el desempeño de un papel activo o pasivo en un órgano representativo del personal⁷⁷, y "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 cualquiera otra manera en la Asociación"⁷⁸. Deben tener derecho a gozar de la debida protección cuando negocien con la administración, la cual a su vez deberá abstenerse de adoptar medidas disciplinarias o ejercer presión sobre los representantes del personal, salvo cuando las acciones del órgano representativo del personal puedan atentar contra la dignidad de la administración pública internacional⁷⁹. Los representantes del personal también gozan de "derechos especiales, que comprenden una amplia libertad de expresión y el derecho de criticar a la administración de la organización a cuyos empleados representen"⁸⁰. Sin embargo, dicha protección no debe justificar una falta de conducta.

F. Comunicación dentro de los órganos representativos del personal y entre ellos

96. Una comunicación regular y sin censura dentro de los órganos representativos del personal y entre ellos es fundamental para un desempeño efectivo de la función de representación. Tanto la comunicación efectiva dentro de un órgano de grandes dimensiones como la coordinación entre los órganos plantean dificultades, limitándose en ese último caso fundamentalmente a los congresos de federaciones y los períodos de sesiones anuales del CCPA. En el 18º período de sesiones del Comité (1994) se plantearon los casos de las administraciones que exigían a los órganos representativos del personal que solicitaran autorización previa para utilizar las instalaciones de radiodifusión, y se condenaron esas medidas por considerar que vulneraban el espíritu y la letra de las disposiciones del documento ST/AI/293. El TAOIT ha declarado a este respecto que "la libertad de asociación desaparece si solo se permite una comunicación bajo supervisión entre los miembros. Una restricción que no se justificaría si se impusiera a la expresión hablada, escrita o transmitida por cualquier otro medio de comunicación que la Asociación considere apropiado, no se justifica tampoco cuando el medio sea facilitado por la administración"⁸¹.

97. De conformidad con el principio de libertad de asociación, todas las organizaciones deben, como ya hace la mayoría de ellas, permitir a los órganos representativos del personal utilizar su intranet y sus instalaciones de radiodifusión sin ningún tipo de censura o necesidad de autorización previa. El CPA de la ONUG aplicó ese principio recientemente a iSeek⁸² y se "convino en que la instrucción administrativa ST/AI/293 sobre los servicios e instalaciones que se han de facilitar a los representantes del personal se actualizaría para

⁷⁶ ST/AI/293 y fallo del TANU N° 15 (1952).

⁷⁷ Fallo del TANU N° 924 (1999).

⁷⁸ Fallo del TANU N° 15, *Robinson* (1952).

⁷⁹ Fallos del TAOIT N° 349 (1978) y N° 911, considerando 8 (1988).

⁸⁰ Fallo del TAOIT N° 911, considerando 8 (1988).

⁸¹ Fallo del TAOIT N° 496, considerando 37 (1982).

⁸² Harmonizing procedures for broadcasts, informe sobre el 32º período de sesiones del CCPA, anexo III, apéndice 17.

que incluyera disposiciones relativas a los medios de comunicación y las instalaciones de radiodifusión, teniendo en cuenta las condiciones y las capacidades locales"⁸³. Aunque algunos de estos medios o todos ellos existen en la práctica en las entidades del Grupo de las Naciones Unidas⁸⁴, aún ha de evaluarse plenamente su eficacia y transparencia, ya que el personal ha expresado preocupación por la discriminación en el acceso a ellos. 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

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

98. Aunque la Web ofrece el medio más práctico y eficiente en función de los costos para comunicarse con el personal en general, en la práctica solo un reducido número de órganos representativos del personal tienen su propio sitio web. La labor de información y difusión generalmente se lleva a cabo por medio de mensajes difundidos por radio. Pocos estatutos de esos órganos contienen disposiciones expresas para que se difundan las minutas de las reuniones de su junta/consejo del personal. En opinión del Inspector, todo lo que se examine y decida a los distintos niveles de los órganos representativos del personal debe comunicarse con prontitud al conjunto del personal, y deberán respetarse los compromisos asumidos. A este respecto, se espera que la aplicación de la directriz que figura a continuación propicie una mayor transparencia y responsabilidad de los órganos representativos del personal.

Directriz 3. Comunicación y transparencia con respecto al personal en general

Se invita a los órganos representativos del personal que aún no lo han hecho a que consideren la posibilidad de incluir en sus estatutos respectivas disposiciones que aseguren que las actas de las reuniones de la junta se distribuyan a todos sus miembros y las actas de las reuniones del consejo al conjunto del personal en el(los) idioma(s) de trabajo del lugar de destino antes de transcurridos diez días a partir de la clausura de la reunión, y a que vigilen su cumplimiento e informen al respecto.

G. Comunicación de la administración

99. Además de sus contactos con los representantes del personal, la administración se comunica con el conjunto del personal por diversos conductos, a saber: reuniones a nivel de división y departamento, reuniones de las comisiones paritarias, comunicaciones escritas (por ejemplo, boletines e instrucciones administrativas del Secretario General, memorandos internos) y herramientas de la tecnología de la información y las telecomunicaciones

⁸³ Informe sobre el 32° período de sesiones del CCPA, párr. 78. Acuerdo N° SMCC-XXXII/12, en el que se dispone que "el personal y la OGRH examinarían las cuestiones relativas al acceso a iSeek y el apoyo en materia de tecnología de la información con la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones y el Departamento de Información Pública, respectivamente".

⁸⁴ Por ejemplo, el Departamento de Gestión y el Departamento de Información Pública han contribuido a que en la intranet de las Naciones Unidas (iSeek) aparezcan noticias sobre los órganos representativos del personal.

(intranet, *blogs* y medios). En los últimos años, la administración ha organizado cada vez con más frecuencia asambleas públicas para informar directamente al personal en general incluso de las decisiones adoptadas por los Estados Miembros. Esas asambleas pueden resultar positivas para las relaciones entre la administración y el personal siempre que la información que se comunique se refiera a decisiones elaboradas conjuntamente por los representantes de ambas partes y se permita a todos los miembros del personal formular preguntas directamente al Secretario General u otros funcionarios que presidan las asambleas públicas sin pasar por el filtro previo de ningún directivo.

100. La presentación de peticiones y la organización de manifestaciones e incluso huelgas —estas últimas solo cuando no se ha conseguido llegar a un acuerdo por otros medios o como táctica para ejercer presión a fin de obtener determinadas concesiones— son una práctica poco frecuente de los órganos representativos del personal⁸⁵. Una excepción fue la importante manifestación organizada el 6 de diciembre de 1991 en los jardines de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Aparte del OOPS, donde las huelgas son endémicas (por ejemplo la huelga organizada en octubre/noviembre de 2010, en la que participaron 5.000 miembros del personal de zona, duró 35 días), por lo general no ha habido paros que hayan durado mucho tiempo, con la destacada excepción de la huelga organizada en la ONUG del 25 de febrero al 2 de marzo de 1976; en un informe de la DCI al respecto (JIU/REP/1976/6) se señalaba que, al margen de la crisis de comunicación, existía una crisis de confianza y "una falta evidente de verdadero diálogo basado en una comprensión y confianza mutuas entre los jefes de la Oficina y su personal", aparentemente los mismos problemas subyacentes a la crisis actual en las relaciones entre el personal y la administración en el OOPS.

⁸⁵ Las huelgas están permitidas por los estatutos del CPA de la ONUG y de la Asociación del Personal de la CEPAL. El Reglamento del Personal no dice nada a este respecto.

V. Relaciones entre el personal y la administración a nivel local: prácticas y medios

A. Calidad de las relaciones entre el personal y la administración a nivel local

101. El establecimiento de conductos suficientes para el diálogo entre los representantes de la administración y del personal a nivel local propicia unas relaciones constructivas entre ambas partes. Aunque no existe un modelo de relaciones que sea aplicable por igual a todos los integrantes del Grupo de las Naciones Unidas, ambas partes a menudo han señalado la falta de un ambiente de trabajo seguro y que inspire confianza, y algunos representantes del personal han indicado además que los procesos consultivos en que participaban seguían siendo formales. La existencia de órganos mixtos del personal y la administración que sean activos y constructivos es un buen indicador de que las relaciones en un lugar de destino determinado son buenas. La adopción de disposiciones relativas al establecimiento de órganos mixtos se basa en la cláusula 8.2 del Estatuto del Personal, en la que se dispone la necesidad de establecer órganos mixtos para que asesoren al Secretario General respecto de las políticas de recursos humanos y las cuestiones relativas al bienestar del personal. Se establece que una composición paritaria (igual número de representantes del personal y de la administración) es fundamental para que la credibilidad de un órgano mixto, cuyo presidente debe ser elegido por el Secretario General entre los integrantes de una lista propuesta por los representantes del personal.

102. El Inspector sacó de sus numerosos contactos, observaciones directas y entrevistas la conclusión de que las relaciones a menudo se ven negativamente afectadas por percepciones sesgadas y conflictos de personalidad, que ponen en peligro la imparcialidad de los procesos correspondientes y reduce la confianza mutua. Además del respeto mutuo, **las relaciones entre el personal y la administración requieren, para ser constructivas, el establecimiento de contactos oficiosos y la facilitación del acceso al personal directivo superior**, y el jefe ejecutivo es el que marcará la pauta. Un requisito para lograr relaciones positivas basadas en un diálogo participativo y abierto y llevadas a cabo de buena fe es que los representantes del personal y de la administración empiecen por aclarar las respectivas posiciones, a fin de que cada parte llegue a la mesa de negociación con una sola voz.

B. Distintos tipos de órganos mixtos

103. Los comités consultivos mixtos tradicionalmente han sido los que más se han utilizado para asesorar y formular recomendaciones al Secretario General sobre cuestiones relativas al bienestar del personal en un lugar de destino determinado o fuera de la Sede en general. En los últimos años, los comités mixtos de negociación han sustituido a aquellos en tres lugares de destino (Sede de las Naciones Unidas en Nueva York⁸⁶, ONUG⁸⁷ y CEPA) y sobre el terreno (Comité mixto de negociación para las oficinas fuera de la Sede⁸⁸), lo cual representa una evolución importante con respecto a sus predecesores. Sus respectivos objetivos son los mismos: "Como mecanismo mixto de negociación de buena fe entre los representantes del personal y de la administración, el Comité determinará, examinará y resolverá mediante acuerdos mutuos las cuestiones relativas al bienestar del

⁸⁶ ST/SGB/2007/9, Comité mixto de negociación de la Sede.

⁸⁷ ST/IC/Geneva/2008/18.

⁸⁸ ST/SGB/2008/11, Comité mixto de negociación para las oficinas fuera de la Sede.

personal, incluidas las condiciones de empleo y de trabajo, las condiciones generales de vida y otras políticas relativas al personal, conforme a lo establecido en la cláusula 8.1 a) del Estatuto del Personal".

104. **El Inspector estima que la administración y los órganos representativos del personal de todas las entidades del Grupo de las Naciones Unidas deben velar por que todos los funcionarios, independientemente de su lugar de destino y su categoría, puedan hacer llegar sus preocupaciones a los órganos mixtos de negociación. Los informes de esos órganos deberían transmitirse anualmente tanto a los Estados Miembros como al personal ubicado en las respectivas áreas de competencia en relación con el estado de aplicación de los acuerdos anteriormente alcanzados en los órganos mixtos.**

105. Un segundo tipo de órgano mixto tiene por objeto **asesorar al Secretario General** (la administración, de hecho) **sobre cuestiones más específicas:** contratación y promoción, para los órganos centrales de examen (comités y grupos de trabajo) establecidos en distintos lugares de destino⁸⁹, comités de apelación de clasificaciones de puestos (cuadro orgánico, servicios generales, personal sobre el terreno) y grupos de trabajo sobre la separación voluntaria del servicio. **Un tercer tipo de órganos mixtos se ocupa de la cuestión de la administración de los servicios e instalaciones específicos de un lugar de destino determinado,** y comprenden, entre otras cosas, comités sobre servicios de comedores, servicio de garaje, economato, guardería, transporte local, fondos de asistencia del personal, etc. **El personal desempeña en esos órganos una función en gran medida consultiva.**

106. La principal reforma del sistema de justicia interna de las Naciones Unidas, en cuyo marco deben resolverse las controversias entre el personal y la administración⁹⁰, tenía por objeto aumentar su independencia, profesionalidad y descentralización⁹¹. Con ese fin, órganos mixtos como la Junta Mixta de Apelación y el Comité Mixto de Disciplina (CMD) han sido sustituidos por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, que está formado por magistrados de carrera. Los representantes del personal pueden seguir desempeñando una función importante mediante su participación en el Consejo de Justicia Interna⁹², un órgano mixto que presenta a la Asamblea General recomendaciones sobre candidatos al cargo de magistrado del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas, expresa sus puntos de vista sobre la aplicación del nuevo sistema de administración de justicia y prepara el código de conducta para los magistrados. Los representantes del personal también pueden presentar al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y al Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas un escrito *amicus curiae* en apoyo de la reclamación de un funcionario (con permiso del magistrado). Sin embargo, a pesar de las reformas más arriba mencionadas, sigue habiendo varios problemas: los representantes del personal observaron que la Oficina de Asistencia Letrada al Personal solo tenía representación en cinco lugares de destino, a pesar de que la administración tenía en todo el sistema de las Naciones Unidas acceso a asesores jurídicos. En los lugares de destino que carecían de representación de la Oficina de Asistencia Letrada al Personal, el personal solo contaba con la asistencia de representantes del personal que tenían una formación o conocimientos jurídicos escasos o nulos.

