



Asamblea General

Distr. general
8 de septiembre de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 140 del programa provisional*

Dependencia Común de Inspección

Movilidad y equilibrio entre la vida personal y laboral del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Movilidad y equilibrio entre la vida personal y laboral del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2010/8).

* A/66/150.



**Movilidad del personal entre organizaciones y equilibrio
entre la vida y el trabajo en las organizaciones del sistema
de las Naciones Unidas**

Informe preparado por

*Enrique Román Morey
Even Fontaine Ortiz*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2010

*Resumen***Movilidad del personal entre organizaciones y equilibrio entre la vida y el trabajo en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas
JIU/REP/2010/8**

El presente informe obedece al propósito de evaluar las normas y los mecanismos que regulan la movilidad del personal y el equilibrio entre la vida y el trabajo desde una perspectiva que abarque a todo el sistema y de proporcionar a las organizaciones participantes y sus respectivos órganos rectores una evaluación externa e independiente de las cuestiones en ese contexto. El informe incluye recomendaciones y una serie de propuestas destinadas a armonizar y mejorar la movilidad del personal y el equilibrio entre la vida y el trabajo en todo el sistema de las Naciones Unidas.

No se trata de un estudio de las distintas normas en materia de movilidad que están vigentes en las respectivas organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas ni de la forma en que se aplican; en todo caso en el informe se mencionan algunos casos individuales a título de ejemplo o para extraer conclusiones de las mejores prácticas y de las lecciones aprendidas.

Resultados y conclusiones principales**Régimen común, necesidades de movilidad distintas**

- El sistema de las Naciones Unidas está constituido por organizaciones internacionales muy distintas. Sus mandatos, su tamaño, sus necesidades operacionales y las actividades que realizan son muy diferentes; coexisten entidades con mucha movilidad con otras en que la cuestión no reviste mayor importancia. Habida cuenta de las grandes diferencias entre las organizaciones del sistema, no hay un plan de movilidad que sirva para todas. Los Inspectores están de acuerdo con esta conclusión y destacan que la finalidad última de la movilidad consiste en alcanzar mejor los respectivos objetivos de cada organización, por lo cual, si los objetivos en las distintas organizaciones son diferentes, las normas de movilidad en cada una deberían ser también diferentes y ajustarse a las necesidades concretas de cada una. De todas maneras, la movilidad entre organizaciones puede promoverse centrandó la atención en los elementos comunes y en los valores compartidos por todas las organizaciones internacionales que pertenecen al régimen común de las Naciones Unidas.

El diálogo entre el personal y la administración: cómo equiparar las necesidades de la Organización con las del personal

- A juicio de los Inspectores, es realmente necesario mejorar el diálogo entre el personal y la administración, y el personal debería estar oficialmente representado y participar en los debates de la Red de Recursos Humanos. La exclusión del personal de las discusiones relativas al desarrollo de políticas amplias de gestión de los recursos humanos, sobre movilidad de personal entre otras, no puede más que llevar al fracaso, como ha demostrado la experiencia en varias organizaciones.

Mecanismos de movilidad en el sistema de las Naciones Unidas

- La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas suscribió en 2005 un acuerdo de movilidad entre organizaciones, que obedecía al propósito de reemplazar al anterior acuerdo con respecto al traslado, la adscripción o el préstamo de personal entre las organizaciones que aplican el régimen común de sueldos y prestaciones de las Naciones Unidas. El acuerdo de movilidad entre organizaciones es el marco jurídico en el cual el funcionario, la organización cedente y la organización receptora que hayan aprobado el acuerdo aceptan y definen sus respectivas obligaciones. Sin embargo, cinco años después de aprobado el acuerdo, las organizaciones no han llegado a un consenso acerca de su aplicación; algunas organizaciones lo utilizan pero otras no lo han aceptado y siguen utilizando el acuerdo anterior. Esta confusa situación no facilita la movilidad en todo el sistema y hace del caso una excepción; según las circunstancias concretas de cada caso, se suscribe un contrato para la situación específica de que se trate.
- Los Inspectores desean señalar a la atención de las organizaciones del sistema las posibles consecuencias jurídicas que entraña la utilización de dos instrumentos jurídicos distintos para el mismo fin, con lo cual se crean condiciones diferentes que pueden hacer que algunos funcionarios se formen la idea de una posible discriminación. Consideran que ha llegado el momento de llegar a un consenso e instan a las organizaciones a ponerse de acuerdo en la utilización de un solo instrumento jurídico.

Datos sobre la movilidad entre organizaciones

- A los efectos de evaluar la pertinencia de la movilidad entre organizaciones y cuantificar hasta qué punto han tenido éxito las normas e iniciativas en la materia, es fundamental establecer indicadores reales de resultados y los consiguientes mecanismos de seguimiento. Sin embargo, no es fácil encontrar los datos necesarios para analizar las dimensiones y las tendencias de la movilidad entre organizaciones.
- Los datos proporcionados por las organizaciones indican que la movilidad entre organizaciones es mínima; el número de funcionarios que se han trasladado entre organizaciones dentro de todo el sistema de las Naciones Unidas es inferior a 300, un promedio inferior al 1%. La movilidad entre organizaciones depende de las necesidades del funcionario; no es consecuencia de una estrategia planificada ni de medidas proactivas tomadas por las organizaciones sino de lo que hace cada funcionario para obtener un ascenso o un trabajo más interesante o simplemente de su deseo de trasladarse. Las organizaciones administran la movilidad entre ellas pero no la dirigen.

Armonización de las prácticas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas

- La armonización de las prácticas institucionales es fundamental para facilitar la movilidad entre organizaciones. Los Inspectores observan complacidos que las organizaciones son plenamente conscientes de esta importante cuestión y apoyan la labor que ellas realizan actualmente para armonizar más esas prácticas. Instan además a que se avance hacia el establecimiento de una serie común de reglas y reglamentos del personal para todo el sistema de las Naciones Unidas. Un régimen común merece reglas y reglamentos comunes.

Unidos en la acción: un régimen común, un personal del régimen común

- A juicio de los Inspectores, es evidente que el concepto de "Unidos en la acción" entraña un personal del régimen común, idealmente administrado con arreglo a la misma serie de reglas y reglamentos, lo cual sin lugar a dudas facilitaría la movilidad en todo el sistema. Así lo confirma la experiencia. Las evaluaciones realizadas de los proyectos piloto en torno al concepto de "Unidos en la acción" han llegado a la conclusión de que se necesita una mayor armonización en el campo de la gestión de los recursos humanos. Las lecciones que han dejado indican la necesidad de una mayor armonización y de "un personal del régimen común".

Formar una cultura del régimen común de las Naciones Unidas

- El régimen común de las Naciones Unidas es una estructura compleja integrada por distintas organizaciones internacionales con muy distintas culturas institucionales que se han ido formando individualmente en el curso de los años. Esta compleja estructura no facilita la formación de una cultura común. Sin embargo, hay algunos elementos culturales comunes a todas las organizaciones que, a juicio de los Inspectores, deberían constituir los cimientos del desarrollo ulterior de una cultura del régimen común que aún es incipiente. La única manera de promover con buenos resultados una cultura común en las Naciones Unidas consiste en concentrarse en los elementos y los objetivos comunes.
- Queda mucho por hacer para incorporar el concepto de movilidad en una cultura del régimen común que aún no se ha formado. Existen, no obstante, muchas oportunidades para instituir la movilidad entre organizaciones como elemento importante para realzar la cultura del régimen común; para ese fin, hay que prestar atención a los aspectos, como la recuperación después de un desastre, la asistencia humanitaria, el mantenimiento y la consolidación de la paz y una cooperación técnica amplia, en que la sociedad en general espera una acción coordinada y eficiente del sistema de las Naciones Unidas.

