



DUODECIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Parejas de hecho**Introducción**

1. El Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) examinó por primera vez, en 1991, la cuestión relativa al reconocimiento o no de la condición de dependencia con respecto a las situaciones distintas a los matrimonios celebrados oficialmente por medio de una ceremonia religiosa o civil. Posteriores consideraciones dieron lugar a la preparación de una Nota por parte de la Secretaría del CCCA en 1998¹, sobre cuya base se logró un consenso durante la 88.^a reunión (1998) del CCCA² sobre la siguiente política dual con respecto a la definición de dependencia:

Al principio, las organizaciones que todavía no lo habían hecho acordaron tomar las medidas necesarias para establecer una política por la que se reconociera la unión consensual para los fines de dependencia familiar si se proporcionaba la prueba de que la unión consensual estaba reconocida por el país de origen del funcionario.

Además, reconociendo que este asunto estaba intrínsecamente relacionado con las cuestiones relativas al trabajo y la vida bosquejadas en la Declaración de política del CAC con respecto a un Programa relacionado con el trabajo y la familia, el Comité:

- suscribió el principio de que las organizaciones deberían avanzar — en la medida de lo posible, de forma conjunta — en dirección de la no discriminación en lo referente al reconocimiento de las parejas de hecho, y
 - acordó, como primer paso, iniciar consultas en el seno de las organizaciones sobre la base de los criterios propuestos que figuran en el anexo V de la Nota.
2. El anexo V de la Nota propone criterios para regular las parejas de hecho, que exigen que las partes: *a)* no tengan vínculos de sangre que prohíban el matrimonio en el país de residencia; *b)* no estén casadas en ese momento con otras personas; *c)* sean cada una con

¹ Documento de las Naciones Unidas ACC/1998/PER/R.6 (88.^a reunión, Roma, 14-17 de abril de 1998), *Programa relacionado con el trabajo y la familia: definición de dependencia*, Nota de la Secretaría del CCCA. (El Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) era, en ese momento, el órgano subsidiario del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), el cual está formado por los directores de las organizaciones de las Naciones Unidas.)

² Documento de las Naciones Unidas ACC/1998/5, párrafos 24 y 25, Roma, 14-17 de abril de 1998.

respecto a la otra la única pareja con la intención de seguir siéndolo indefinidamente; *d*) sean legalmente competentes y tengan una edad legal para contraer matrimonio; *e*) hayan convivido al menos 12 meses y tengan la intención de hacerlo indefinidamente; *f*) hayan tenido la responsabilidad conjunta por los gastos de subsistencia básicos y de asistencia social durante al menos 12 meses; *g*) informen inmediatamente a la organización empleadora en el caso de terminación de la vida común; *h*) en el caso de terminación de la vida común, no puedan solicitar que se reconozca otra pareja de hecho hasta que no hayan transcurrido al menos 12 meses; *i*) den fe de lo anterior mediante una declaración firmada ante notario, y *j*) acepten que cualquier aseveración falsa con respecto a lo mencionado anteriormente podría dar motivo para que la organización empleadora exija una indemnización adecuada.