⁸⁹ Véase ST/SGB/2006/6 y ST/AI/2006/3.

⁹⁰ A nivel de la Secretaría, el CCPA participó activamente en el proceso de reforma de la administración de justicia a partir de 2001.

⁹¹ Véase A/RES/61/261, Administración de justicia de las Naciones Unidas.

⁹² Véase ST/SGB/2010/3, Organización y mandato de la Oficina de Administración de Justicia.

C. Relaciones entre la administración y los órganos mixtos

107. Si bien los representantes del personal y de la administración convinieron en principio en que los órganos mixtos representaban un mecanismo adicional para la celebración de consultas de buena fe y serias en el ámbito de las relaciones entre ambas partes, esos órganos no pueden por sí solos garantizar unas relaciones positivas. Varios factores limitan su eficacia (incluido el CCPA) en el plano local, y según algunos representantes del personal entrevistados consistirían en lo siguiente: falta de seguimiento de la aplicación de los acuerdos y recomendaciones, recomendaciones de esos órganos de las que la administración a menudo hace caso omiso, frecuente inasistencia de los representantes de la administración a las reuniones o falta de participación en la etapa de elaboración del programa, y en algunos casos conflictos de personalidad. Los representantes del personal a menudo se encontraron con hechos consumados después de que se les hubiera pedido con muy poca antelación que formularan comentarios o después de que la administración ya hubiera preparado un texto definitivo. Por tanto, se consideraba que las reuniones de los órganos mixtos frecuentemente se utilizaban con fines de sondeo más que como foros de diálogo constructivo para resolver cuestiones.

108. Varios representantes de la administración entrevistados seguían considerando que **todos** los órganos mixtos desempeñaban una función meramente consultiva: la posición del representante del personal podía tenerse en cuenta siempre que coincidiera con los intereses generales de la organización. A su juicio, los comités consultivos mixtos tenían una eficacia limitada debido a la falta de profesionalidad de algunos representantes del personal, que se servían indebidamente de ellos para formular inquietudes individuales en vez de presentar cuestiones que afectarían al personal en general. Algunos representantes de la administración a nivel local también consideraban injusto que se les incluyera en las críticas que los representantes del personal pudieran formular por las decisiones adoptadas unilateralmente por la administración en la Sede (de modo parecido a las críticas que se hacían a la administración de la Sede por las decisiones adoptadas por los Estados Miembros). Los representantes de la administración también instaron a que se adoptara una actitud más flexible en los mecanismos de examen a fin de tener en cuenta los aspectos socioculturales propios de cada lugar de destino.

109. A pesar de las limitaciones anteriormente mencionadas, hay ejemplos positivos de órganos mixtos que han facilitado las relaciones entre el personal y la administración. En el Comité Consultivo Mixto del UNICEF, todos los acuerdos son vinculantes para ambas partes, se registran y se informa de ellos a todo el personal. Los órganos mixtos también pueden servir para reducir las tensiones, como en el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, en el que, cuando el mandato del Tribunal estaba llegando a su fin, se estableció un Comité Mixto sobre la Retención del Personal (2008), el cual debía reunirse con cada división para determinar qué funcionarios despedir y cuáles retener. Asimismo, con ocasión de la reducción de personal en la UNODC y la deslocalización de determinadas funciones en la ONU, los criterios que debían aplicarse se examinaron previamente con los representantes del personal a fin de mitigar lo más posible los efectos negativos que pudieran tener en el personal. En el ACNUR, el Comité Consultivo Mixto llegó a un importante acuerdo en virtud del cual la administración no podría adoptar ningún procedimiento sin formular previamente una política clara relativa a esa cuestión.

D. Servicios e instalaciones y tiempo disponibles oficialmente para el desempeño de la función de representación del personal

110. La disponibilidad oficial de los servicios e instalaciones y el tiempo que son indispensables para que los representantes del personal y los órganos representativos del

personal puedan desempeñar debidamente y con eficacia las funciones oficiales previstas en el Estatuto y el Reglamento del Personal están garantizados por la instrucción administrativa ST/AI/293 (1982), en la que se dispone que se les proporcionarán los servicios e instalaciones que puedan necesitar para desempeñar sus funciones con prontitud y eficacia, y se indican los siguientes servicios e instalaciones de que pueden disponer: locales para la celebración de reuniones, servicios de secretaría, facilidades de reproducción y distribución de anuncios, boletines y otros documentos, lugares donde colocar comunicados o boletines, y servicio de comunicaciones telefónicas, telegráficas y de facsímile.

111. De conformidad con la instrucción administrativa ST/AI/293, se concede oficialmente a los representantes del personal tiempo razonable (incluido tiempo de viaje razonable) para asistir a las reuniones en las que les incumbe desempeñar una función oficial. Durante el 19º período de sesiones del CCPA (1995), el Comité convino en establecer un grupo de tareas mixto del personal y la administración encargado de definir las actividades de representación y el tiempo requerido para llevarlas a cabo, cuyas recomendaciones fueron tomadas en consideración por el Secretario General en la preparación del informe A/C.5/50/64, en el que se define el "tiempo razonable para las actividades de representación del personal" (véase el cuadro que figura más abajo). La Asamblea General reconoció implícitamente la necesidad de conceder tiempo libre a los representantes del personal para el desempeño de sus funciones al decidir que los períodos por los que los representantes elegidos del personal queden liberados ininterrumpidamente de sus funciones normales (jornada completa o jornada parcial) no podrán exceder de cuatro años (A/RES/51/226). A juicio del Inspector, aparte del número total de funcionarios representados, al determinar el tiempo que se concede para el desempeño de esas funciones también se deberá tener en cuenta el número de lugares de destino representados por el mismo órgano del personal⁹³.

Cuadro 3

Fórmula de relevo oficial de los funcionarios acordada en el CCPA para determinados lugares de destino (A/C.5/50/64)

<i>Categoría del representante del personal</i>	<i>Menos de 1.000 funcionarios representados**</i>	<i>Más de 1.000 funcionarios representados*</i>	<i>Ginebra</i>	<i>Nueva York</i>
	Presidente/Presidente del Comité o del Consejo Ejecutivo	60% del tiempo (96 horas al mes)	Tiempo completo	Tiempo completo
Primer y Segundos Vicepresidentes/ Secretario Ejecutivo Adjunto	30% del tiempo (48 horas al mes)	60% del tiempo (96 horas al mes)	Tiempo completo	Tiempo completo
Otros miembros del Comité Ejecutivo	16 horas al mes	32 horas al mes	32 horas al mes	44 horas al mes
Miembros del Consejo del Personal	10 horas al mes	10 horas al mes	10 horas al mes	15 horas al mes
Representantes del personal en misiones sobre el terreno	5 horas al mes	5 horas al mes		

* Viena.

** Addis Abeba, Bangkok, Ammán, Servicio sobre el terreno de Jerusalén, Nairobi, Santiago.

⁹³ La cuestión del tiempo concedido a las federaciones se examinará en el próximo informe de la DCI sobre las relaciones entre el personal y la administración en los organismos especializados y el régimen común de las Naciones Unidas. Ambas cuestiones están interrelacionadas.

112. Las instrucciones mencionadas más arriba se dictaron cuando únicamente la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra aplicaban la fórmula de relevo oficial basándose en el criterio de "más de 1.000 funcionarios representados". Según los representantes del personal, en la práctica la administración hacía caso omiso o aplicaba indebidamente esas instrucciones en muchas entidades (una cuestión que se ha planteado periódicamente en los períodos de sesiones del CCPA), ya que a algunos presidentes de órganos representativos del personal no se les concede tiempo oficial alguno para actividades de representación (Consejo del Personal de la ONU, Sindicato del Personal del Tribunal Penal Internacional para Rwanda). Deben tenerse en cuenta las circunstancias excepcionales con que se enfrentan los representantes del personal en cada organización, especialmente en las más pequeñas donde, en el mejor de los casos, solo se les concede un relevo a tiempo parcial, por lo que necesitan simultanear el desempeño de sus funciones profesionales y de representación del personal, con las consiguientes consecuencias negativas en la calidad de ambas. Cuando no se concede tiempo para la actividad de representación, los representantes del personal a menudo han de desarrollar esa labor durante el horario oficial de trabajo y completar su desempeño profesional después de la jornada oficial. Tal situación está en contradicción con la afirmación de la Asamblea General de que las funciones de los representantes del personal son oficiales.

113. Asimismo, si bien algunas organizaciones (CCP de la ONUG, Sindicato del Personal de la ONUN, Asociación del Personal de la CEPAL) ponen a un auxiliar administrativo a jornada completa a la disposición de los órganos representativos del personal, otras no lo hacen (Tribunal Penal Internacional para Rwanda). Algunos órganos financian al personal de apoyo con cargo a su propio presupuesto, pero la administración no debe aprovecharse de esa situación para denegarles la prestación de asistencia de secretaría, especialmente si se tiene en cuenta lo dispuesto en la instrucción administrativa ST/AI/293, y tomando en consideración que el presupuesto de pequeños órganos de representación del personal suele ser demasiado limitado para sufragar los gastos del personal de apoyo. El examen puso de manifiesto la inexistencia de criterios concretos para determinar cuáles son las necesidades razonables de locales de oficina adecuados, quedando la decisión a la buena voluntad de la administración local.

114. De conformidad con sus estatutos, los órganos representativos del personal normalmente presentan durante su asamblea general anual sus cuentas debidamente comprobadas por auditores independientes. Los fondos de esos órganos se utilizan para prestar servicios a sus miembros (asesoramiento jurídico, guardería, deportes y esparcimiento, beneficencia, viajes a algunas reuniones, divulgación). Deberían formularse claramente directrices relativas a la financiación de los gastos de viaje y viáticos de los miembros y miembros suplentes de esos órganos que asisten a reuniones importantes, en particular el CPA y la asamblea general anual de sus federaciones respectivas. Teniendo en cuenta el considerable aumento del número de funcionarios de las entidades de las Naciones Unidas que se ha registrado después de la publicación de la instrucción administrativa ST/AI/293 (1982), así como algunas de sus omisiones más patentes, se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación aumente la eficacia de la representación del personal.

Recomendación 3

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

E. Capacitación del personal y la administración en materia de relaciones mutuas

115. Una de las conclusiones más claras del examen es el acuerdo casi unánime acerca de la necesidad de organizar e impartir capacitación específica y complementaria a los representantes del personal y de la administración, incluidos los directores de operaciones recién nombrados, en las cuestiones referentes a las relaciones mutuas. Aunque el hecho de impartir esa capacitación tiene indudables consecuencias en términos de programas educativos, material didáctico e instructores, los beneficios deberían ser superiores a los costos: una mayor profesionalidad de ambas partes en los procesos de las relaciones mutuas, junto con un conocimiento más a fondo de los intereses respectivos, aumentarían las probabilidades de resolver las controversias de manera constructiva y **reduciría el costo y la pérdida de tiempo y energía que toda controversia puede comportar**. Durante las entrevistas, ambas partes destacaron las esferas en que sería útil impartir capacitación, particularmente en técnicas de negociación y un mejor conocimiento de elementos fundamentales como los estatutos y los reglamentos del personal, las políticas en materia de recursos humanos y los códigos de conducta. Debe observarse que un número considerable de entrevistados de ambas partes consideraron positivamente la posible celebración de sesiones de capacitación conjunta.

116. Los directivos de recursos humanos y los representantes del personal también encargaron en 2006 la preparación de parte del material didáctico utilizado en el período extraordinario de sesiones del CCPA en 2007. En la preparación de una carpeta de materiales didácticos podrían utilizarse como base los módulos de capacitación del UNICEF sobre cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración y el Manual de la FICSA sobre las normas de representación⁹⁴, así como el Manual de la Federación General de Sindicatos (GFTU) sobre técnicas de negociación y para ejercer influencia, utilizados por algunos órganos representativos del personal en el Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones Internacionales del Personal de las Naciones Unidas (CCISUA), como el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia. La capacitación podría impartirse sobre el terreno o utilizando módulos en línea en sesiones separadas y conjuntas para los representantes del personal y de la administración.