Las iniciativas entre organizaciones, pensar en el futuro

- La movilidad entre organizaciones en la actualidad tiene lugar en forma espontánea y depende de la iniciativa de un funcionario; no es consecuencia de una estrategia planificada ni de medidas proactivas de las organizaciones. Por ello, los Inspectores alientan a las organizaciones a dejar de lado las ideas preconcebidas y ser creativas. Pueden y deben tomarse nuevas iniciativas con respecto a la movilidad entre organizaciones.
- En esta sección se incluyen algunas propuestas e ideas del personal reunidas en el curso de las entrevistas realizadas por los Inspectores en las misiones sobre el terreno. Los Inspectores esperan que esas ideas sean objeto de reflexión en los debates que realicen las organizaciones en esta materia en el contexto de la Junta de los jefes ejecutivos.

Movilidad del personal y carreras profesionales paralelas de los cónyuges

- Las dificultades con que tropiezan para continuar sus carreras profesionales quienes acompañan a sus cónyuges al extranjero constituyen uno de los elementos más importantes que hay que superar para contratar personal muy cualificado y promover la movilidad del personal. Ello se debe básicamente a las restricciones legales que imponen los países receptores al ingreso a sus respectivos mercados locales de trabajo. Se trata de un problema de muy larga data y los Inspectores

deploran que aún no se haya resuelto tras sus reiteradas recomendaciones y las reiteradas resoluciones de la Asamblea General. Los Inspectores insisten en la recomendación que se formulaba en diversos informes de la Dependencia acerca de la necesidad de encontrar solución a este problema fundamental. Instan a las organizaciones a perseverar en su labor coordinada y señalan que es conveniente tener en cuenta esta cuestión en la negociación de cualquier nuevo acuerdo sobre el país anfitrión y en la renegociación en el futuro de los que están ya vigentes.

El equilibrio entre la vida y el trabajo en el sistema de las Naciones Unidas: situación y problemas actuales

- Se entiende por equilibrio entre la vida y el trabajo en el sistema de las Naciones Unidas una serie de distintos arreglos de trabajo que apuntan a lograr un entorno laboral más flexible con el objetivo último de llegar a un equilibrio óptimo entre la vida profesional y la personal, contribuyendo al mismo tiempo a una mayor eficiencia en la organización. Algunas de las posibilidades más populares para un equilibrio entre la vida y el trabajo que ofrecen todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas son los horarios flexibles y las licencias de maternidad, de paternidad y familiar.
- Los Inspectores consideran que el número de opciones que existen en todo el sistema en la materia abarca razonablemente bien las necesidades del personal de una mayor flexibilidad en el trabajo. A su juicio, no se trata de escoger entre una u otra opción sino de determinar cómo llevarlas a la práctica.

Consideraciones médicas y de salud del personal

- Las consideraciones relativas a la salud del personal deberían constituir parte integrante de la política de movilidad del personal. Los Inspectores creen que es necesario que los servicios médicos participen más en la formulación y aplicación de la política de gestión de los recursos humanos en este contexto, incluso a nivel de todo el sistema. Los servicios médicos pueden ser útiles para una gestión de los recursos humanos en que se tomen decisiones mejores y más informadas acerca de la movilidad del personal.
- Corresponde también a los servicios médicos una importante función en la prestación de apoyo a los programas de equilibrio entre la vida y el trabajo. Lamentablemente, los servicios que guardan relación con la salud, incluidos los de atención psicológica, no se administran en las Naciones Unidas con arreglo a una política o una estructura de gestión uniformes.
- Los Inspectores coinciden con la opinión del Grupo de Trabajo de Directores de los Servicios Médicos que ha expresado cada vez mayor preocupación acerca de la capacidad actual del sistema de las Naciones Unidas para proteger, administrar y vigilar la salud de su personal. Ello es particularmente pertinente para los funcionarios en lugares de destino difíciles y en el contexto de la tendencia estratégica de las Naciones Unidas hacia una mayor movilidad y presencia sobre el terreno.

Recomendaciones para su examen por órganos legislativos y jefes ejecutivos

➤ Recomendación 1

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, a través de su Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería llegar con urgencia a un acuerdo acerca del contenido y la utilización uniforme en todo el sistema de las Naciones Unidas de un instrumento jurídico que regule la movilidad del personal entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas. En ese instrumento habría también que definir la distribución entre las organizaciones de las obligaciones financieras que entrañen los distintos tipos de movimiento de personal.

➤ Recomendación 2

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, a través de su Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería establecer normas aplicables a todo el sistema para la reunión sistemática de datos sobre movilidad del personal, su seguimiento y la presentación uniforme de informes al respecto, con inclusión de la movilidad entre organizaciones y dentro de cada organización.

➤ Recomendación 3

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, a través de su Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería preparar un plan de acción, que incluyera obligaciones y plazos concretos, para el establecimiento de una serie de reglas y reglamentos comunes del personal aplicables a todo el régimen común de las Naciones Unidas.

➤ Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas deberían pasar revista a sus planes internos de rotación y movilidad del personal desde una perspectiva de todo el sistema a fin de que esos planes apoyen las iniciativas de movilidad entre organizaciones y sean compatibles y coherentes con ellas.

➤ Recomendación 5

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas deberían pasar revista, en el contexto de la Junta, a sus normas internas en la materia con el objeto de establecer que todos los puestos vacantes en su respectiva organización están abiertos a todos los funcionarios de las Naciones Unidas, incluidos los que trabajan en otras organizaciones del sistema, en pie de igualdad y en las mismas condiciones que para sus propios funcionarios.

➤ Recomendación 6

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, a través de su Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería formular una norma del régimen común de las Naciones Unidas, que incluyera su marco jurídico, aplicable a los nuevos contratos, y dar la subsiguiente orientación a los funcionarios que ingresen a cualquiera de las organizaciones del régimen común con miras a establecer una cultura del régimen común.

➤ **Recomendación 7**

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación debería considerar la posibilidad de instituir en todo el sistema nuevos planes de movilidad/rotación del personal con miras a facilitar la participación voluntaria del personal en actividades humanitarias o de mantenimiento de la paz.

➤ **Recomendación 8**

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación debería considerar la posibilidad de instituir en todo el sistema nuevas iniciativas de movilidad del personal entre organizaciones sobre la base del concepto de redes ocupacionales comunes y específicas.

➤ **Recomendación 9**

Los órganos legislativos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas deberían señalar a la atención de las autoridades de sus países anfitriones la necesidad de facilitar el acceso a los mercados locales de trabajo a los cónyuges de funcionarios de organizaciones internacionales, concediéndoles, entre otras cosas, permisos de trabajo o mediante disposiciones similares.