Tendencias actuales

3. En general, los empleadores que conceden prestaciones a las parejas de hecho, ya sean del mismo o de distinto sexo, lo hacen según uno de los tres niveles de reconocimiento siguientes: i) pleno reconocimiento: si la unión consensual o la pareja de hecho registrada está reconocida en virtud del reglamento del personal o el procedimiento aplicables; las prestaciones económicas otorgadas al funcionario casado con respecto a su cónyuge también se aplican al funcionario con respecto a su pareja; ii) reconocimiento parcial: en muchos casos, la pareja en virtud de una unión consensual o la pareja de hecho tiene derecho a la cobertura del seguro médico, a una indemnización en caso de fallecimiento del funcionario, a prestaciones por motivos de traslado y a un permiso de residencia o trabajo en el lugar de destino; iii) reconocimiento para fines administrativos: este nivel de reconocimiento impone límites considerables y permite, por ejemplo, tener acceso a determinados edificios o instalaciones del empleador (por ejemplo, instalaciones para fines sociales o deportivos), asistir a cursos subvencionados por la organización y prever el otorgamiento de una licencia especial para el funcionario en caso de enfermedad o fallecimiento de la pareja.
4. Las empresas privadas, las instituciones académicas y los sindicatos de algunos países tienden a reconocer las parejas de hecho en un grado mayor que sus homólogos del sector público. Estas iniciativas se han tomado independientemente de si las organizaciones o empresas interesadas actúan en el contexto de la legislación que permite el reconocimiento oficial de las parejas de hecho. Por ejemplo, según se informa, muchas organizaciones y empresas en diferentes Estados de los Estados Unidos han creado regímenes para otorgar prestaciones a las parejas de hecho tanto por razones de equidad (a menudo con el fin de reforzar un compromiso con sus propias políticas antidiscriminatorias) como para mantener una ventaja competitiva en el mercado dando pruebas de un compromiso con respecto a la diversidad. Sin embargo, con la creciente posibilidad de formalizar legalmente las relaciones entre las parejas del mismo o de distinto sexo en virtud de los sistemas judiciales nacionales, es posible que aumente esta tendencia. La legislación relativa al registro de las parejas que permite a las parejas del mismo sexo tener la condición y prestaciones parecidas a las que ofrece el matrimonio (pero a menudo sin el derecho irrestricto a adoptar niños) existe actualmente en varios países (por ejemplo, Dinamarca, España — Aragón y Cataluña —, Francia, Islandia, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza). Además, la legislación recientemente adoptada en Alemania y los Países Bajos permite el matrimonio civil entre parejas del mismo sexo. Otros países (por ejemplo, Bélgica) han instituido contratos oficiales de cohabitación para las parejas del mismo o de distinto sexo que presentan un reconocimiento ceremonial y social de la relación pero no otorgan los derechos jurídicos o financieros de que disfrutaban las parejas legalmente casadas, si bien las partes pueden elaborar sus propios acuerdos jurídicamente vinculantes con respecto a sus responsabilidades mutuas. Hungría ha ampliado la posibilidad de crear uniones consensuales a las parejas del mismo sexo.

5. Desde hace algún tiempo, la Secretaría de las Naciones Unidas y sus programas asociados³ reconocen la unión consensual para los fines de dependencia familiar si se acepta en el país de origen del funcionario. La opinión expresada el 15 de diciembre de 1981 por la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, que establece la base sobre la que se reconocen las uniones consensuales, señala que «... *las Naciones Unidas utilizan el derecho del país de origen del funcionario como punto de referencia para determinar su estado civil para los fines administrativos de las Naciones Unidas; es decir, el país de origen constituye la jurisdicción competente. En consecuencia, si una unión consensual es válida donde se estableció y la reconoce el derecho del país de origen del funcionario, las Naciones Unidas también la reconocen. Pero, si la unión no es válida donde se concretó, o incluso si es válida pero no se reconoce en el país de origen, las Naciones Unidas no la reconocerán para los fines de los derechos en virtud de los Estatutos y Reglamentos de las Naciones Unidas*». Por lo que atañe sólo a las uniones consensuales entre miembros de distinto sexo, esta opinión toma nota de que parece necesario que se den determinadas condiciones previas en las jurisdicciones en las que es posible concretar uniones de este tipo, incluido el requisito de que las partes tengan capacidad jurídica para contraer matrimonio (por ejemplo, que no se les prohíba contraer un matrimonio válido por subsistir un matrimonio anterior; y que acepten considerarse como marido y mujer y cumplan las obligaciones jurídicas propias del matrimonio).