⁹⁴ Véase también *Practical industrial relations in the UN system. Negotiating and influencing skills resource book* (Tribunal internacional para la ex-Yugoslavia con la Federación General de Sindicatos, (abril de 2011)).

117. También se ha hecho referencia periódicamente a la necesidad de capacitación sobre cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración en diversos períodos de sesiones del CCPA, incluida una recomendación de que se imparta obligatoriamente capacitación en "gestión del personal" (2001) a todo el personal directivo, y un acuerdo⁹⁵ sobre un programa especial de capacitación de los representantes del personal (2007), que comprende un programa básico de tres días de duración para todos los representantes del personal y un programa de dos días de duración para los miembros ejecutivos de los comités del personal. En el 32º período de sesiones del CCPA (junio de 2011) se acordó restablecer del grupo de trabajo sobre capacitación de los representantes del personal para que prosiguiera su labor, y que sus resultados se presentarían en el siguiente período de sesiones del CPA (Acuerdo N° SMCC-XXXII/14). Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la coordinación y la cooperación entre los representantes del personal y de la administración.

Recomendación 4

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

⁹⁵ Informe sobre el 28º período de sesiones del CCPA, anexo III, apéndice 6 (Propuesta del Sindicato del Personal del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia).

VI. Principios y textos básicos sobre las relaciones entre el personal y la administración

A. Independencia de los funcionarios internacionales

118. Al establecerse las Naciones Unidas en 1945, se adoptaron los modelos preexistentes de administración pública internacional, incluidas las políticas y prácticas en materia de recursos humanos y de relaciones entre el personal y la administración, de la Sociedad de las Naciones, la secretaría de la OIT y el servicio exterior de países como los Estados Unidos de América y el Reino Unido. La noción de una administración pública internacional moderna, independiente de cualquier Estado, se deriva de la visión de Sir James Eric Drummond, el primer Secretario de la Sociedad de las Naciones, que fue incorporada en el Informe Balfour (1920), en el que se señalaba que los funcionarios de la Secretaría de la Sociedad, una vez nombrados, dejaban de ser funcionarios del país del que eran ciudadanos para convertirse en funcionarios de la Sociedad y debían gozar de una posición permanente o por lo menos estable. En consecuencia, la remuneración de los funcionarios de las Naciones Unidas se determina fundamentalmente aplicando los principios Noblemaire⁹⁶ y Flemming⁹⁷, por los que se asegura, respectivamente, que los emolumentos del personal del cuadro orgánico serán comparables a los de los funcionarios de la administración pública del país en que mejor se remuneren, mientras que los sueldos del personal del cuadro de servicios generales serán comparables a los mejores tipos de remuneración locales. En el decenio de 1920, la OIT fue la organización que primero estableció un estatuto del personal⁹⁸, un sindicato del personal, órganos mixtos y un tribunal administrativo.

119. El tratado fundacional de las Naciones Unidas, es decir, la Carta de las Naciones Unidas, proclama cuatro principios fundamentales aplicables a todos los funcionarios de la Organización: a) conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional (Art. 1); b) promoción del respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades (Art. 55); c) el carácter exclusivamente internacional del personal de las Naciones Unidas (Art. 100); y d) la consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad (Art. 101.3). Por tanto, el personal de la Organización, al comprometerse a respetar la Carta, también debe tener garantizado el respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales y recibir la debida protección del derecho internacional.

⁹⁶ En el Informe Noblemaire (1921) se establecía que la contratación y la carrera de los funcionarios internacionales se basaría en el mérito y no en la protección nacional o política y que su selección se realizaría de acuerdo con el criterio de una amplia distribución geográfica. Se proponían contratos de empleo permanente para aumentar la seguridad en el trabajo y reforzar la capacidad de los funcionarios para resistir las presiones ejercidas por el gobierno de su respectivo país.

⁹⁷ El Comité Flemming, en su informe al Secretario General (31 de octubre de 1949), recomendaba la clasificación de los puestos en cuadro de servicios generales, cuadro orgánico y categorías superiores en sustitución de la escala de 19 niveles vigente en la Sociedad de las Naciones.

⁹⁸ Véase Djokitch, Alexandre, *The Staff Union of International Labour Office – Its origins and the commencement of its activity*, Ginebra: OIT, 1973.

B. Estado de derecho

120. El respeto del estado de derecho condiciona la observancia de todos los demás principios de gobernanza y funcionamiento. El Secretario General observó recientemente que "la evolución del derecho internacional ha hecho que más y más derechos se atribuyan directamente a la persona. Sin embargo la Organización no ha evolucionado al mismo ritmo. Ha llegado la hora de que el derecho aplicable a las Naciones Unidas se ajuste a la evolución reciente de las normas internacionales de derechos humanos" (A/65/318). El Inspector está de acuerdo con esa opinión y señala que la Asamblea General recientemente exhortó "al sistema de las Naciones Unidas a que, según proceda, aborde sistemáticamente los aspectos relacionados con el estado de derecho en las actividades pertinentes, reconociendo la importancia que este reviste en prácticamente todos los ámbitos de la labor de las Naciones Unidas"⁹⁹.

121. Ese principio está bien definido en el informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), en el que se añade lo siguiente: "Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal"¹⁰⁰. Las entrevistas realizadas confirman que los funcionarios que prestan servicios en las secretarías de las organizaciones internacionales son especialmente sensibles a esos aspectos.

C. Libertad de asociación y representación del personal

122. El principal órgano legislativo de las Naciones Unidas, a saber, la Asamblea General, comenzó a incorporar los principios de las relaciones entre el personal y la administración ya en su primer período de sesiones (febrero de 1946), cuando se aprobó el Reglamento Provisional del Personal mediante la resolución 13 (I)¹⁰¹. En su segundo período de sesiones, celebrado el 17 de noviembre de 1947, la Asamblea aprobó la resolución 128 (II) sobre los derechos sindicales (Libertad de asociación), en la que se acogieron con satisfacción las "Decisiones relativas a la libertad de asociación, aprobadas por unanimidad en el 30º período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo" (11 de julio de 1947). Reconociendo los principios proclamados por la Conferencia Internacional del Trabajo¹⁰², la Asamblea consideró que el derecho inalienable de libertad sindical de asociación es (...) "esencial para el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y para su bienestar económico" e invitó a la OIT a "proseguir sus esfuerzos, a fin de hacer posible la adopción de uno o varios convenios internacionales". La Asamblea General hizo suyos los principios enunciados por la Conferencia Internacional del Trabajo,

⁹⁹ Véase resolución 65/32 de la Asamblea General, "El estado de derecho en los planos nacional e internacional".

¹⁰⁰ Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616).

¹⁰¹ Artículo 15 del Reglamento del Personal: "El Secretario General tomará las medidas necesarias para que los miembros del personal participen en las discusiones relacionadas con los nombramientos y ascensos".

¹⁰² Comprende "el reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo, la cooperación de las empresas y de los trabajadores en el mejoramiento continuo de la eficiencia de la producción, y la colaboración de trabajadores y patronos en la preparación y aplicación de la política social y económica".

respecto a los derechos sindicales, así como los que se mencionan en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia (1944)¹⁰³.

123. La cuestión de la representación del personal, en particular sus derechos y su acceso a los diversos mecanismos de las organizaciones respectivas, ha sido abordada, directa o indirectamente, en cerca de 40 resoluciones aprobadas por la Asamblea General en sus primeros 65 períodos de sesiones. Los textos fundamentales en los que se define la función de los órganos representativos del personal de las Naciones Unidas y se establecen órganos mixtos de gestión del personal fueron aprobados por la Asamblea General, en su sexto período de sesiones, en las cláusulas 8.1 y 8.2 del Estatuto del Personal. En las Normas de Conducta en la Administración Pública Internacional¹⁰⁴ se establece claramente que "la libertad de asociación es un derecho humano fundamental y los funcionarios públicos internacionales pueden establecer asociaciones, sindicatos u otras agrupaciones, formar parte de ellos y promover y defender sus intereses" (párr. 26).

D. Derechos humanos

124. La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 (III) (10 de diciembre de 1948), protege plenamente a los funcionarios internacionales como personas (arts. 1, 2 y 20) y como trabajadores (arts. 23 y 24) y reconoce su derecho a organizarse (art. 23.4). El Inspector quedó sorprendido porque la mayoría de los representantes de la administración, en su respuesta al cuestionario de la DCI, observaron que la Declaración Universal de Derechos Humanos y diversos convenios y declaraciones pertinentes de la OIT se aplicaban de hecho a los funcionarios, pero no eran objeto de reconocimiento expreso.

E. Convenios y declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo: negociación colectiva

125. En una organización mundial con un número creciente de miembros, cada vez más diversificada y fragmentada, cuya estructura jerárquica ha adquirido mayor complejidad y en la que se aplican condiciones de servicio diferenciadas, las relaciones entre el personal y la administración lógicamente se han hecho más problemáticas. En ese contexto, es sin duda el momento apropiado para exponer algunas normas básicas aplicables a nivel de todo el sistema que regirían dichas relaciones y que se derivan de los instrumentos y principios internacionales vigentes, que muchos Estados Miembros han ya adoptado y ratificado. En efecto, las organizaciones internacionales en general y las Naciones Unidas en particular constituyen una plataforma ideal para la aplicación concreta de los valores universales contenidos en esos instrumentos y principios internacionales. Cabe señalar también que la supresión de los contratos permanentes otorgará gradualmente a la mayoría de los funcionarios de las Naciones Unidas una condición análoga a la de los trabajadores ordinarios y, por lo tanto, el derecho a gozar de los mismos derechos que ellos.

¹⁰³ Véase la resolución 128 (II) de la Asamblea General, primer párrafo del anexo.

¹⁰⁴ Las Normas de Conducta en la Administración Pública Internacional fueron preparadas inicialmente en 1954 por la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional y posteriormente revisadas por la CAPI en 2001 y acogidas con beneplácito por la Asamblea General en su resolución 56/244.

126. La Asamblea General, basándose en el reconocimiento fundamental que hace en su resolución 128 (II) de que los funcionarios son seres humanos (y a los que, por lo tanto, se aplica la Declaración Universal de Derechos Humanos) y la reiterada declaración de que constituyen el "activo más preciado de la Organización", debe velar por que los diez principios enunciados y promovidos en el "Pacto Mundial" de las Naciones Unidas¹⁰⁵ relativos al sector privado se apliquen plenamente al personal de la Organización, especialmente el Principio 3, en el que se exhorta a apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. De conformidad con los instrumentos pertinentes de la OIT, se considera que el derecho a la negociación colectiva es la actividad o el proceso que propicia la celebración de un contrato colectivo, que corresponde a lo siguiente:

*"Todo acuerdo escrito relativo a la condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional"*¹⁰⁶.

127. Varios instrumentos de la OIT¹⁰⁷ proclaman el derecho a la negociación colectiva, empezando por la Declaración de Filadelfia (1944), que se incorpora en la Constitución de la OIT y se considera una de las obligaciones solemnes de la Organización y sus Estados miembros. El Convenio de la OIT sobre la negociación colectiva (Nº 154, 1981) define esa negociación como sigue:

"Todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez" (art. 2).

128. En el capítulo III del presente informe se formulan las siguientes conclusiones:

- Los procesos de negociación del CCPA, el futuro CPA y los comités mixtos de negociación tienen el carácter de "negociación" y además "colectiva" ya que están en juego los intereses de todo el personal de una organización o entidad o de una categoría de ese personal;
- Los órganos representativos del personal que participan en esos procesos garantizan por definición la representación de los intereses colectivos, se consideran legítimamente "organizaciones de trabajadores" y las cuestiones examinadas forman parte de las "condiciones de trabajo y de empleo";

¹⁰⁵ Véase el documento JIU/REP/2010/9: "Asociaciones entre las Naciones Unidas y empresas: Función del Pacto Mundial". La iniciativa se puso en marcha en 1999, y se hace referencia a ella en las resoluciones 55/215, 56/76, 58/129, 60/215 y 64/223 de la Asamblea General.

¹⁰⁶ Recomendación Nº 91 de la OIT sobre los contratos colectivos, párr. 2.

¹⁰⁷ La OIT aprobó otros convenios y recomendaciones relativos a la negociación colectiva, en particular, 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), el Convenio sobre la negociación colectiva (1981 – Nº 154) y la Recomendación sobre la negociación colectiva (1981 – Nº 163).