➤ **Recomendación 10**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas deberían evaluar sistemática y periódicamente los resultados de los programas que apunten al equilibrio entre la vida y el trabajo e incluir en los informes que presenten periódicamente sobre la ejecución un análisis de la relación costo-beneficio de esos programas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen		3
Siglas y abreviaturas.....		10
I. Introducción	1–10	11
II. La movilidad entre organizaciones: la situación actual.....	11–46	13
A. Régimen común, necesidades de movilidad distintas	11–17	13
B. El diálogo entre el personal y la administración: cómo equiparar las necesidades de la organización con las del personal	18–21	14
C. Mecanismos de movilidad en el sistema de las Naciones Unidas	22–37	15
D. Datos sobre la movilidad entre organizaciones	38–46	18
III. La movilidad entre organizaciones: el camino a seguir.....	47–97	20
A. Armonización de las prácticas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas	47–63	20
B. "Unidos en la acción": un régimen común, un personal del régimen común	64–70	23
C. Formar una cultura del régimen común de las Naciones Unidas	71–77	25
D. Las iniciativas entre organizaciones, pensar hacia el futuro	78–90	26
E. Movilidad del personal y carreras paralelas de los cónyuges	91–97	29
IV. Equilibrio entre la vida y el trabajo	98–120	31
A. El equilibrio entre la vida y el trabajo en el sistema de las Naciones Unidas: situación y problemas actuales.....	98–111	31
B. Consideraciones médicas y de salud del personal	112–120	35
V. Conclusión.....	121–123	36
 Anexos		
I. Datos relativos a la movilidad del personal correspondientes a 2007, 2008 y 2009		38
II. Programas de equilibrio entre la vida y el trabajo en las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas: 2008		40
III. Panorama general de las medidas que deberían adoptar las organizaciones participantes con arreglo a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2010/8.....		42

Siglas y abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCI	Centro de Comercio Internacional
CCSIUA	Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales del sistema de las Naciones Unidas
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CESPAO	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para el Asia Occidental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FICSA	Federación de Asociaciones de Funcionarios Civiles Internacionales
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
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
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

1. La Dependencia Común de Inspección llevó a cabo en 2009 un examen de la movilidad y el equilibrio entre la vida y el trabajo del personal de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas. El examen es resultado de dos propuestas internas distintas que tuvieron origen en la Dependencia y fueron incluidas por primera vez en su programa de trabajo para 2008. La primera se refería únicamente a la movilidad del personal y la segunda al equilibrio entre la vida y el trabajo. Posteriormente, la Dependencia decidió combinar las dos propuestas en una.

2. La decisión de preparar un solo informe que combinara las dos cuestiones se tomó después de que los Inspectores se enteraran de que la secretaría de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación había procedido, con los servicios de un consultor, a examinar cuestiones de equilibrio entre la vida y el trabajo en el sistema de las Naciones Unidas. El análisis del informe¹ preparado por el consultor indicó que había un alto grado de superposición entre las dos iniciativas, por lo cual los Inspectores decidieron dedicarse básicamente a la movilidad del personal; en todo caso, el presente informe incluye un capítulo sobre cuestiones relativas al equilibrio entre la vida y el trabajo en que se tienen en cuenta y desarrollan las conclusiones y recomendaciones que figuran en el documento preparado por la secretaría de la Junta.

3. El objetivo consiste en evaluar las normas y los mecanismos que regulan la movilidad del personal y el equilibrio entre la vida y el trabajo desde una perspectiva que abarque todo el sistema y de proporcionar a las organizaciones participantes y sus respectivos órganos rectores una evaluación externa e independiente de las cuestiones en ese contexto con miras a recomendar una serie de propuestas para armonizar y mejorar las normas y los procedimientos en materia de movilidad y equilibrio entre la vida y el trabajo del personal y los instrumentos conexos en todo el sistema.

4. La Dependencia pasó revista a la política de movilidad instituida por la Secretaría de las Naciones Unidas en 2002 y preparó un informe² en que se recomendaban bases para formular y aplicar bien un verdadero plan de movilidad. En todo caso, esta es la primera ocasión en que un informe de la Dependencia enfoca la movilidad del personal y el equilibrio entre la vida y el trabajo desde una perspectiva de todo el sistema. Cabe señalar que no se trata de un estudio de la política vigente en cada una de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas ni de la forma en que cada una la aplica; en todo caso, el informe puede referirse a algunos casos individuales para dar ejemplos o para extraer conclusiones de las mejores prácticas y de las lecciones aprendidas. En el informe no se tiene en cuenta la movilidad ni los desplazamientos de los funcionarios que ingresan al régimen común de las Naciones Unidas o salen de él.

5. La movilidad del personal y el equilibrio entre la vida y el trabajo son dos grandes componentes de una estrategia de gestión de los recursos humanos. De hecho, varios funcionarios entrevistados consideran que la movilidad del personal no es más que una parte de un concepto más amplio de equilibrio entre la vida y el trabajo, ya que nada podría influir más en ese equilibrio que la existencia de requisitos estrictos en cuanto a la movilidad. La mayor parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas establecen una distinción entre los dos conceptos y consideran que el equilibrio entre la vida y el trabajo

¹ "Work/Life balance in the organizations of the United Nations system" (CEB/2008/HLCM/HR/11/Rev.1).

² "La movilidad del personal en las Naciones Unidas" (JIU/REP/2006/7).

consiste en una serie de opciones que permiten arreglos y condiciones de trabajo más flexibles, como el teletrabajo, los horarios flexibles y otros, mientras que, hasta el momento, la movilidad del personal ha sido una cuestión separada que no forma parte de las cuestiones relativas al equilibrio entre la vida y el trabajo. Esta tendencia podría cambiar, habida cuenta de que la Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos instituyó en su 18º período de sesiones un concepto más amplio, el del bienestar del personal, que incluye el equilibrio entre la vida y el trabajo, la movilidad del personal y la atención psicológica del personal.

6. El sistema de las Naciones Unidas ha evolucionado en el contexto de un entorno que cambia con rapidez y de nuevos problemas mundiales; la cooperación técnica, la recuperación tras un desastre, las actividades humanitarias y las relativas al mantenimiento de la paz ocupan cada vez un lugar más importante en los programas de las organizaciones del régimen común y exigen que estas hagan más y mejor, actuando en todo el mundo y mediante una coordinación más estrecha entre ellas, especialmente sobre el terreno, con el objetivo último de estar "Unidos en la acción". Las nuevas demandas de los interesados han transformado las necesidades de las organizaciones y varias de ellas han instituido, entre otras cosas, nuevos planes de movilidad del personal en un intento de atender a esas nuevas demandas.

7. La preparación del informe incluyó misiones a varios lugares de destino en que hay sedes (Nueva York, Ginebra, Viena, Roma y París), dos comisiones regionales: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) y algunas oficinas regionales y de países (México y Panamá). De conformidad con las normas y directrices internas de la Dependencia y sus procedimientos de trabajo internos, la metodología que se siguió en la preparación del presente informe consistió en un examen preliminar, cuestionarios, entrevistas, reuniones con la administración y grupos de funcionarios y análisis pormenorizados. Se enviaron directrices acerca de las entrevistas a algunas organizaciones participantes y los Inspectores efectuaron entrevistas en los lugares mencionados. Recabaron también las opiniones de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) y de la Junta de los jefes ejecutivos, con inclusión de sus respectivas secretarías. Se pidió a las organizaciones participantes que hicieran llegar sus observaciones acerca del proyecto de informe, las que se tuvieron en cuenta al darle forma definitiva.

8. De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la Dependencia, el informe recibió forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que las recomendaciones fueran sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

9. Para facilitar el manejo del informe, la puesta en práctica de sus recomendaciones y el seguimiento de ellas, en el anexo III figura un cuadro que indica si el informe es presentado a las organizaciones para la adopción de medidas o para su información. En el cuadro se indican las recomendaciones pertinentes a cada organización y se especifica si requieren una decisión del órgano rector o legislativo de ella o esa decisión puede ser tomada por el jefe ejecutivo.