6. Si bien hasta la fecha ningún organismo especializado de las Naciones Unidas ha tomado medidas para reconocer a las parejas de hecho (ni las parejas del mismo sexo ni las parejas de distinto sexo) fuera del contexto del matrimonio formal, la mayoría de las organizaciones están examinando dicha cuestión. Sin embargo, otras organizaciones internacionales han tomado medidas encaminadas a hacer extensivas una serie de prestaciones familiares a las parejas de hecho de los funcionarios. Por ejemplo, en junio de 1993, la administración superior del Banco Mundial anunció su decisión de principio de reconocer a las parejas de hecho constituidas por personas del mismo sexo (las uniones consensuales, que son válidas en la jurisdicción en que se concretaron, ya se reconocían, y no se hacía distinción alguna entre dichas uniones y los matrimonios oficiales en lo que a prestaciones se refiere). La política del Banco Mundial con respecto a las parejas de hecho constituidas por personas del mismo sexo exige que ambas personas firmen ante notario una declaración jurada en la que se manifieste la condición de pareja de hecho y que certifique que ésta reúne los criterios casi idénticos a los propuestos por el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA). Como complemento de la declaración jurada se pide al funcionario que presente el mayor número posible de documentos específicos, a saber, títulos de propiedad conjunta o una hipoteca conjunta donde figuren los nombres de los dos miembros de la pareja; libretas electorales; permisos de conducir y partidas de nacimiento; un certificado de las cuentas bancarias o de ahorros conjuntas; comprobantes de gastos comunes del hogar; el otorgamiento de testamentos en que las partes se nombran mutuamente albacea y/o heredero, y la prueba de otras obligaciones financieras conjuntas. Asimismo, las partes se comprometen a presentar el correspondiente documento de notificación («Declaración de terminación de la Unión») en caso de ruptura de la pareja (en ausencia del cual podrían imponerse medidas disciplinarias). Por último, no podrá inscribirse una nueva pareja de hecho hasta que hayan transcurrido 12 meses como mínimo desde la presentación de la Declaración de terminación de la Unión. Desde el mes de septiembre de 1998, las parejas de hecho constituidas por personas del mismo sexo reúnen las condiciones para tener derecho a las prestaciones del Plan de Seguro Médico del Grupo del Banco Mundial. Las parejas de hecho inscritas tienen derecho a

³ Incluidos, por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

solicitar una tarjeta de identificación del Banco Mundial, y los funcionarios que hayan constituido una unión de hecho pueden disfrutar de una licencia por motivos familiares para cuidar a su pareja inscrita durante períodos breves. Actualmente se está examinando una propuesta para que las parejas de hecho, ya sean del mismo o de distinto sexo, puedan beneficiarse de todas las prestaciones.

7. El Fondo Monetario Internacional reconoce las uniones consensuales en lo que se refiere al pago de prestaciones, siempre y cuando éstas constituyan una forma de matrimonio válida y legal en la jurisdicción donde se hayan concretado. Se está estudiando la cuestión del reconocimiento de las parejas de hecho en lo que respecta a la concesión de las prestaciones del seguro médico. Desde octubre de 2000, las parejas del mismo o de distinto sexo han podido disfrutar de la cobertura de un seguro médico subvencionado, siempre y cuando hubieran convivido durante 12 meses como mínimo. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) reconoce a las parejas de hecho del mismo o de distinto sexo inscritas, según criterios específicos equivalentes a aquéllos que aplican generalmente las demás organizaciones y que otorgan un reconocimiento parcial. Las parejas pueden beneficiarse de las prestaciones del régimen de seguro médico.

El principio de no discriminación

8. Durante las consultas celebradas entre organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas, se han manifestado inquietudes con respecto a la aplicación de disposiciones que discriminarían en efecto a los funcionarios por razón de su estado civil o de su orientación sexual. La aplicación de tan sólo la primera parte de las medidas acordadas por el CCCA estaría en contradicción directa con este principio de no discriminación. Suponiendo que la actual postura jurídica de las Naciones Unidas siga siendo el criterio que debe aplicarse, dicho enfoque supondría asimismo que se aplicarían criterios distintos y más rigurosos a las parejas cuya unión no se haya solemnizado mediante un matrimonio formal, el cual ha de ser válido únicamente en el lugar donde se contrajo y no está sujeto al requisito adicional de ser válido tanto en el lugar donde se contrajo *como* en el país de origen del funcionario. Al tratar de evitar que se introduzcan o apliquen disposiciones que otorguen un trato distinto a los funcionarios, la Oficina debe evitar asimismo que se pueda recurrir ya sea a los procedimientos internos de examen de reclamaciones aplicables o, en apelación, al Tribunal Administrativo de la OIT.
9. La Oficina tiene interés en fomentar un debate relativo a la cuestión del reconocimiento de la situación de dependencia en la que se encuentran las parejas de hecho de sus funcionarios. Con ello, la Oficina espera que sea posible — incluso en caso de que el Consejo de Administración prefiriera adoptar un enfoque gradual con respecto a esta cuestión — llegar a una situación en la que se trate de forma equitativa a sus funcionarios en lo que a este tema se refiere. Esto sería coherente con la función que desempeña la OIT de defensor mundial de la no discriminación en el empleo y la ocupación. Asimismo, estaría en consonancia con el compromiso aprobado por el Consejo de Administración, en noviembre de 2000, de garantizar que los funcionarios de la Oficina sean elegidos sin ningún tipo de discriminación por razón del estado civil, la orientación sexual u otros motivos⁴.
10. Se han llevado a cabo varios estudios relativos a la cuestión del coste que supondría reconocer a las parejas de hecho en lo que a prestaciones se refiere, y todos ellos