- Los acuerdos que de esos procesos se derivan se consignan por escrito y tienen un carácter colectivo (a pesar de que en la mayoría de los casos no se emplee la expresión "acuerdos colectivos" en el contexto de las Naciones Unidas) y, cuando entran plenamente dentro del ámbito de competencia del Secretario General, no solo se consideran vinculantes, sino que también son objeto de procedimientos de seguimiento y de seguimiento conjunto de su aplicación.

129. **Si se considera que las Naciones Unidas son el empleador y están representadas por una administración autorizada para discutir y formalizar acuerdos, cabe llegar a la conclusión de que la mayoría de los procesos de negociación oficial de las relaciones entre el personal y la administración que tienen lugar en la organización, en particular en el CPA, reúnen actualmente todas las características de una negociación colectiva. Sin embargo, ello no significa ni supone que todos los procesos de interacción entre el personal y la administración y de los órganos mixtos tengan por objeto celebrar acuerdos colectivos y constituyan una negociación colectiva, al menos en algunos tipos de órganos mixtos (véase la sección V.B). En particular, ello no significa que pueda celebrarse una negociación colectiva más allá de los límites de la autoridad delegada por los Estados Miembros en el jefe ejecutivo y la administración.**

130. En efecto, la Asamblea General, cuando delibera basándose en los informes de la CAPI (y el ulterior asesoramiento de la CCAAP), determina unilateralmente el elemento más importante de las condiciones de empleo, a saber, la remuneración. Con respecto a las decisiones en esa esfera, no se celebra ninguna negociación colectiva. En el siguiente informe de la DCI sobre las relaciones entre el personal y la administración se examinarán posibles medios para que los representantes del personal puedan actuar como asesores del asesor (CAPI) del responsable de adoptar una decisión. El Inspector recomienda que se apruebe la recomendación que figura a continuación, que se basa directamente en los instrumentos de la OIT, en particular la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)¹⁰⁸. Se espera que la aplicación de esta recomendación propicie la rendición de cuentas en las Naciones Unidas.

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 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).

131. **Si se aprueba la recomendación 5, el Secretario General deberá informar a la Asamblea General sobre la marcha de su aplicación en todos los períodos de sesiones que se celebren sobre recursos humanos.**

¹⁰⁸ La recomendación se basa además en los artículos 1, 2.1 y 4 del Convenio N° 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949) y los artículos 3 y 5 del Convenio N° 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948).

VII. La obligación de todos de rendir cuentas

A. Responsabilidad y obligación de todas las partes interesadas de rendir cuentas

132. A los efectos de una mayor eficacia de las relaciones entre el personal y la administración de las Naciones Unidas, todas las partes interesadas deberán rendir cuentas del desempeño de sus funciones respectivas e interactuar periódicamente en el marco de los foros establecidos, con mandatos y normas de procedimiento claros y transparentes, con miras a facilitar de manera efectiva la celebración de consultas y negociaciones, la definición y aprobación de acuerdos, su ulterior aplicación y el seguimiento de estos. En caso contrario, todo intento de realizar una reforma efectiva en las relaciones entre el personal y la administración de las organizaciones internacionales seguirá siendo un objetivo ilusorio.

133. De conformidad con lo dispuesto en las cláusulas 8.1 y 8.2 del Estatuto del Personal, y teniendo en cuenta que las relaciones entre el personal y la administración deben culminar en negociaciones (después de una actividad de información y consulta recíprocas), el Inspector propone en el presente informe ocho reglas (de sentido común) para la celebración de negociaciones constructivas, que se basan no solo en las entrevistas mantenidas con los representantes del personal y de la administración, sino también en las publicaciones existentes sobre psicología, diplomacia y relaciones laborales, así como las prácticas actuales y las enseñanzas extraídas en diversas esferas, desde acuerdos entre empresas privadas hasta los expertos de la OIT¹⁰⁹.

Cuadro 4

Reglas para la celebración de negociaciones constructivas

Aplicación a las relaciones entre el personal y la administración

R1. Marco institucional

Existencia de un marco institucional definido (convenido por ambas partes), con normas de procedimiento transparentes interpretadas de manera inequívoca.

Los comités consultivos mixtos, los comités mixtos de negociación, el CPPA y el futuro CPA (con sus mandatos respectivos) son los marcos establecidos y mutuamente convenidos para abordar las cuestiones relativas a los recursos humanos a nivel local, de la Secretaría y del Grupo de las Naciones Unidas.

R2. Representatividad y rendición de cuentas

Legitimidad de todos los representantes de ambas partes mediante una verificación conjunta inicial de las credenciales; representatividad y rendición de cuentas de todos los representantes a sus respectivos representados.

Del lado de la administración, representatividad mediante delegación de autoridad por escrito del Secretario General en sus representantes directos y los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas. Del lado del personal, representatividad legítima de los órganos representativos del personal por medio de un sistema de elecciones que garantice una representación democrática del conjunto del personal y la posibilidad de celebrar consultas con

¹⁰⁹ Sriyan de Silva, ILO Collective Bargaining Negotiations Conditions for Successful Collective Bargaining (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/srscbarg.pdf>).

ellos en relación con los acuerdos que tengan repercusiones importantes.

R3. Respeto mutuo y buena fe en la comunicación

El respeto mutuo y la buena fe son elementos esenciales de un diálogo constructivo.

La comunicación entre los representantes del personal y los representantes de la administración (en cada parte y entre ambas partes) debe llevarse a cabo de acuerdo con procesos participativos democráticos, incluida la aceptación de los distintos puntos de vista que se expresen de buena fe con miras a llegar a un consenso.

R4. Participación basada en los conocimientos e intercambio de información transparente

Los participantes deben poseer un nivel verificable de conocimientos básicos y especializados en la esfera de que se trate; las partes deberán intercambiar información pertinente con antelación.

Debe establecerse un umbral mínimo de posesión de conocimiento por parte de los representantes de la administración y del personal (incluso mediante la participación en sesiones de capacitación obligatoria) sobre los elementos básicos del marco de recursos humanos (reglamento y estatuto del personal) y las relaciones entre el personal y la administración, así como un conocimiento general sobre la gestión de las cuestiones colectivas en la esfera de las relaciones laborales.

R5. Una posición claramente definida con anterioridad

Cada parte asiste a la negociación preparada en cuanto al fondo (mandato) y la táctica (posiciones de reserva).

Después de las etapas preliminares de información y consultas mutuas, los representantes de ambas partes deben acudir al órgano mixto preparados para representar plenamente la posición definida con sus representados.

R6. Participación efectiva en los procedimientos de las relaciones entre el personal y la administración

Dentro del marco convenido y respetando las reglas del juego establecidas, participación activa de todos los representantes.

No participar en los procesos consultivo y de negociación (C(C)PA, comités mixtos de negociación) no es constructivo y dificulta el proceso de obtención de resultados negociados. Una política de "silla vacía" no conduce a ninguna parte.

R7. Cohesión y coherencia

Una vez que se han expuesto las posiciones de todos los representantes y se han tenido en cuenta en cada parte, debe adoptarse un frente unido ante la otra parte.

Debe evitarse la fragmentación en cualquiera de las "partes" resolviendo con discreción las cuestiones internas (si es posible antes de las negociaciones) por medio de un diálogo constructivo.

R8. Verificación y aplicación de los acuerdos – Seguimiento y evaluación

Se establece, organiza y utiliza oficialmente un marco mixto de seguimiento de la aplicación efectiva de los acuerdos, se determinan las responsabilidades efectivas de cada parte y se adoptan instrumentos para una evaluación eficaz (dentro de determinados plazos).

Se han ensayado muchos procesos, que pueden combinarse, para hacer un seguimiento de la aplicación de los acuerdos concertados en el CCPA (véase la sección III.B.2). La adopción de acuerdos precisos para los directivos puede ser útil a estos efectos si se incluye un objetivo sobre las relaciones entre el personal y la administración para todo el personal directivo de categoría superior. El CPA y los órganos representativos del personal deben establecer un sistema que permita supervisar las medidas adoptadas en cada lugar de destino para aplicar los acuerdos celebrados y firmados.

134. Las normas más arriba mencionadas se basan en el concepto de comportamiento responsable y rendición de cuentas, que se define como la "responsabilidad de los propios actos ante alguien" en el primero de los 16 principios enunciados por el CCPA en su 24º período de sesiones (2000). En períodos de sesiones anteriores del Comité se convino también en que "los mecanismos de rendición de cuentas deben basarse en el principio de buena gobernanza, que comporta el respeto de la ley, las reglas y los reglamentos; transparencia; comunicación efectiva y clara; trabajo en equipo; fortalecimiento de la moral del personal; respeto del multiculturalismo; lealtad a la organización, y fomento de la capacitación y orientación del personal". Los informes de la DCI sobre rendición de cuentas y supervisión (JIU/REP/1993/5 y JIU/REP/2011/5) también son instructivos a este respecto¹¹⁰.

135. Solo recientemente se formuló una definición oficial de la rendición de cuentas en la resolución 65/259 de la Asamblea General, con arreglo a la cual es "la obligación que tienen la Secretaría y sus funcionarios de responder de todas las decisiones tomadas y las medidas adoptadas por ellos, y de responsabilizarse por cumplir sus compromisos, sin reservas ni excepción". Esta definición se aplica tanto a la administración (incluidos los jefes ejecutivos) como al personal, ya que los directivos también forman parte del personal y se rigen por el mismo Estatuto y Reglamento del Personal. Aún es necesario definir, establecer y poner en marcha algunos mecanismos de supervisión, presentación de informes y posiblemente jurisdiccionales para asegurarse de que cada parte interesada sea responsable de sus actos. En el cuadro 5 se exponen las funciones de las tres partes que intervienen en las relaciones entre el personal y la administración.

B. Responsabilidad y rendición de cuentas de los representantes del personal

136. La credibilidad de los órganos representativos del personal en el marco de las relaciones entre el personal y la administración se determina por la medida en que rinden cuentas al personal en general y a otros representantes del personal (marco interno) y su observancia del reglamento y el estatuto de la organización (marco externo). De conformidad con la Carta y la cláusula 8.1 del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas (véase el anexo I) sobre la organización de dichos órganos y las elecciones a ellos, su

¹¹⁰ La Asamblea General tomó nota con reconocimiento del primero en su resolución 48/218.

reconocimiento y aceptación por la administración indica que su funcionamiento democrático está garantizado, entre otras cosas, por el respeto de la regla 8.1 c) del Reglamento del Personal sobre la posibilidad de ser elegido y la regla 8.1 d) sobre los escrutadores. Además, la mayoría de los estatutos de esos órganos contienen disposiciones que prevén la posibilidad de que todo funcionario proponga/apruebe enmiendas del estatuto y del reglamento del personal (mediante *referendum*) y promueva una votación de revocación del mandato/moción de censura para disolver el consejo que había sido elegido, siempre que se cumplan determinados requisitos mínimos de participación. Por su parte, los órganos representativos del personal pueden realizar encuestas entre el personal para conocer su evaluación de las cuestiones que son causa de preocupación.

Cuadro 5

Responsabilidades de las partes en las relaciones entre el personal y la administración

<i>Por categoría</i>		
<i>Representantes de los Estados Miembros</i>	<i>Jefes ejecutivos y representantes de la administración</i>	<i>Representantes del personal</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Interés activo en las principales características de las relaciones entre el personal y la administración y su marco institucional dentro del Grupo de las Naciones Unidas. Solicitud de información directa sobre las posiciones y perspectivas de los representantes del personal y de la administración sobre las cuestiones relativas a los recursos humanos de que se trate, y adopción de medidas para que se evalúen esas posiciones y perspectivas, antes de iniciar un debate entre ellos. • Establecimiento de un diálogo regular con los representantes del personal. • Respeto de la autoridad del Secretario General como primer oficial administrativo y abstención de toda forma de microgestión. • Coherencia entre la aprobación de las políticas referentes a las relaciones entre el personal y la administración y sus consecuencias presupuestarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión efectiva de la organización plenamente conforme con los textos vigentes (estado de derecho). • Comunicación efectiva con los representantes tanto del personal como de la administración, en particular los directores de operaciones, con el fin de propiciar unas relaciones constructivas. • Establecimiento de un diálogo oportuno y transparente con los representantes del personal sobre iniciativas relativas a los recursos humanos y aplicación efectiva de las políticas convenidas al respecto. • Alineación coherente entre los directores de recursos humanos y los directores de operaciones en todos los lugares. • Políticas de puertas abiertas para los dirigentes de los órganos representativos del personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • El personal se esfuerza en adquirir conocimientos sobre las cuestiones relativas a los recursos humanos. • Disposición a celebrar acuerdos con la administración por medio de un diálogo intenso y constructivo. • Función de representación efectiva basada en la celebración de consultas con el conjunto del personal e interacción con la administración. • Prácticas democráticas basadas en el respeto mutuo dentro de los órganos representativos del personal y entre ellos.