10. Los Inspectores desean expresar su reconocimiento a quienes les prestaron asistencia en la preparación del presente informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y tan voluntariamente compartieron sus conocimientos y experiencia.

II. La movilidad entre organizaciones: la situación actual

A. Régimen común, necesidades de movilidad distintas

11. El sistema de las Naciones Unidas está constituido por organizaciones internacionales, cada una de las cuales ha adaptado en el curso de los años sus estructuras y normas a los problemas mundiales y a los cambios en las exigencias de las partes interesadas. Sus mandatos, sus necesidades operacionales y las actividades que realizan son muy distintos. Coexisten en el sistema común entidades con alta movilidad y otras en que la movilidad del personal no reviste mayor importancia. Hay organizaciones con planes de movilidad del personal establecidos desde hace mucho tiempo y otras que no han formulado aún una política oficial en cuanto a la movilidad del personal.

12. Hay fondos y programas como el UNICEF, el PNUD, el ACNUR o el PMA que constituyen claros ejemplos de entidades con mucha movilidad, mientras que organizaciones muy especializadas como la UPU, la OMC, la OMM y la OMPI son ejemplos de organizaciones con escasa necesidad de movilidad. Entre los dos extremos hay otra categoría de organizaciones con una amplia red geográfica de oficinas sobre el terreno, como la OIT, la OMS, la UNESCO o la mayor parte de la Secretaría de las Naciones Unidas³, en que la movilidad es relativamente importante pero no tanto como en las mencionadas primero.

13. En las entrevistas quedó de manifiesto que, en vista de las grandes diferencias entre las organizaciones del sistema, no había un plan de movilidad que sirviera para todas las organizaciones. Los Inspectores están de acuerdo con esta afirmación y destacan que el objetivo último de la movilidad consiste en alcanzar mejor los respectivos objetivos de cada organización por lo cual, si los objetivos son distintos en diferentes organizaciones, también deberían serlo las normas de movilidad. A los efectos del presente informe denominaremos movilidad interna a los planes de movilidad propios de una organización y movilidad entre organizaciones a la movilidad entre organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

14. Además de haber distintos objetivos institucionales, otros importantes elementos diferencian a las organizaciones del régimen común. Las organizaciones han evolucionado en el tiempo formando su propia cultura institucional. La Dependencia Común de Inspección, en su informe titulado "La movilidad del personal de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2006/7) se refirió a la importancia de formar, promover y proteger una cultura institucional adecuada para llevar bien a la práctica los planes de movilidad. Las organizaciones que, como se ha dicho antes, se caracterizan por que hay mucha movilidad ya tienen una "cultura de la movilidad", pero otras organizaciones no han instituido en su propia cultura institucional el concepto de movilidad del personal.

15. Algunas organizaciones han tratado esporádicamente de instituir requisitos más estrictos de movilidad (Secretaría de las Naciones Unidas, UNESCO, OCHA), pero han tropezado con una considerable resistencia interna, así como con la existencia de normas que no apuntan a que los planes de movilidad funcionen bien. En todo caso, desde una perspectiva de todo el sistema, los Inspectores llegan a la conclusión de que hay que perseverar en los esfuerzos por establecer y reforzar una cultura en el régimen común de las Naciones Unidas que propicie la movilidad. Más adelante en el presente informe se analizará más a fondo la cuestión de una cultura del régimen común de las Naciones Unidas.

³ El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es un caso excepcional en la Secretaría.

16. Otro importante elemento que distingue a las organizaciones y hay que tener en cuenta en el contexto de la movilidad entre ellas es el carácter muy especializado de las actividades que realizan organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, que lógicamente requieren recursos humanos muy especializados que es difícil reemplazar y es también difícil trasladar a otras. En el caso de estas categorías de personal especializado, la movilidad es costosa y suele ser ineficiente. La mayor parte de las organizaciones reconocen esta dificultad en sus propias normas de movilidad y limitan los requisitos obligatorios de movilidad, de haber alguno, que son aplicables a puestos altamente especializados.

17. A pesar de las diferencias que existen, los Inspectores apoyan plenamente la idea que se está extendiendo de que es preciso alentar y facilitar la movilidad en todo el sistema y ello debería hacerse concentrándose en los elementos y los intereses comunes. Las razones van desde una mayor motivación del personal, a lo que se hará referencia más adelante, a una mejor respuesta del sistema a los problemas mundiales. Es evidente que ninguna organización puede por sí sola dar una completa respuesta a los problemas mundiales ni actuar por sí sola en situaciones de recuperación tras un desastre en gran escala. Las alianzas de todo tipo, ya sea entre organizaciones del sistema o con los sectores público o privado, requieren una mayor coordinación y una mejor comprensión de la práctica de cada uno. La movilidad en todo el sistema puede servir en esta labor al promover una mejor aplicación del concepto de "Unidos en la acción" y, de esta forma, aumentar la eficiencia en todo el sistema.

B. El diálogo entre el personal y la administración: cómo equiparar las necesidades de la organización con las del personal

18. La única manera de equiparar las necesidades de la organización y las del personal consiste en establecer mecanismos de diálogo entre ambos; a nivel del sistema, ese diálogo debería entablarse mediante un mecanismo que comprenda a todo el sistema y la participación oficial de representantes del personal en algunas de las actividades y reuniones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

19. Los Inspectores observan complacidos que participan en debates de ese Comité las tres federaciones del personal: la Federación de Asociaciones de Funcionarios Civiles Internacionales (FICSA), el Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Internacionales del Sistema de las Naciones Unidas (CCISUA) y la Federación de Funcionarios Internacionales de las Naciones Unidas (UNISERV). Sin embargo, a pesar del hecho de que se invita a las federaciones del personal a algunas de las reuniones de la Red de Recursos Humanos y de que participan en muchos de sus grupos de trabajo, así como en el Comité Directivo sobre Seguridad y Protección del Personal, establecido por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, esas federaciones, al intervenir en el 18^o período de sesiones de este Comité, reiteraron su solicitud de un mayor diálogo con la administración y expresaron insatisfacción por el grado actual de representación del personal en los debates que sobre la cuestión tenían lugar en el seno de ese Comité⁴.

20. A juicio de los Inspectores, es realmente necesario mejorar el diálogo entre el personal y la administración y el personal debería estar siempre representado y poder participar, especialmente en los debates de la Red de Recursos Humanos. La exclusión del personal de las negociaciones que llevan a la formulación de amplias normas de gestión de los recursos

⁴ El texto completo de la declaración de cada Federación figura en los anexos III a V del "Report of the High-Level Committee on Management on its 18th session", Nueva York, 29 y 30 de septiembre de 2009 (CEB/2009/6).

humanos no puede más que culminar en el fracaso, como ha demostrado la experiencia de varias organizaciones.

21. En distintas partes del presente informe se destaca la necesidad de profundizar una "cultura institucional en todo el sistema" que propicie la movilidad del personal. A juicio de los Inspectores, una cultura institucional de movilidad entraña, entre otras cosas, que el personal comprenda y apoye la formulación de normas de movilidad, y participe en ella, así como que participe en la administración de su aplicación ulterior.