⁴ Documento GB.279/PFA/12 (Add.1), anexo VI: *Proyecto de disposiciones del Estatuto de Personal para dar efecto al Convenio colectivo sobre el procedimiento de contratación y selección.*

demuestran que el coste total es bajo. Si bien extender las prestaciones que se otorgan a los funcionarios para abarcar a las parejas de hecho resulta caro individualmente — aunque no más caro que las prestaciones que se conceden a los funcionarios en relación con su cónyuge —, el costo colectivo de la introducción de semejante régimen es bajo porque las parejas de hecho representan un porcentaje muy pequeño de la población y porque en general, el número de inscripciones en programas destinados a las parejas de hecho es bajo. En una encuesta que se llevó a cabo en 1995⁵ entre empleadores, el 75 por ciento de las empresas que habían adoptado políticas relativas a la parejas de hecho indicaron que la tasa de inscripción era inferior o igual al 2 por ciento de los empleados que reunían las condiciones exigidas. El bajo número de inscripciones parecía deberse a varios factores: la tasa de ocupación de las parejas de hecho, que solía ser elevada (por consiguiente, su propio empleo les ofrecía una serie de prestaciones) inquietudes relativas a la intimidad, y la ausencia de una protección legislativa adecuada contra la discriminación por razón del estado civil y de orientación sexual, que contribuye a que algunas parejas no revelen su condición.

Propuesta

11. *La Comisión tal vez desee recomendar al Consejo de Administración que autorice a la Oficina a proceder como se indica a continuación:*

- i) que, en primer lugar, defina la expresión «pareja de hecho» en lo que se refiere a las relaciones que ésta abarca (a saber, una pareja constituida por personas de distinto o del mismo sexo, cuya relación puede estar reglamentada por instrumentos jurídicos, pero que no pueden legalmente contraer matrimonio, o no tienen intención de hacerlo);*
- ii) que determine los criterios específicos que ésta debe cumplir para ser reconocida (en consonancia con los criterios propuestos por el CCCA que figuran en el párrafo 2 de este documento);*
- iii) que examine si las distintas prestaciones o subsidios que se otorgan a los funcionarios deberían hacerse extensivas en relación con sus parejas de hecho. La Oficina considera que sería conveniente indicar de inmediato que ofrecerá su ayuda con objeto de que la pareja de hecho pueda obtener el permiso necesario para vivir con el funcionario en el lugar de destino de este último y que, en caso de que se procediera a la evacuación del lugar de destino por motivos de seguridad, la Oficina asumiría la misma responsabilidad por la pareja de hecho que la que asume con respecto a los demás miembros reconocidos de la familia. La Oficina propone asimismo que, a título experimental, se haga extensivo a las parejas de hecho el pago de los gastos de viaje en caso de nombramiento, traslado y repatriación del funcionario, y que trate de determinar, mediante un debate con otras organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas, qué otras prestaciones o subsidios podrían concederse con carácter de prueba;*

⁵ *Domestic Partner Benefits: a Census*, International Society of Certified Employee Benefit Specialists, Brookfield, Wisconsin, mayo de 1995.

- iv) que la Oficina se dirija al Comité de Administración de la Caja del Seguro de Salud del Personal para examinar la posibilidad de hacer extensivas a las parejas de hecho la totalidad o una parte de las prestaciones del seguro de salud de que se benefician los demás familiares a cargo reconocidos, así como las consecuencias de dicha medida y la base sobre la que se aplicaría;*
- v) que, paralelamente, se tomen medidas en el marco de debates interinstitucionales con miras a fomentar una estrategia de reforma de los recursos humanos y, en particular, el programa relacionado con el trabajo y la familia llevado a cabo en las Naciones Unidas, con objeto de que los organismos del sistema común lleguen a un acuerdo para que los consejos de administración correspondientes se ocupen de la cuestión del reconocimiento de las parejas de hecho en el marco de su propio estatuto o reglamento del personal.*

Ginebra, 2 de noviembre de 2001.

Punto que requiere decisión: párrafo 11