Compartidas

Creación de confianza y establecimiento de límites claros con respecto a la delegación de autoridad de los Estados Miembros en el Secretario General (y del Secretario General en los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas que se autoadministran).

Aplicación efectiva de las políticas de recursos humanos y defensa de los derechos y obligaciones del personal, con plena observancia de la Carta de las Naciones Unidas, los derechos humanos y los principios laborales internacionalmente reconocidos, así como los reglamentos y estatutos internos; el respeto y la aplicación de las reglas del juego por ambas partes alentará al conjunto del personal a participar en los procesos y debates democráticos sobre las cuestiones que les afecten.

137. A fin de propiciar la rendición de cuentas de los representantes del personal elegidos, en algunos estatutos de los órganos representativos del personal (Sindicato del Personal de las Naciones Unidas, CCP de la ONUG, Sindicato del Personal de la CEPA), se prevé un proceso de arbitraje interno, de acuerdo con el principio de que las cuestiones internas deben resolverse aplicando mecanismos internos¹¹¹, por ejemplo comisiones de arbitraje, cuyos laudos son vinculantes para todos los órganos representativos del personal y los representantes del personal y pueden contener disposiciones relativas a la imposición de sanciones¹¹². En la práctica, la eficacia (capacidad para resolver las controversias internas) y la independencia de esos órganos requiere el fortalecimiento de su capacidad para hacer frente a las presiones de un consejo, una junta o incluso de la administración de que se trate.

Directriz 4. Aumentar la eficacia de los comités de arbitraje

En los órganos representativos del personal donde exista un comité de arbitraje, los candidatos a formar parte de ese órgano deben poder demostrar que poseen conocimientos adecuados sobre cuestiones jurídicas y referentes a las relaciones entre el personal y la administración, deben ser elegidos mediante un proceso de selección transparente, no deben desempeñar ninguna función directa o indirecta en las actividades de los órganos representativos del personal que puedan suponer un conflicto de interés y ejercer de manera totalmente independiente sus funciones.

138. Con respecto al fomento de la rendición de cuentas y una mayor democracia en los procesos electorales de los órganos representativos del personal, en la mayoría de los estatutos de esos órganos se prevé el nombramiento de escrutadores encargados de organizar y celebrar las elecciones de manera independiente y de publicar sus resultados (a menudo mediante un informe). Los escrutadores deben ser inelegibles, de acuerdo con los

¹¹¹ *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas*, 2009, capítulo VI, Opiniones jurídicas de la Secretaría de las Naciones Unidas, *Note to USG for Internal Oversight Services regarding oversight authority over UNSU*, pág. 394.

¹¹² Las sanciones pueden ser las siguientes: amonestación verbal, amonestación por escrito, suspensión de los derechos de voto en la junta ejecutiva y/o el consejo o una recomendación de revocación del mandato. Si bien la Comisión de Arbitraje de Ginebra puede conocer de cualquier "inobservancia de este Estatuto", su homólogo en Nueva York solo puede conocer de las denuncias relacionadas con decisiones de los órganos representativos del personal o de los representantes del personal. Sin embargo, sus estatutos no prevén ninguna protección específica de los derechos de los representantes del personal y los órganos representativos del personal. Ni el TAOIT ni el TANU se consideran competentes para conocer de las controversias internas; véanse los fallos N° 1147 y N° 1897 del TAOIT y N° 1145 (2003) del TANU.

estatutos, como representantes del personal o como miembros de un órgano representativo del personal (ya que podría crearse un conflicto de interés) y deben desarrollar sus actividades de manera independiente de otras entidades y órganos representativos del personal.

Directriz 5

Todos los órganos representativos del personal deben considerar la conveniencia de establecer mecanismos de verificación de los electores y de recuento de votos por escrutadores independientes cuando se organicen elecciones.

139. Con el fin de propiciar la rendición de cuentas y aumentar la eficacia de los representantes del personal, los representantes recién elegidos deberán recibir capacitación sobre las cuestiones básicas de las relaciones entre el personal y la administración ya que deben tener conocimiento del marco de recursos humanos (estatuto y reglamento del personal, instrucciones administrativas pertinentes, etc.) para cumplir las disposiciones y ayudar al personal a interpretar y comprender sus derechos y deberes en virtud del marco jurídico vigente y los posibles cambios que en él se introduzcan.

140. Los registros financieros de los órganos representativos del personal (que estarán a cargo de un tesorero elegido) deberán ser auditados por un profesional independiente (buena práctica para evitar un conflicto de interés y garantizar plena transparencia) o un comité de auditoría interno (conforme a lo previsto en 13 de los 19 estatutos de órganos representativos del personal) que certifique anualmente las cuentas presentadas por el tesorero al personal. Por su parte, la administración de las Naciones Unidas deberá abstenerse todo lo posible de participar en las operaciones internas de los órganos representativos del personal y en las controversias que surjan en ellos. **A fin de propiciar la rendición de cuentas de los representantes del personal, estos, en su calidad de funcionarios, deben observar las disposiciones del reglamento financiero y el reglamento del personal vigentes de la organización/entidad de que se trate. Cuando actúen en nombre de los órganos representativos del personal, los representantes también serán objeto de supervisión interna.**

C. Responsabilidad y rendición de cuentas de los directivos

141. **La responsabilidad y el ámbito de autoridad de los directivos que se ocupan de los asuntos de recursos humanos deben estar bien definidos en cada caso. Una capacitación eficaz y continua es fundamental para el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas.** Se convino en estos dos importantes principios en el 24º período de sesiones del CCPA. Sin embargo, durante las entrevistas con la DCI, los representantes del personal observaron que los mecanismos de supervisión y control interno, en particular los medios de informar a todas las partes interesadas de las decisiones adoptadas, siguen siendo limitados. Los representantes del personal no desempeñan actualmente ningún papel de supervisión del desempeño de las funciones directivas, a pesar de que la tendencia actual en el sector de la gestión demuestra que existe interés en conocer tales prácticas por medio de exámenes de todos los aspectos aún por establecer. La supervisión de la gestión se lleva a cabo de arriba hacia abajo por la propia administración (sin compartir esa información con el exterior), y los representantes de esta generalmente consideran que las auditorías anuales que la OSSI y la Junta de Auditores realizan representan una supervisión suficientemente a fondo. No obstante, de conformidad con lo establecido en la resolución 64/259, la Organización considera que debe rendir cuentas no solo ante los órganos de supervisión, sino también ante los Estados Miembros y el personal.

142. Los pactos suscritos en 2009 —acuerdos entre el personal de gestión de categoría superior y el Secretario General, que comprenden, entre otras cosas, un plan de acción en materia de recursos humanos— representan un importante instrumento de rendición de cuentas. Uno de los indicadores del plan tiene por objeto determinar hasta qué punto ha sido efectiva la consulta entre el personal y la administración en las reuniones celebradas por la administración y los representantes del personal durante el ciclo de desempeño. Es fundamental que todo nuevo sistema de supervisión contenga indicadores válidos (que se describen más abajo como propuestas) que permitan realizar un seguimiento de la aplicación de medidas encaminadas a mejorar las relaciones entre el personal y la administración en el marco de un proceso interactivo de consultas con los representantes del personal sobre las cuestiones que afecten a este.

Cuadro 6

Indicadores del desempeño de las funciones directivas en las relaciones entre el personal y la administración a todos los niveles

Indicador propuesto del desempeño en las relaciones entre el personal y la administración

Objetivo

1. Número de cuestiones que entran dentro del ámbito de la cláusula 8.1, en relación con lo cual se han celebrado consultas o negociaciones con los representantes del personal.	Este indicador sirve para determinar si todas las cuestiones que afectan al personal han sido objeto de consulta o negociación, de conformidad con lo establecido en el estatuto y el reglamento del personal vigentes.
2. Con respecto a nuevas medidas que afecten al personal, el número de documentos sustantivos distribuidos por lo menos cuatro semanas antes de los períodos de sesiones del órgano mixto local y seis semanas antes de los períodos de sesiones del CPA, con indicación clara del plazo establecido para la presentación prevista de los primeros comentarios del personal.	Facilitar a los representantes del personal la tarea de organizar consultas con el conjunto del personal en sus respectivos lugares de destino a fin de obtener una retroinformación verdaderamente representativa de sus miembros como elemento necesario de unas buenas relaciones entre el personal y la administración (su evaluación sería un elemento decisivo para determinar si se han producido mejoras en esta esfera).
3. Número de reuniones de información y, en particular, reuniones conjuntas para informar a todo el personal sobre los efectos de las medidas convenidas antes de su promulgación/puesta en práctica.	Este indicador proporcionaría una cifra de las iniciativas conjuntas del personal y la administración, y podría establecerse en el marco de este indicador un número mínimo de iniciativas por año.

143. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la coordinación y la cooperación entre los representantes del personal y de la administración.

Recomendación 6

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

D. Relaciones entre el personal y la administración y delegación de autoridad

144. El establecimiento de un marco de rendición de cuentas claramente definido, junto con un marco de supervisión conexo, es fundamental para unas buenas relaciones entre el personal y la administración y contribuirá a mitigar la desconfianza y las frustraciones. Durante las entrevistas, los representantes tanto del personal como de la administración destacaron la necesidad de disponer de un marco de rendición de cuentas bien definido y establecido, y algunos representantes del personal se lamentaron de que los representantes de la administración, a pesar de haber recibido una capacitación en materia de gestión, en último término no rendían cuentas de la aplicación de las decisiones que ellos mismos habían acordado en el ámbito de las relaciones entre el personal y la administración.

145. Se logró poner en funcionamiento las nuevas entidades establecidas en el curso del tiempo en el Grupo de las Naciones Unidas mediante la aplicación de distintos procedimientos de nombramiento del personal directivo de categoría superior¹¹³, así como la adopción de diversas normas y la publicación de instrucciones administrativas dirigidas al personal. Estos hechos, que se han producido a lo largo de varios decenios en virtud de muchas resoluciones y en el contexto de distintos intereses de diferentes partes, añadieron complejidad a la diversidad, con el resultado de **un corpus fragmentado y complejo de textos normativos que son poco claros con respecto a la cuestión de la delegación de autoridad**. Tanto la CCAAP (A/64/683) como la Asamblea General, en su resolución 64/259, han expresado preocupación a este respecto.

146. Durante el 24º período de sesiones del CCPA, la administración manifestó su frustración observando que "seguía habiendo un sistema de autoridad y adopción de decisiones de múltiples niveles que tendía a diluir la responsabilidad individual". Había faltado un elemento que definiera claramente, sobre todo para los directivos, la autoridad y la responsabilidad otorgadas a los jefes ejecutivos a efectos de la consecución de los objetivos establecidos a fin de que los directivos y el personal rindieran cuentas del desempeño de sus funciones. A este respecto, debe observarse que en las relaciones entre el personal y la administración también es mucho lo que puede "perderse en el camino" de lo que los representantes del personal y de la administración acuerden oralmente en los órganos mixtos y de lo que quede consignado por escrito.

147. La resolución de todas las cuestiones al nivel local apropiado con suficiente autoridad delegada es el núcleo fundamental del "principio de subsidiariedad". Su aplicación evita los estrangulamientos y el despilfarro de recursos en lo alto de la jerarquía orgánica a la que se remite regularmente el personal directivo cuando hay incertidumbre con respecto a su nivel de delegación de autoridad. Tales prácticas son causa de ineficiencia y demoran la resolución de cuestiones que podrían haberse abordado a nivel local si se hubiera dispuesto de una definición más clara de la autoridad delegada. Los representantes de la administración a nivel local necesitan una delegación de autoridad que ofrezca un margen de maniobra para abordar directamente las cuestiones que entran dentro del ámbito limitado de su lugar de destino en consulta con los representantes del personal en los órganos mixtos locales, mientras que las cuestiones a nivel de la Secretaría podrían ser abordadas por el CPA.

¹¹³ Véase JIU/REP/2009/8, "Selección y condiciones de servicio de los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas"; JIU/REP/2011/2, "Transparencia en la selección y el nombramiento de funcionarios directivos de categoría superior en la Secretaría de las Naciones Unidas".