C. Mecanismos de movilidad en el sistema de las Naciones Unidas

22. La Junta de los jefes ejecutivos suscribió en 2005 el Acuerdo de movilidad entre organizaciones, que había de sustituir al Acuerdo con respecto al traslado, la adscripción o el préstamo de personal entre las organizaciones que aplicaban el régimen común de sueldos y prestaciones de las Naciones Unidas. El acuerdo es el contrato o marco jurídico en el cual el funcionario, la organización cedente y la organización receptora aceptan y definen las respectivas obligaciones, los derechos y las condiciones del traslado. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión aprobó el Acuerdo en octubre de 2005 en su décimo período de sesiones (véase CEB/2005/5, párrs. 55 a 57 y anexo V).

23. Los conceptos de movilidad "adscripción" y "préstamo" que figuraban en el acuerdo anterior fueron reemplazados por un concepto más amplio de "intercambio", que fue afinado luego en un memorando de intercambio entre organizaciones. El nuevo acuerdo ofrece al personal, de común acuerdo con la organización cedente y la organización receptora, la posibilidad de trasladarse a otra entidad del sistema con (intercambio de personal) o sin (traslado) el derecho de regresar a la primera.

24. La Dependencia Común de Inspección, en su informe sobre la movilidad del personal en la Secretaría⁵, acogió con beneplácito el acuerdo como un "importante avance hacia el mejoramiento de la movilidad del personal dentro del régimen común de las Naciones Unidas"; en todo caso, en el curso de las entrevistas con funcionarios de recursos humanos, los Inspectores pudieron constatar que la utilización y aplicación del acuerdo no eran uniformes; algunas organizaciones lo utilizaban pero otras no lo habían aceptado y seguían utilizando el acuerdo anterior mientras que un tercer grupo de organizaciones estaban abiertas a la utilización de cualquiera de los dos. A este respecto, es importante señalar que, habida cuenta de que unas "16 organizaciones están aplicando el acuerdo nuevo, sería difícil para ellas volver al anterior"⁶.

25. Esta falta de consenso entre las organizaciones del sistema ha creado confusión y la consiguiente ineficiencia administrativa ya que, como algunas organizaciones no han puesto en práctica el nuevo acuerdo, la única manera de que una organización que no lo aplica ceda un funcionario a una que lo aplica consiste en un traslado. Igualmente, cuando una organización que aplica el acuerdo cede un funcionario a otra que no lo aplica, surge en esta última la necesidad operacional de recurrir al acuerdo anterior con lo que las disposiciones aplicables al traslado no son recíprocas. Este desequilibrio ha causado problemas de gestión y administración y hecho menos eficiente el movimiento de algunos funcionarios⁷. Hay que señalar, sin embargo, que de todas maneras se han concertado acuerdos de movimiento

⁵ "La movilidad del personal de las Naciones Unidas", JIU/REP2006/7, párr. 94.

⁶ "Conclusions of the meeting of the Human Resources Network, 18th session"; 23 a 25 de junio de 2009; CEB/2009/HLCM/HR/46/Rev.1.

⁷ Inter-Agency Mobility Accord, CEB/2008/HLCM/HR/5, párr. 5.

temporal del personal (adscripciones y préstamos) entre organizaciones que aplican acuerdos distintos. No todas las organizaciones que han puesto en práctica el nuevo acuerdo han tenido problemas y algunas están satisfechas con él, mientras que las que han tenido problemas consideran que el acuerdo es complejo y su aplicación engorrosa y difícil⁸.

26. Los Inspectores desean señalar a la atención de las organizaciones del sistema las posibles consecuencias jurídicas que entraña la utilización de dos instrumentos jurídicos distintos para el mismo fin, con lo cual se crean condiciones diferentes que pueden hacer que algunos funcionarios se formen la idea de una posible discriminación. Consideran que ha llegado el momento de llegar a un consenso e instan a las organizaciones a ponerse de acuerdo en la utilización de un solo instrumento jurídico. La existencia de dos acuerdos crea problemas y habría que tratar de que todas las organizaciones aprobaran y aplicaran el mismo acuerdo.

27. El acuerdo ha sido objeto de revisión durante los cinco últimos años, desde que se publicó en 2005, y todavía no hay consenso acerca de su utilización. Tres años después de su publicación, únicamente lo habían puesto en práctica 17 organizaciones⁹ y 6 no lo habían hecho¹⁰. Estas cifras no han cambiado mayormente.

28. La Red de Recursos Humanos estableció un grupo de trabajo sobre movilidad entre organizaciones que estaba encargado, entre otras cosas, de la revisión del acuerdo y en 2009 se pidió una opinión en derecho de la Red de Asuntos Jurídicos que, sin embargo, no ha podido llegar a un consenso respecto al Acuerdo y su aplicación. En su 20º período de sesiones, celebrado en julio de 2010, la Red de Recursos Humanos observó que 17 de 23 organizaciones aplicaban el nuevo acuerdo y recomendó que todas las organizaciones utilizaran un solo instrumento para la movilidad de personal entre ellas.

29. Esta confusa situación no facilita la movilidad en todo el sistema y hace de cada caso una excepción; según las circunstancias concretas de cada caso, se suscribe un contrato para la situación específica de que se trate. Las razones de la falta de consenso consisten básicamente en que las normas, los reglamentos y los derechos son un tanto distintos y en que a veces las mismas normas se interpretan de diversa manera; en todo caso, los Inspectores consideran que hay también un cierto grado de proteccionismo y reserva en ciertas entidades que creen que el acuerdo deja demasiado margen de flexibilidad al personal.

30. Los Inspectores han observado cierta renuencia al traslado de personal en ciertas organizaciones, en particular a recibir de otras organizaciones personal de categoría elevada, lo que se debe a las obligaciones financieras que ello entraña. Además, han sido informados de que algunos organismos han obligado a funcionarios a renunciar a la categoría a que habían llegado en uno para poder aceptar un puesto en otro. Esto es un problema grave y fundamental porque el personal al que se obliga a pedir una separación total del servicio de la organización original para ingresar en otra como funcionario "nuevo" arriesga la seguridad en el empleo y pierde también las posibles redes de seguridad o beneficios que obtuvo en sus años de servicio. Es preciso evitar esta práctica porque no promueve la movilidad, es injusta y es dudosa desde un punto de vista ético. Hay que preservar los derechos obtenidos por los funcionarios en el curso de los años, teniendo debidamente en cuenta la cuestión de las obligaciones financieras.

⁸ *Ibíd.*, párr. 5.

⁹ Organizaciones que han aplicado el acuerdo: OIT, FAO, UNESCO, UPU, OMM, UIT, OMI, FIDA, OMPI, OIEA, PNUD, UNFPA, OOPS, UNU, CCI, OACI y ONUDI.

¹⁰ Organizaciones que no han aplicado el acuerdo: Naciones Unidas, OMS, OPS, ACNUR, UNICEF y PMA.

31. En varias cláusulas del acuerdo relativo al traslado, la adscripción o el préstamo de personal entre las organizaciones que aplican el régimen común de las Naciones Unidas de sueldos y prestaciones se prevé un mecanismo de indemnización por los gastos, aunque muy básico. Los Inspectores proponen que se estudien nuevos mecanismos de compensación en todo el sistema que distribuya las indemnizaciones por separación del servicio entre organizaciones del sistema según, entre otras cosas, la duración proporcional del servicio en cada organización.