E. Responsabilidad y rendición de cuentas de los Estados Miembros en las relaciones entre el personal y la administración

E.1 Comunicación

148. Si bien el personal tiene claramente el derecho de ser oído por la CCAAP (desde su creación en 1946 en virtud de la resolución 14 (I), párr. 2) cuando esta se ocupe de los aspectos presupuestarios de los asuntos de personal, los Estados Miembros toman conocimiento de esos asuntos sobre todo por conducto de la administración. En 1979, la Asamblea General, en su resolución 34/220, contempló la posibilidad de un acceso oficial directo y limitado del personal a los Estados Miembros, ya que expresó "que está dispuesta a recibir y considerar plenamente las opiniones del personal" según las formule a) un único representante reconocido del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas en un documento que se ha de presentar por conducto del Secretario General y publicar en relación con el tema titulado "Cuestiones relativas al personal" (actualmente Gestión de los recursos humanos) y b) a nivel del sistema de las Naciones Unidas, según las formule un representante designado por la FICSA en relación con el tema titulado "Informe de la CAPI"¹¹⁴. La presentación de las opiniones del personal sobre las "Cuestiones relativas al personal" tradicionalmente se encomendó solo al Presidente del Sindicato del Personal de las Naciones Unidas en Nueva York. A raíz de la decisión del Sindicato (2003-10) de suspender su participación en el CCPA, tanto el Presidente del Sindicato como el Vicepresidente del Comité pudieron presentar sus opiniones a la Comisión, si bien de manera puntual, por medio de solicitudes por escrito. **En opinión del Inspector, ha llegado el momento de adoptar disposiciones sencillas con respecto a estos asuntos.**

E.2 Perspectivas de los Estados Miembros con respecto a las relaciones entre el personal y la administración e interés en ellas

149. El Inspector advirtió grandes diferencias en cuanto al grado de comprensión de las relaciones entre el personal y la administración y al interés en ellas en una muestra de 16 Estados Miembros durante la misión que realizó a Nueva York, incluidos (pero sin limitarse a) los presidentes de los grupos regionales (noviembre de 2010), así como algunos países que por propia iniciativa participaban en una reunión del Grupo de Países de América Latina y el Caribe (GRULAC) con el Inspector, sobre el tema de las relaciones entre el personal y la administración, considerada muy importante. Aunque algunos Estados Miembros parecían tener escaso interés en esas relaciones más allá de las inquietudes expresadas por algunos de sus nacionales que prestaban servicios en las Naciones Unidas (o su interés era limitado precisamente porque muy pocos compatriotas prestaban servicios en la Organización), otros, por ejemplo los representantes de los países del Grupo de los 77, observaron que era importante para ellos adoptar una posición común con respecto a las relaciones entre el personal y la administración (de la que carecían actualmente), ya que en conjunto tenían un número considerable de funcionarios que trabajaban en la Secretaría y que necesitaban ser defendidos. Los Estados Miembros consideraban por lo general que la "desconfianza existente entre el personal y la administración" era perjudicial, y algunos observaron además la existencia de discrepancias en la posición de la Secretaría durante el sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General (recursos humanos). Además, dichas relaciones presentaban un doble reto: si bien el personal parecía estar desorganizado, la administración parecía hacer caso omiso de las preocupaciones expresadas por aquel en relación con determinadas cuestiones o que no podían presentarse de manera convincente ante los Estados Miembros.

¹¹⁴ Estas últimas se examinarán en el informe de la DCI sobre las relaciones entre el personal y la administración en los organismos especializados y el régimen común.

150. Los Estados Miembros destacaron la necesidad de mayor transparencia en los procesos de adopción de decisiones por ambas partes y señalaron que estaban dispuestos a examinar puntos de vista divergentes, siempre que se presentaran de manera transparente. En caso contrario, se dudaría no solo de si la administración facilitaba la expresión de las preocupaciones del personal, sino también si los representantes del personal presentaban debidamente las preocupaciones de todos sus representados. Antes de presentar propuestas a los Estados Miembros, la administración debía examinarlas con los órganos representativos del personal y realizar un análisis a fondo de su validez. Esos órganos se enfrentaban, desde la perspectiva de los Estados Miembros, con el problema de la fragmentación y algunas insuficiencias en la gobernanza interna, lo cual daba lugar a situaciones de estancamiento y la formulación de propuestas poco realistas. Por su parte, la administración debía desempeñar mejor una función de intermediaria entre los Estados Miembros y el personal. Asimismo, los Estados Miembros pedían a las entidades de las Naciones Unidas que ofrecieran recompensas y formularan recomendaciones para que se adoptaran mejores prácticas de gestión a título de incentivo.

E.3 Posiciones de los Estados Miembros con respecto a las medidas que deben adoptarse para mejorar las relaciones entre el personal y la administración

151. Los representantes de la mayoría de los Estados Miembros estimaban que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas debían respetar las disposiciones de los convenios relativas a las normas y los derechos humanos y laborales, especialmente con respecto a su aplicación al personal de las Naciones Unidas, y algunos observaron que los propios funcionarios podían negociar la inclusión de términos de ese tipo en sus contratos. Señalaron que era importante que se adoptaran medidas para proteger la independencia de los funcionarios internacionales y, por lo general, se mostraron dispuestos a que se introdujeran reformas en el CCPA, de manera que dejara de ser un evento para transformarse en un proceso. En cuanto al establecimiento de un diálogo más directo con los órganos representativos del personal, los Estados Miembros indicaron que las disposiciones de la resolución 34/220 de la Asamblea General limitaban su capacidad para establecer contactos directos con los distintos órganos. Advirtieron de que, al haber demasiados interlocutores del personal, el establecimiento de un diálogo más directo y fragmentado podía comportar la expresión de sentimientos marginales y no representativos. **A fin de mejorar su comunicación con los Estados Miembros, los órganos representativos del personal deben organizar las relaciones entre ellos de manera más rigurosa en el futuro. En particular, podrían reagruparse federándose en una estructura del personal de las Naciones Unidas. Dicha estructura podría hablar legítimamente y ser oída en nombre de todo el personal.**

152. A juicio de los Estados Miembros, las relaciones entre el personal y la administración son algo de lo que se supone que esta debe ocuparse. Los Estados Miembros no deben tener que microgestionar el proceso, e incumbe a cada organización la responsabilidad de facultar a los directores de operaciones para consultar al personal y responsabilizarlos de ello, especialmente cuando examinen cuestiones que les afecten directamente. **Deben velar al menos por que esas cuestiones se examinen realmente entre el personal y la administración e informarse debidamente acerca de las posiciones respectivas antes de aceptar deliberar sobre la cuestión.** En conjunto, los Estados Miembros consideraron que estaban insuficientemente informados sobre las cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración en general y el CCPA en particular (véase el capítulo III, secc. D.3).

VIII. Hacia un nuevo Comité del Personal y la Administración

A. ¿Un nuevo C(C)PA?

153. Aunque el Inspector considera que el presente capítulo contiene importantes elementos de sus propuestas, se abstuvo de emplear al respecto la forma habitual de "recomendaciones" muy precisas, ya que las decisiones relativas al mandato del Comité incumben exclusivamente a sus miembros de ambas partes y dependen de un acuerdo negociado sobre un complejo conjunto de disposiciones. El Inspector considera positivamente la disposición que figura en el párrafo 22 del informe sobre el 32º período de sesiones del CCPA y observa que la publicación del proyecto de boletín del Secretario General sobre el CPA y la revisión de la instrucción administrativa ST/AI/293 pueden requerir ulteriormente una nueva actualización con arreglo a las recomendaciones que se formulen en el presente informe de la DCI.

154. Los cambios que se propone introducir en los aspectos institucionales del Comité se basan en una evaluación crítica de más de 30 años de experiencia, según se describe en el capítulo III, y en particular la evaluación hecha por el Comité de su propio funcionamiento a la luz de las mejores disposiciones dimanantes de su mandato anterior y de su actual mandato¹¹⁵. Los cambios propuestos comportan un mayor grado de responsabilidad de todas las partes interesadas. Sitúan la fase de "negociación" donde debe estar, es decir, en los órganos de negociación y después de la fase de información mutua sobre los nuevos conceptos en materia de política y de consultas mutuas sobre esas iniciativas. A continuación se debe facilitar conjuntamente información sobre los acuerdos alcanzados o no alcanzados tanto a los Estados Miembros como al personal en general.

B. Dotación de mayor eficacia e independencia a la secretaría del Comité

155. En el mandato del CPA se pone de relieve la función que desempeña su Presidente como moderador neutral y la de su Vicepresidente como adjunto y sustituto de aquel en caso de ausencia. Sin embargo, no se definen las funciones que les incumben entre períodos de sesiones y no se hace mención alguna de remuneración o de plazos. Además, a falta de una estructura de representación del personal de las Naciones Unidas, el Vicepresidente —por definición un funcionario— ha de hablar en su nombre, sin asistencia o mandato oficial alguno para hacerlo, y cumplir debidamente su obligación. El Inspector considera fundado el deseo del ex-Presidente del CCPA de que se elijan dos Vicepresidentes, uno por el personal y el otro por la administración. Cada uno podría presentar las posiciones de su parte y celebrar negociaciones en su nombre, según se indica en el nuevo mandato del CPA.

156. Una Mesa compuesta por un Presidente neutral y dos Vicepresidentes también podría reforzar la presidencia por el hecho de aumentar su independencia. El Vicepresidente elegido por los órganos representativos del personal podría facilitar la coordinación entre ellos, mientras que el Vicepresidente elegido por la administración garantizaría la expresión y coordinación plenas de los directores de los distintos lugares de destino y los departamentos encargados de las oficinas fuera de la Sede. De esa manera se liberaría al SGA del Departamento de Gestión y al SsG de Recursos Humanos de algunas de sus funciones de coordinación actuales para que pudieran concentrarse en la tarea de

¹¹⁵ ST/SGB/2002/15 y ST/SGB/2011/6.

informar al Secretario General sobre los acuerdos que deben celebrarse o que se han celebrado.

157. La propia Mesa podría desempeñar una función destacada de vigilancia de la aplicación de los acuerdos alcanzados por el Comité. Los directores interesados y, según procediera, los presidentes de los órganos representativos del personal deberían ser responsables de su aplicación. Una vez más, según lo acordado en el 32º período de sesiones del CCPA, la "secretaría" del Comité¹¹⁶ inició la vigilancia de la aplicación de los acuerdos, y en la próxima sesión plenaria del Comité se informará sobre sus resultados.

158. A fin de eliminar toda posible duda acerca de la neutralidad del Presidente, la OGRH debe garantizar su plena independencia operativa. A este respecto, la secretaría del Comité debe estar bajo la autoridad exclusiva del Presidente. También debe tener una partida propia en el presupuesto de la Oficina, incluida una cantidad considerable de fondos para capacitación de los representantes del personal y de la administración en técnicas y conocimientos de relaciones entre el personal y la administración¹¹⁷. La OGRH deberá adscribir a un funcionario del cuadro orgánico y a un funcionario del cuadro de servicios generales para que desempeñen a jornada completa, respectivamente, la función de secretario y auxiliar de la secretaría del Comité, y realizarían durante todo el año las investigaciones necesarias, prestarían apoyo logístico en las cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración y cooperarían en la difusión de información entre períodos de sesiones.

C. Clarificación de a quién será aplicable cada texto y quién debe examinarlo

159. De conformidad con el capítulo VII.D, es preciso aclarar en mayor medida la condición jurídica y el alcance de los textos negociados antes de iniciar cualquier negociación, y esa actividad deberá basarse en lo siguiente:

a) La garantía de que las disposiciones objeto de consideración entran dentro del ámbito de competencia exclusivamente del Secretario General y se examinan después únicamente en el marco del Comité; o entran dentro del ámbito de competencia de la Asamblea General, con la consiguiente necesidad de que los órganos representativos del personal adopten una posición común o formulen una recomendación a la Asamblea por los conductos paralelos del(de los) funcionario(s) pertinente(s) delegado(s) por el Secretario General y de las federaciones del personal.

b) Identificación y determinación conjuntas de las entidades de las Naciones Unidas a las que se aplicarían plenamente las disposiciones y los textos que se examinan sin necesidad de más negociaciones después de haberse llegado a un acuerdo en el Comité; o que serían objeto de un debate más a fondo entre el jefe ejecutivo y cada órgano representativo del personal en el marco de los órganos y programas administrados por separado.

c) Un estudio analítico del oficial jurídico del CPA sobre la delegación de autoridad del Secretario General en las entidades asociadas. Por tanto, las responsabilidades de los miembros asociados dependerían de esos exámenes, y su representación (de ambas partes) debería ajustarse al principio de que **únicamente (todos) aquellos que se considere responsables de un acuerdo deben participar en el proceso de adopción de decisiones.**

¹¹⁶ Una nueva estructura en sustitución de una secretaría dependiente de la OGRH.

¹¹⁷ Esos fondos para capacitación se consignan actualmente en la sección del presupuesto por programas dedicada al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y podrían transferirse parcialmente a la sección de la OGRH a esos efectos.

D. Conceder tiempo y espacio para el análisis y las consultas

160. Como se señala en el capítulo III, aún han de afrontarse las limitaciones, las frustraciones y la desconfianza que han caracterizado a la mayoría de los períodos de sesiones del CCPA debido a la recepción tardía de su programa y a la limitada disponibilidad de documentación para la preparación anticipada y la celebración de consultas preliminares en cada parte. Esas demoras contribuyeron considerablemente al fracaso del período extraordinario de sesiones sobre arreglos contractuales celebrado en enero de 2010. La situación se deterioró antes del 32º período de sesiones (2011) **ya que su programa provisional no se definió, como es habitual, durante el período de sesiones anterior**. Los representantes del personal en Ginebra recibieron el programa y la documentación conexas menos de dos semanas antes de la celebración de las reuniones preparatorias —un tiempo insuficiente para celebrar las consultas necesarias con el personal o para redactar una contrapropuesta unificada del personal. Lamentablemente, en junio de 2011 volvió a no disponerse de un programa provisional para el siguiente período de sesiones del CPA, y solo se adoptó una decisión con respecto al lugar de celebración (Arusha). **La situación actual requiere un cambio importante a fin de que se conceda más tiempo a todos los directivos y miembros del personal interesados para prepararse y definir una posición común en relación con las cuestiones de que se trate mediante la celebración de una serie de reuniones y el intercambio de observaciones.**

161. El período de sesiones del CPA que se celebre en 2012, antes del sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General dedicado a la gestión de recursos humanos, ofrecerá la oportunidad de examinar y adoptar una decisión con respecto a la introducción de importantes mejoras en sus procesos de trabajo, en particular de acuerdo con las sugerencias que se formulan en el presente informe, para conceder más tiempo a los participantes en el Comité. Con ese fin, también podría examinarse en el período de sesiones la posible transformación de períodos de sesiones futuros **de una reunión de cinco días de duración en la que participan algunos grupos de trabajo en un proceso anual de cinco meses de duración** que terminaría en junio¹¹⁸, a fin de que cada parte interesada tuviera mayores garantías de transparencia, democracia y eficiencia, según se expone más abajo. La adopción del proceso revisado supone que todos los representantes del personal involucrados dispondrán oficialmente del tiempo necesario para una participación provechosa:

a) La secretaría del CPA deberá recibir antes del **fin de enero** los nuevos temas y textos que deben incluirse en su programa (tomando como base el programa provisional examinado en el período de sesiones anterior) para su inmediata transmisión a todos los miembros¹¹⁹.

b) Deberá celebrarse a **mediados de febrero** un período de sesiones virtual de "organización" (por vídeo/teleconferencia) de los 18 miembros del CPA bajo la dirección del Presidente con el fin de elegir y nombrar a un Vicepresidente (por cada parte), aprobar el programa del período de sesiones, determinar con la asistencia del asesor jurídico si una cuestión entra dentro del ámbito de competencia del Secretario General, evaluar el interés de los miembros asociados, asignar un número limitado de importantes cuestiones a otros tantos grupos de trabajo y nombrar a los tres representantes de cada parte y de cada grupo de trabajo entre los elegidos por cada parte.

¹¹⁸ Todas las fechas propuestas son solo ilustrativas y podrán ser modificadas por el Comité.

¹¹⁹ Temas o textos pertinentes pueden ser los siguientes: nuevas iniciativas o propuestas, medidas complementarias a decisiones anteriores, consecuencias de las resoluciones de la Asamblea General en el bienestar del personal, repercusiones de los cambios introducidos en el reglamento del personal, e instrucciones administrativas basadas en los debates en curso en la CAPI, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la red de recursos humanos.

c) La celebración de un proceso de consultas internas en cada parte hasta el **fin de marzo** para que dispongan de tiempo suficiente y flexibilidad para preparar sus respectivas posiciones. Con respecto a los órganos representativos del personal, el proceso consistiría en celebrar conversaciones con el personal en su conjunto sobre las iniciativas y los textos difundidos, conocer y registrar sus reacciones y definir una posición común de todos los representantes del personal (y posiblemente de los representantes de la administración, si corresponde) en las negociaciones; con respecto a los directores de recursos humanos, el proceso comprendería la definición de una posición común basada en las contribuciones de los distintos directores. Ese período de seis semanas también permitiría a todos los representantes (miembros y miembros asociados) conocer mejor las normas y disposiciones actualmente en vigor relacionadas con la cuestión que se examine y comparar las posibles consecuencias (positivas y negativas) de los cambios previstos en ellas; preguntarse acerca de la justificación de los cambios propuestos; reunir información sobre iniciativas análogas de mejores prácticas adoptadas en otros contextos (si existieren); y comunicar los puntos de vista de cada parte al Presidente y al Secretario del CPA mediante un documento de posición distribuido a todos los representantes del personal y de la administración.

d) Celebración de la primera serie de reuniones de grupos de trabajo (de dos o tres días de duración cada una) para examinar y negociar la cuestión designada antes de **mediados de abril**; a continuación, la secretaría distribuiría inmediatamente a todos los miembros del Comité y, cuando procediera, a los miembros asociados informes sobre la situación preparados conjuntamente, indicando claramente los puntos de acuerdo y de desacuerdo.

e) Celebración de una reunión general de cinco días de duración de todos los miembros del CPA y, cuando procediera, los miembros asociados a **comienzos de mayo** para examinar todas las cuestiones del programa, especialmente los informes de los grupos de trabajo. Teniendo en cuenta lo que antecede, parece que no sería entonces necesario celebrar nuevas consultas preparatorias entre los miembros de la misma parte o que esas reuniones deberían reducirse a un mínimo; los correlatores prepararían un informe detallado sobre cada tema del programa, una vez concluido su examen, indicando claramente los puntos de acuerdo y de desacuerdo y precisando el calendario, el lugar de celebración y el programa provisional del siguiente período de sesiones anual, a la mayor brevedad posible. El SGA del Departamento de Gestión y el SsG de Recursos Humanos transmitirían inmediatamente los textos convenidos al Secretario General para su firma.

f) Con respecto a las cuestiones sobre las que sigue habiendo desacuerdo, la Mesa, el Secretario y los grupos de trabajo correspondientes se reunirían una última vez a **fin de mayo** para tratar de llegar a un acuerdo. Si lo consiguieran, el SGA de Gestión o el SsG de Recursos Humanos prepararían y transmitirían inmediatamente al Secretario General (quien habría seguido las negociaciones en tiempo real) un informe complementario de los grupos de trabajo para su firma. A continuación, el Secretario General se comprometería plenamente a defender los acuerdos alcanzados ante los Estados Miembros, y rendiría cuentas de ello, los difundiría por medio de publicaciones administrativas y realizaría un seguimiento de su aplicación efectiva.

IX. Conclusiones

162. La investigación realizada por el equipo de proyectos de la Dependencia Común de Inspección puso de manifiesto que, si bien los principios por los que se rigen las relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas están claramente enunciados en diversos textos jurídicamente vinculantes, incluidas muchas resoluciones de la Asamblea General, su aplicación dista mucho de ser satisfactoria en la mayoría de los niveles, lo que precipitó una crisis de esas relaciones en 2010-2011. A fin de llegar a acuerdos eficaces en esa materia, la necesidad para los representantes del Secretario General y del personal directivo de categoría superior de "asegurar su participación efectiva en la determinación, el examen y la solución de las cuestiones relativas al bienestar del personal, incluidas las condiciones de trabajo, las condiciones generales de vida y otros aspectos de las políticas de recursos humanos" puede representar una difícil desviación de los procedimientos habituales de las partes interesadas, cuya mentalidad está firmemente vinculada a una cultura de organización jerárquica. La salvaguardia de las relaciones entre el personal y la administración requeriría nada menos que un cambio de mentalidad de gestión. El informe ha puesto de relieve los siguientes aspectos importantes:

a) El alcance de las cuestiones que el Secretario General y el personal directivo de categoría superior deben abordar con los representantes del personal está claramente definido y delimitado por las cláusulas 8.1 a) y 8.2 del Estatuto del Personal (véase el anexo I). En comparación con el número total de cuestiones de las que actualmente se ocupan las Naciones Unidas, la interacción con el personal solo es necesaria oficialmente en una pequeña proporción de las mismas. Además, dicha participación indudablemente no comportaría la "gestión" de la Organización, como algunos temían.

b) Aunque el Secretario General debe cumplir la normativa de la Organización relativa a la participación del personal en las cuestiones que le afecten, no debe considerarse esa participación en modo alguno una usurpación parcial de la autoridad del Secretario General por parte del personal. Debe recordarse que **el Secretario General, en su calidad de Oficial Administrativo Jefe de las Naciones Unidas, es quien adopta la decisión final de aceptar o rechazar cualquier acuerdo propuesto sobre cuestiones respecto de las cuales es la autoridad suprema designada.** Por consiguiente, de acuerdo con la propuesta de un Comité reformado formulada por el Inspector, si el Secretario General o su representante delegado sigue las negociaciones a medida que estas se celebran dispondrá del tiempo necesario (y sin duda tiene la autoridad) para examinar detenidamente cualquier acuerdo propuesto en todos sus aspectos antes de aceptarlo y firmarlo.

c) Si se aplican los principios y procedimientos más arriba mencionados, la participación de representantes del personal en determinados procesos de adopción de decisiones contribuiría de manera importante a un funcionamiento más eficaz de la Organización y a un ambiente de trabajo más positivo.

d) La celebración de acuerdos creíbles y coherentes en los que se tengan en cuenta todos los aspectos posibles de una cuestión no puede ni debe debatirse ni ser objeto de una decisión de la noche a la mañana, sino que pueden requerir períodos más o menos largos, desde días hasta meses. A fin de evitar contratiempos o sorpresas innecesarios para cada parte, **es preciso respetar los tres elementos necesarios para llegar a acuerdos de buena fe, a saber, información mutua, consultas mutuas y negociaciones oportunas** (con la consiguiente facilitación de la información pertinente por los representantes tanto del personal como de la administración a todas las partes interesadas). A este respecto, es importante recordar la conclusión formulada en el capítulo VI en el sentido de que todas las características de las negociaciones colectivas ya se registran en la mayoría de los procesos oficiales de negociación de las relaciones entre el personal y la administración en el sistema

de las Naciones Unidas, especialmente en el CPA y los comités mixtos de negociación. La Asamblea General debe reconocer oficialmente la aplicabilidad de los conceptos de negociación y el derecho de negociación colectiva mediante la aprobación de una cláusula elaborada por el Secretario General, según se recomienda en el capítulo VI *supra*, que se aplicaría selectivamente a determinados órganos mixtos. Además, la Organización y sus órganos y programas administrados por separado deben reconocer expresamente su adhesión a las normas y principios contenidos en los convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT, en particular la Declaración relativa a los principios y los derechos fundamentales en el trabajo.

e) El marco apropiado para las negociaciones variará con arreglo a la naturaleza y el alcance de la cuestión que se examine, desde el CPA para las cuestiones importantes a nivel de toda la Secretaría hasta los órganos mixtos para las cuestiones que afecten concretamente a determinados lugares de destino, pasando por conversaciones oficiosas entre los directores de operaciones y el personal de la dependencia correspondiente en relación con las cuestiones que afecten de manera concreta a un departamento o dependencia (de acuerdo con el principio de subsidiariedad).

f) **Los acuerdos alcanzados** en los foros mencionados más arriba, con la debida representación tanto del personal como de la administración, **deberán estar acompañados necesariamente de un marco conjunto de seguimiento y aplicación, en el que se establezca claramente a quién incumbe en cada parte rendir cuentas de esas tareas, y se establezca claramente un calendario de acción.** Teniendo en cuenta los medios de que dispone, la administración es la que está mejor situada para ser quien debe rendir cuentas de esta tarea, empezando por el Secretario General en su calidad de primer oficial administrativo del sistema de las Naciones Unidas y siguiendo por el jefe ejecutivo de cada entidad de las Naciones Unidas.

163. En un momento en que la Asamblea General ha solicitado al Secretario General que otorgue atención prioritaria a la gestión de la Organización basada en la rendición de cuentas¹²⁰, los principios mencionados más arriba deben aplicarse plenamente tanto a los órganos representativos del personal (en particular sus dirigentes con respecto a sus electores) como de la administración (en particular en las categorías superiores), junto con el respeto de la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad, según se mencionan en el Artículo 101.3 de la Carta de las Naciones Unidas, que se aplica por igual al personal y a la administración. La necesidad de capacitación de los representantes de ambas partes en relaciones entre el personal y la administración es fundamental a este respecto.