32. El nuevo acuerdo permite también compartir los pagos por concepto de separación del servicio mediante un memorando de intercambio entre organizaciones. "La organización receptora asumirá todas las obligaciones financieras dimanadas de traslados o intercambios entre organizaciones, a menos que en un caso determinado se convenga otra cosa entre las organizaciones de que se trate y se deje constancia de ello en el memorando de intercambio entre organizaciones"¹¹. Sin embargo, al no haber un marco convenido en todo el sistema para la distribución de los gastos, algunas organizaciones han formulado sus propias "cláusulas" que, en ciertos casos, podrían parecer discriminatorias desde una perspectiva de todo el sistema.

33. Cabe mencionar como ejemplo que los Inspectores se enteraron de que una organización, cuando actuaba como organización receptora, había decidido pedir a la organización cedente que prorratara los pagos por concepto de separación del servicio en el caso de que esa separación tuviera lugar dentro de los seis años siguientes a la fecha del traslado a la organización receptora. Esto no es más que un ejemplo de cláusula arbitraria aplicada por una organización. Un movimiento de personal parecido entre diferentes organizaciones podría no incluir este requisito concreto, pero este ejemplo pone también de manifiesto la complejidad administrativa de los contratos suscritos para cada situación concreta, y que hay muchos elementos abiertos a reiteradas negociaciones individuales.

34. Los Inspectores, por más que comprenden las reservas respecto del nuevo acuerdo, que se considera demasiado flexible y, por lo tanto, abierto a negociación y engorroso de aplicar, consideran que esas reservas tenían que haberse discutido y superado al principio; en este momento, tras cinco años de discusión, hay que tomar con urgencia una decisión respecto de su utilización. El nuevo acuerdo no es más que un instrumento y las normas y los instrumentos constituyen un requisito previo y tienen que estar establecidos primero para poder luego promover eficazmente la movilidad del personal.

35. Se puso en conocimiento de los Inspectores que, con la colaboración de la Oficina Jurídica de la FAO, se ha preparado una versión revisada del acuerdo y el texto revisado ha sido presentado a la Red de Asuntos Jurídicos para que haga llegar sus comentarios y observaciones; no obstante, ciertas organizaciones han expresado preocupación por este intento y consideran que habría que actualizar el acuerdo anterior.

36. Una vez aprobado el instrumento jurídico, los Inspectores proponen que las organizaciones preparen modelos de contratos concretos que se utilicen en todo el sistema, siguiendo el ejemplo de algunas entidades que han preparado sus propios modelos de contrato para cada tipo distinto de movimiento posible. El uso de estos modelos facilitaría los movimientos de personal y obstaría para que cada organización aplicara ciertas cláusulas que en algunos casos se consideran injustas y parciales.

¹¹ Inter-Agency Mobility Accord, art. 7.1.

37. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente haga más estrechas la coordinación y cooperación entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

Recomendación 1

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, a través de su Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería llegar con urgencia a un acuerdo acerca del contenido y la utilización uniforme en todo el sistema de las Naciones Unidas de un instrumento jurídico que regule la movilidad del personal entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas. En ese instrumento habría también que definir la distribución entre las organizaciones de las obligaciones financieras que entrañen los distintos tipos de movimiento de personal.

D. Datos sobre la movilidad entre organizaciones

38. A los efectos de evaluar adecuadamente la pertinencia de la movilidad entre organizaciones y cuantificar hasta qué punto han tenido éxito las normas e iniciativas en la materia, es fundamental establecer indicadores de resultados y los consiguientes mecanismos de seguimiento. Sorprendentemente y a pesar de que la movilidad y la movilidad en todo el sistema han sido temas de debate entre las organizaciones del régimen común durante largo tiempo, no es fácil encontrar los datos necesarios para analizar las dimensiones y las tendencias de la movilidad entre ellas.

39. La CAPI tuvo la gentileza de proporcionar a la Dependencia los datos reunidos de las organizaciones del régimen común en su cuestionario de 2009 sobre movilidad entre organizaciones. Posteriormente, la Dependencia reunió datos sobre la movilidad del personal en los años 2007 y 2008 y algunas organizaciones, como se indica en el anexo I, presentaron otros datos acerca de los movimientos de personal en el año 2009. Los Inspectores agradecen a las organizaciones su cooperación al proporcionar datos, sin los cuales habría sido imposible tener una idea clara de la verdadera dimensión de la cuestión, incluidas sus consecuencias financieras.

40. Los Inspectores consideran que las organizaciones deberían controlar y comunicar sistemática y periódicamente los datos sobre movilidad del personal, los que deberían ser recopilados en la secretaría de la Junta de los jefes ejecutivos e incluidos en las correspondientes estadísticas sobre recursos humanos en todo el sistema. Sin lugar a dudas, ello redundaría en beneficio del análisis ulterior en apoyo de la formulación de nuevas normas y facilitaría su evaluación y examen subsiguiente. Sin embargo, los Inspectores no pudieron encontrar completos datos históricos que pudieran utilizarse para analizar las tendencias en la movilidad durante largos períodos y, respecto de esta dificultad para obtener datos en la materia, ya en 2003 la secretaría de la CAPI había señalado que "los datos sobre el tema son escasos y tal vez no sean completos pero, en todo caso, parecen indicar que la movilidad aún no está generalizada en todo el sistema y, por el contrario, la movilidad entre organizaciones tal vez se esté reduciendo"¹².

¹² "Marco para la gestión de los recursos humanos: movilidad", nota de la secretaría de la Comisión de Administración Pública Internacional, ICSC/57/R.4, párr. 9.

41. En los cuadros que constituyen el anexo I se indican las cifras transmitidas por la mayor parte de las organizaciones para un período de tres años (2007-2009). A juicio de los Inspectores, un período de tres años es demasiado breve para detectar tendencias y llegar a conclusiones firmes sobre la movilidad del personal lo que, según consideran, solo podría hacerse después de analizar períodos de más de diez años. En todo caso, de los cuadros cabe extraer algunas conclusiones básicas.

42. A fin de dar una idea más general, los cuadros incluyen cifras sobre la movilidad dentro de cada organización, así como entre ellas. De manera de analizar las corrientes de movilidad, los movimientos de personal dentro de una organización han sido desglosados más aún respecto de cada una de ellas en tres grandes grupos: movimientos de personal de la sede al terreno, del terreno a la sede y de un lugar en el terreno a otro. La movilidad entre organizaciones incluye dos grandes grupos, el personal que sale de una organización del sistema de las Naciones Unidas y el que va a otra organización del sistema de las Naciones Unidas.

43. Habría que señalar que algunas organizaciones no presentaron datos y otras solo lo hicieron parcialmente según sus propios criterios; algunas no cuentan como movilidad entre organizaciones los traslados de personal (un tipo de movimiento del personal que, según el acuerdo, no contempla derechos de regreso a la organización cedente). Así, pues, a pesar de los esfuerzos realizados, es posible que los datos reunidos no sean completos. Algunas organizaciones indicaron además que sus respectivos sistemas de gestión de la información no hacían posible comunicar directamente los datos solicitados y, por ello, algunas organizaciones tenían que recurrir a procedimientos "manuales" para consolidar los datos.

44. Como se indicó en los párrafos precedentes, la secretaría de la CAPI había llegado en 2003 a la conclusión de que la movilidad no estaba aún generalizada en todo el sistema. La Junta de los jefes ejecutivos llevó a cabo una encuesta en las organizaciones del sistema y llegó también a la conclusión en 2004 de que "la movilidad entre organizaciones existe pero su alcance es muy limitado en este momento"¹³. Las cifras que figuran en los cuadros confirman que la movilidad entre organizaciones sigue siendo mínima.

45. En cuanto a la movilidad interna, se observa un número considerable de movimientos de personal entre ciertas organizaciones (ACNUR, Secretaría de las Naciones Unidas, PMA, etc.). Sin embargo, la movilidad entre organizaciones es marginal y el número de funcionarios que se desplazaron entre organizaciones en todo el sistema de las Naciones Unidas fue inferior a 300, menos del 1%, en el año en que más movimientos hubo¹⁴. No cabe sorprenderse de ello, habida cuenta de que en la actualidad no hay normas efectivas sobre movilidad de personal entre organizaciones; la reducida proporción de funcionarios que se desplazan entre las organizaciones da a entender que la movilidad entre organizaciones tiene lugar actualmente en forma espontánea y depende de cada funcionario; no es consecuencia de una estrategia planificada ni de medidas proactivas de las organizaciones para promoverla, sino de lo que hace un funcionario para obtener un ascenso o un trabajo más interesante o simplemente de su deseo de trasladarse. **Las organizaciones administran la movilidad entre ellas pero no la dirigen.**

¹³ "Baseline survey on inter-agency mobility", CEB/2004/HLCM/R.21/Rev.1, párr. 4.

¹⁴ Incluso si solo se toman los datos estadísticos oficiales que publica cada año la Junta de los jefes ejecutivos respecto del personal del Cuadro Orgánico únicamente, con prescindencia de la fuente de financiación y del tipo de contrato, la proporción de esos funcionarios que se desplazó entre organizaciones es del 0,89% en 2007, el 0,92% en 2008 y el 0,74% en 2009 (datos tomados de CEB/2008/HLCM/HR/30, cuadro 1A, para 2007, CEB/2009/HLCM/HR/30, cuadro 1A, para 2008 y CEB/2010/HLCM/HR/24, cuadro 1A, para 2009).

46. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente haga más estrechas la coordinación y cooperación entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, a través de su Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería establecer normas aplicables a todo el sistema para la reunión sistemática de datos sobre movilidad del personal, su seguimiento y la presentación uniforme de informes al respecto, con inclusión de la movilidad entre organizaciones y dentro de cada organización.

III. La movilidad entre organizaciones: el camino a seguir

A. Armonización de las prácticas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas

47. La armonización de las prácticas institucionales es indispensable para facilitar la movilidad entre organizaciones y poner término a ciertas situaciones injustas en que, por ejemplo, funcionarios de la misma categoría pero de distintas entidades de las Naciones Unidas que trabajan en el mismo lugar sobre el terreno pueden tener prestaciones diferentes. En el curso de las misiones en el terreno, los Inspectores pudieron determinar que en algunos lugares las entidades de las Naciones Unidas compiten en pos del mismo personal, que pasa de una a otra según el tipo de contrato o las prestaciones que se ofrecen, con inclusión de distintas posibilidades de equilibrar la vida y el trabajo.

48. La Asamblea General reconoció la necesidad de una mayor armonización en su resolución 63/311, relativa a la coherencia en todo el sistema, en la que "pide al Secretario General que, en cooperación con los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, siga avanzando en la simplificación y armonización de las prácticas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y le solicita que... informe periódicamente al Consejo Económico y Social sobre los progresos conseguidos y los retos que siguen planteándose a este respecto"¹⁵.

49. En 2007 la Junta de los jefes ejecutivos aprobó el Plan de Acción para la armonización de las prácticas institucionales que había preparado su Comité de Alto Nivel sobre Gestión con la participación activa de la Secretaría, fondos y programas y organismos especializados de las Naciones Unidas. El plan prevé iniciativas en cuatro campos distintos: el de los recursos humanos, el financiero, el de las adquisiciones y el de la cadena de abastecimiento, así como iniciativas sobre tecnologías de la información y las comunicaciones, para difundir conocimientos, entre otras cosas. El plan se financia con contribuciones voluntarias y, a febrero de 2010, se habían recibido 8.805.493 dólares de los Estados Unidos de distintos donantes¹⁶.

¹⁵ Resolución 63/311.

¹⁶ "Plan of Action for the Harmonization of Business Practices in the United Nations System", CEB/2010/HLCM/6.

50. El componente de gestión de los recursos humanos del plan incluye un estudio comparativo de las reglas y reglamentos del personal de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, prestando especial atención a las disposiciones de empleo en los lugares en que no hay sedes.

51. El estudio está estructurado en dos fases: la primera incluye los arreglos contractuales relativos a la fuerza de trabajo sobre el terreno, así como las reglas y reglamentos del personal, las normas y prácticas que se refieren a cuestiones dimanadas de los países en que aplica a título experimental el concepto de "Unidos en la acción", tales como descripciones de puestos armonizadas, sistemas de clasificación y determinación de la categoría, sistemas comunes de actuación profesional y ascenso y gestión de las vacantes internas. La segunda fase consistirá en un estudio de todas las cuestiones que no hayan quedado comprendidas en la primera.

52. Los Inspectores están convencidos de que ese estudio es necesario y debería comprender todos los aspectos relativos a la contratación y, en particular, a las condiciones de empleo locales con inclusión de, entre otras cosas, las cuestiones de portabilidad de la pensión y las diferencias en los planes de seguro de salud, que en algunos casos hacen que la movilidad sea innecesariamente difícil. Por ejemplo, en el curso de sus misiones, los Inspectores se enteraron de que dos de los fondos y programas de las Naciones Unidas habían subcontratado a distintas empresas externas su respectivo seguro médico para los funcionarios locales en un determinado lugar. Por más que esta práctica no tenga nada de malo, el resultado es que si el personal local ha de pasar de un programa al otro, las prestaciones y los límites de la indemnización por cuestiones relacionadas con la salud podrían diferir considerablemente. Son estos, a juicio de los Inspectores, los obstáculos que hay que superar para facilitar y promover la movilidad.

53. Complace a los Inspectores observar que las organizaciones son muy conscientes de esta importante cuestión y apoyan la armonización de las prácticas institucionales. Instan a que se avance hacia una serie común de reglas y reglamentos del personal para todo el sistema de las Naciones Unidas. Un régimen común tiene que tener reglas y reglamentos comunes. Sin embargo, ello no es fácil, es un proyecto a largo plazo y habría que formular un plan detallado en el contexto del proyecto de armonización de las prácticas institucionales, que incluyera obligaciones específicas y plazos claros.

54. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente haga más estrechas la coordinación y cooperación entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

Recomendación 3

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, a través de su Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería preparar un plan de acción, que incluyera obligaciones y plazos concretos, para el establecimiento de una serie de reglas y reglamentos comunes del personal aplicables a todo el régimen común de las Naciones Unidas.

55. Armonizar las prácticas institucionales a nivel de todo el sistema suele entrañar también la armonización y revisión de los distintos planes, entre ellos los de movilidad. La mayor parte de los planes de movilidad vigentes en las organizaciones fueron formulados con un criterio lógico centrado en necesidades concretas sin tener mayormente en cuenta cuestiones que se referían a todo el sistema y recién ahora algunas organizaciones están comenzando a revisar

ciertas cláusulas de sus respectivos planes de movilidad para dar cabida a la movilidad entre organizaciones y regularla.