164. La administración, a cualquier nivel, debe fomentar abiertamente y no debe considerar con condescendencia, fastidio ni desconfianza la participación del personal en los órganos representativos del personal; ello contribuiría a disipar cualquier posible temor (justificado o no) de posibles represalias de la administración contra el personal que desempeñe funciones de representación, a aumentar la transparencia y la buena fe en su interacción y a que hubiera más posibilidades de diálogo constructivo (como lo demuestra la positiva experiencia en el CCPA). La existencia de órganos representativos del personal activos y responsables constituye una de las manifestaciones más positivas de democracia a nivel de base en las Naciones Unidas.

¹²⁰ Véase la resolución 64/259 de la Asamblea General, incluida la definición convenida.

165. El Inspector confía en que las conclusiones del presente informe, incluidas las enseñanzas extraídas del pasado y las recomendaciones para el futuro, también resulten positivas para el personal y la administración de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas; próximamente se preparará un informe sobre las relaciones entre el personal y la administración en el régimen común, de acuerdo con el programa de trabajo de la DCI aprobado para 2011¹²¹.

¹²¹ Véase A/65/34, párr. 118.

Anexo I

Cláusulas y reglas sobre las relaciones con el personal ST/SGB/2011/1

Estatuto del Personal

Artículo VIII Relaciones con el personal

Cláusula 8.1

a) El Secretario General establecerá y mantendrá un contacto y una comunicación constantes con el personal a fin de asegurar su participación efectiva en la determinación, el examen y la solución de las cuestiones relativas al bienestar del personal, incluidas las condiciones de trabajo, las condiciones generales de vida y otros aspectos de las políticas de recursos humanos.

b) Se establecerán órganos representativos del personal que tendrán derecho a presentar propuestas al Secretario General con el propósito previsto en el párrafo a) *supra*. Estos órganos se organizarán de tal manera que todos los funcionarios tengan una representación equitativa, mediante elecciones que se celebrarán al menos cada dos años conforme a las normas electorales elaboradas por el correspondiente órgano representativo del personal y aprobadas por el Secretario General.

Cláusula 8.2

El Secretario General establecerá mecanismos mixtos del personal y la administración, tanto a nivel local como de toda la Secretaría, para que lo asesoren respecto de las políticas de recursos humanos y las cuestiones generales relativas al bienestar del personal, conforme a lo dispuesto en la cláusula 8.1.

Reglamento del Personal

Capítulo VIII Relaciones con el personal

Regla 8.1 Órganos representativos del personal y representantes del personal

Definiciones

a) Se entenderá que la expresión "órganos representativos del personal", tal como se emplea en el presente capítulo del Reglamento del Personal, incluye las asociaciones y sindicatos del personal o los correspondientes órganos representativos del personal establecidos de conformidad con la cláusula 8.1 b).

b) Podrán establecerse órganos representativos del personal para un lugar de destino o un grupo de lugares de destino. Los funcionarios que presten servicios en lugares de destino donde no exista ningún órgano representativo del personal podrán hacerse representar por un órgano representativo del personal de otro lugar de destino.

c) Todo funcionario podrá participar en las elecciones de un órgano representativo del personal, y todos los funcionarios que presten servicios en un lugar de destino donde exista un órgano representativo del personal podrán ser elegidos para integrarlo, con sujeción a cualesquiera excepciones previstas en los estatutos o las normas electorales que haya elaborado el correspondiente órgano representativo del personal y con arreglo a los requisitos de la cláusula 8.1 b).

d) Los escrutadores elegidos por el personal organizarán la elección de los miembros de cada órgano representativo del personal, con arreglo a las normas electorales del correspondiente órgano representativo del personal, de tal forma que se aseguren por completo el secreto y la imparcialidad de la votación. Los escrutadores también organizarán otras elecciones de los funcionarios según lo requieran el Estatuto y el Reglamento del Personal.

e) Ningún funcionario proferirá amenazas, tomará represalias o intentará tomar represalias contra un representante del personal que ejerza sus funciones conforme a lo dispuesto en el presente capítulo.

f) Los órganos representativos del personal tendrán derecho a una participación efectiva, por conducto de sus comités ejecutivos debidamente elegidos, en la determinación, el examen y la solución de las cuestiones relativas al bienestar del personal, incluidas las condiciones de trabajo, las condiciones generales de vida y otros aspectos de las políticas de recursos humanos, y tendrán derecho a presentar propuestas al Secretario General en nombre del personal.

g) De conformidad con el principio de la libertad de asociación, los funcionarios podrán formar e integrar asociaciones, sindicatos u otras agrupaciones. Sin embargo, los contactos y las comunicaciones oficiales sobre los asuntos mencionados en el párrafo f) *supra* se llevarán a cabo en cada lugar de destino por conducto del comité ejecutivo del órgano representativo del personal, que será el único y exclusivo órgano representativo para tal fin.

h) **Las instrucciones o directrices administrativas generales sobre las cuestiones mencionadas en el párrafo f) *supra* se transmitirán por anticipado**, a menos que una situación de emergencia lo haga impracticable, a los comités ejecutivos de los correspondientes órganos representativos del personal para que puedan estudiarlas y hacer observaciones antes de su entrada en vigor.

Regla 8.2

Mecanismo mixto del personal y la administración

a) El mecanismo mixto del personal y la administración previsto en la cláusula 8.2 estará integrado por:

i) Los comités consultivos mixtos o los correspondientes órganos mixtos del personal y la administración, en determinados lugares de destino, compuestos normalmente por no menos de tres y no más de siete representantes del personal e igual número de representantes del Secretario General;

ii) Un órgano mixto del personal y la administración para toda la Secretaría, compuesto por igual número de representantes del personal y representantes del Secretario General.

b) El Presidente de los órganos mixtos del personal y la administración mencionados en el párrafo a) *supra* será seleccionado por el Secretario General a partir de una lista propuesta por los representantes del personal.

c) Se considerará que las instrucciones o directrices en que se incorporen recomendaciones formuladas por los órganos mencionados en el párrafo a) *supra* satisfacen los requisitos de la regla 8.1 f) y h).

d) Los órganos mixtos del personal y la administración mencionados en el párrafo a) *supra* establecerán sus propios reglamentos y procedimientos.

e) El Secretario General designará a los secretarios de los órganos mixtos del personal y la administración mencionados en el párrafo a) *supra* y pondrá a su disposición los servicios que sean necesarios para su buen funcionamiento.

Anexo II

Cuadro de la calidad percibida de las relaciones entre el personal y la administración basado en los informes del CCPA

El cuadro que figura a continuación de la calidad de las relaciones entre el personal y la administración durante los períodos de sesiones del CCPA, construido exclusivamente con datos provenientes de sus informes y anexos respectivos, tal como la percibió el Inspector se basa en la importancia y el número de acuerdos (y desacuerdos) a que se llegó en cada período de sesiones, habiéndose otorgado más peso a los acuerdos sustantivos que a los de procedimiento, y en un examen de las declaraciones y los documentos de posición de los dirigentes de ambas partes.

<i>Calidad percibida de las relaciones entre el personal y la administración en el CCPA</i>					
<i>Período de sesiones del CCPA</i>	<i>Fecha del período de sesiones</i>	<i>Lugar de celebración</i>	<i>Aparentemente productivas</i>	<i>Aceptables</i>	<i>Malas/difíciles</i>
I	Septiembre de 1980	Viena	X		
II	Junio de 1981	Nueva York (Sede)		X	
III	Septiembre de 1981	Nueva York (Sede)			X
IV	Abril de 1982	Nueva York (Sede)		X	
V	Septiembre de 1982	Nueva York (Sede)	X		
VI	Marzo de 1983	Viena	X		
VII	Septiembre de 1983	Nueva York (Sede)	X		
VIII	Abril de 1984	Ginebra			X
IX	Septiembre de 1984	Nueva York (Sede)		X	
X	Junio de 1985	Nueva York (Sede)			X
	1986			No CCPA	
XI	Junio de 1987	Ginebra	X		
XII	Marzo de 1988	Nueva York (Sede)			X
XIII	Marzo de 1989	Nueva York (Sede)			X
XIV	Marzo de 1990	Ginebra	X		
XV	Junio de 1991	Nueva York (Sede)	X		
XVI	Junio de 1992	Nueva York (Sede)		X	
XVII	Septiembre de 1993	Nueva York (Sede)	X		
XVIII	Junio de 1994	Nueva York (Sede)	X		

<i>Calidad percibida de las relaciones entre el personal y la administración en el CCPA</i>					
<i>Período de sesiones del CCPA</i>	<i>Fecha del período de sesiones</i>	<i>Lugar de celebración</i>	<i>Aparentemente productivas</i>	<i>Aceptables</i>	<i>Malas/difíciles</i>
XIX	Junio de 1995	Ammán	X		
XX	Septiembre-octubre de 1996	Nueva York (Sede)	X		
XXI	Junio de 1997	Nueva York (Sede)	X		
XXII	Mayo de 1998	Bangkok	X		
XXIII	Julio de 1999	Nueva York (Sede)	X		
XXIV	Abril-mayo de 2000	Viena		X	
XXV	Octubre de 2001	Nueva York (Sede)	X		
XXVI	Septiembre-octubre de 2002	Nueva York (Sede)			X
	2003-2005			No CCPA	
XXVII	Junio de 2006	Nueva York (Sede)	X		
XXVIII	Junio-julio de 2007	Nicosia			X
XXIX	Junio de 2008	Nueva York (Sede)	X		
XXX	Junio de 2009	Nairobi		X	
XXXI	Junio de 2010	Beirut		X (durante el período de sesiones)	
XXXII	Junio de 2011	Belgrado			X

Anexo III

Cuestiones referentes a las relaciones entre el personal y la administración planteadas en los períodos de sesiones del CCPA

<i>Cuestiones</i>	<i>Fecha del período de sesiones y párrafos pertinentes</i> ¹²²
Relaciones entre el personal y la administración	Junio de 2011 (17 a 22); junio de 2008 (17 a 22); julio de 2007 (14 a 19); octubre de 2002 (48 a 58, 63 a 66); mayo de 2000 (57 a 61); junio de 1997 (86 y 87); octubre de 1996 (38 a 57, 98 y 99); junio de 1995 (53 a 70); junio de 1994 (72 a 77); septiembre de 1993 (16, 35 a 47); junio de 1992 (46 a 51); junio de 1991 (14 a 21); marzo de 1990 (19 a 27); marzo de 1989 (81 a 95; 108 y 109); marzo de 1988 (84 a 90); junio de 1987 (14 a 23); junio de 1985 (9 a 19); septiembre de 1984 (12 a 16); abril de 1984 (11 a 15; 59 y 60); septiembre de 1983 (8 y 9); octubre de 1982 (50); abril de 1982 (20 a 23); septiembre de 1981 (30 y 31); junio de 1981 (28 a 30); septiembre de 1980 (8).
Servicios e instalaciones facilitados a los representantes del personal	Mayo de 1998 (105); junio de 1997 (23 a 26); octubre de 1996 (12 y 13); junio de 1994 (26 a 28).
Derechos y obligaciones de los representantes del personal y servicios e instalaciones facilitados	Abril de 1982 (39 a 44); septiembre de 1981 (29); junio de 1981 (31 y 32); septiembre de 1980 (9).
Participación del personal en los órganos mixtos	Octubre de 2001 (152 a 155); marzo de 1988 (21); junio de 1987 (97 a 100); septiembre de 1980 (10).
Aplicación de los acuerdos alcanzados en el CCPA	Junio de 2011 (14 a 16); junio de 2010 (13, 14, 57 y 58); junio de 2009 (15 a 17); junio de 2008 (15 y 16); julio de 2007 (5 a 7); junio de 2006 (6 a 25); octubre de 1996 (12 y 13, 38 a 57, 98 y 99); julio de 1999 (47 a 62); marzo de 1983 (13 a 23).

¹²² Véase la correspondencia que existe entre las fechas y los números romanos de los períodos de sesiones del CCPA que figuran en el anexo II.

Anexo IV

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 y OIEA														
			Naciones Unidas*	UNCTAD	UNODC	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	UNOPS	ONU-Mujeres	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA
Informe	Para la adopción de medidas		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Para fines informativos		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Recomendación 1	e	E																									
	Recomendación 2	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E																
	Recomendación 3	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E																
	Recomendación 4	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E																
	Recomendación 5	a	L																									
	Recomendación 6	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E																

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.