56. Como se señaló en la introducción, en el presente informe no se evalúan las distintas normas específicas de movilidad. En todo caso, los Inspectores creen que, además de armonizar las prácticas institucionales en todo el sistema, habría que pasar revista a ciertas normas de movilidad a fin de alinearlas con los principios generalmente aceptados de buena gestión de los recursos humanos y hacerlas más coherentes con estos principios, teniendo en cuenta al mismo tiempo las cuestiones en todo el sistema que se refieran a la movilidad.

57. Sirve de ejemplo de lo que antecede el anuncio que hizo la Secretaría de las Naciones Unidas en 2009 de ciertos requisitos de movilidad, como la necesidad de cumplir con la movilidad geográfica en lugares de destino difíciles para obtener un ascenso a la categoría P-5 y superiores. Este requisito era aplicable únicamente a los candidatos internos y dejaba al personal de la Secretaría en una situación de desventaja respecto de los candidatos externos o de otras organizaciones, que no tenían que cumplir con la movilidad geográfica. Los Inspectores se refirieron a esta cuestión en sus entrevistas con funcionarios de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos e indicaron que podría haber discriminación contra los candidatos internos. Complace a los Inspectores observar que este requisito fue suprimido ulteriormente; sin embargo, esta situación sirve de ejemplo de la forma en que distintas normas de movilidad pueden ser incompatibles desde una perspectiva de todo el sistema.

58. Otro ejemplo de falta de coherencia en todo el sistema se refiere al hecho de que los funcionarios del Cuadro de Servicios Generales de la Secretaría no pueden postular a puestos del Cuadro Orgánico en ella, a menos que dimitan y postulen como candidatos externos; sin embargo, los funcionarios del Cuadro de Servicios Generales de otras organizaciones del régimen común pueden postular a puestos del Cuadro Orgánico en la Secretaría como candidatos externos, pero sin tener que dimitir del puesto que ocupan.

59. Un último ejemplo de elementos de los distintos planes de movilidad que repercuten en la movilidad en todo el sistema es la práctica de algunas organizaciones que no reconocen los ascensos o la experiencia obtenida por sus propios funcionarios en régimen de adscripción, traslado o préstamo a otra organización del sistema. Es evidente que esto no contribuye a aumentar la movilidad. Tampoco hay uniformidad a este respecto, habida cuenta de que hay organizaciones que reconocen los ascensos o la experiencia obtenidos por sus funcionarios en régimen de préstamo, adscripción o intercambio.

60. Uno de los elementos más distintivos del régimen común, que comparten todas las organizaciones del sistema, es el actual sistema de categorías de personal y el correspondiente régimen común de sueldos y prestaciones, que entraña la aceptación y el reconocimiento en todo el sistema de categorías comunes para el personal. Resulta así difícil entender cuál es el fundamento lógico o jurídico para no reconocer la categoría a que ha llegado un funcionario en otra organización del sistema en que se aplica la misma escala de sueldos y categorías. Además, uno de los argumentos más importantes de la mayoría de las organizaciones que alientan la movilidad consiste en que ella sirve para aumentar la experiencia y los conocimientos del personal y, por lo tanto, parecería carente de coherencia alentar por una parte la adquisición de experiencia mediante la movilidad y, por la otra, no reconocerla cuando el funcionario regresa a la organización cedente.

61. En todo caso, los Inspectores entienden que hay en la práctica diferencias entre las descripciones de puestos y que los criterios que aplican las distintas organizaciones para determinar la categoría de los puestos no son uniformes, lo que hace difícil reconocer automáticamente la categoría a que ha llegado un funcionario en otra organización. De todas maneras, los departamentos de recursos humanos deberían estudiar atentamente estos casos

concretos y decidir en última instancia si la experiencia obtenida es suficiente para reconocer o no la categoría. La utilización de descripciones comunes de puestos podría servir para mitigar este problema.

62. Los que anteceden no son más que ejemplos de componentes de normas de movilidad que, al ser analizadas desde una perspectiva de todo el sistema, indican falta de coherencia y repercuten en el desarrollo de la movilidad en todo el sistema. El alcance del presente informe no permite hacer un amplio análisis de los distintos planes de movilidad vigentes en las organizaciones. En todo caso, debería haber normas internas de las organizaciones que se refirieran específicamente a la movilidad y apoyaran la movilidad entre organizaciones. A este respecto, los Inspectores recomiendan que las organizaciones revisen sus propias normas concretas e internas de movilidad desde una perspectiva de todo el sistema para tratar de encontrar y rectificar la falta de coherencia.

63. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente haga más estrechas la coordinación y cooperación entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas deberían pasar revista a sus planes internos de rotación y movilidad del personal desde una perspectiva de todo el sistema a fin de que esos planes apoyen las iniciativas de movilidad entre organizaciones y sean compatibles y coherentes con ellas.

B. "Unidos en la acción": un régimen común, un personal del régimen común

64. El sistema de las Naciones Unidas, a fin de prestar mejores servicios a los interesados, ha iniciado distintos proyectos piloto, conocidos con el título "Unidos en la acción", que apuntan a lograr una mayor eficiencia mediante una mejor coordinación de las actividades que realizan en un país las distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas.

65. A juicio de los Inspectores, es evidente que el concepto de "Unidos en la acción" entraña un personal del régimen común, idealmente administrado por la misma serie de reglas y reglamentos, lo cual sin lugar a dudas facilitaría la movilidad en todo el sistema. Así lo confirma la experiencia: "En el contexto de la iniciativa 'Unidos en la acción' los países en que se realizan proyectos piloto han pedido una mayor armonización en el campo de los recursos humanos e indicado diversos problemas relacionados con la movilidad entre organizaciones. ... Entre ellos se encuentran los distintos arreglos contractuales, clasificaciones de puestos, categoría de puestos y normas sobre actuación profesional, ascenso y contratación"¹⁷. Las lecciones extraídas de estos proyectos piloto, así como de iniciativas mencionadas en los párrafos anteriores tales como la armonización de las prácticas institucionales, requieren que haya "un personal del régimen común".

66. Muchas organizaciones tienen en cuenta exclusivamente como candidatos externos a los funcionarios de otras organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas que postulan a un puesto en ellas; sin embargo, algunas tienen una política de reciprocidad y consideran

¹⁷ "Conclusions of the meeting of the Human Resources Network, 19^o session", CEB/2010/HLCM/HR/18; párr. 82.

candidatos internos a los que proceden de una determinada organización si esta concede el mismo trato a su personal. La Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos decidió en su período de sesiones de la primavera de 2009 realizar un estudio de las prácticas de contratación respecto a la situación como candidatos internos o externos de los procedentes del sistema de las Naciones Unidas. En el estudio se llegó a la conclusión de que una sola organización consideraba candidatos internos a los funcionarios de los Cuadros de Servicios Generales y Orgánico de otras organizaciones del régimen común. El estudio indicaba también que "[e]n general las organizaciones estaban abiertas a la idea de reconocer como candidatos internos a los procedentes de cada una de ellas; sin embargo, comunicaron una amplia variedad de prácticas que dan lugar a la conclusión de que no hay una solución común para todas"¹⁸.

67. Los Inspectores pudieron constatar en el curso de sus misiones que la mayoría de los funcionarios entrevistados eran partidarios de que se suprimiera este obstáculo, que muchos consideraban carente de razón. Los Inspectores coinciden con ellos y creen que todos los funcionarios que trabajen en cualquier organización del régimen común de las Naciones Unidas deberían ser considerados candidatos internos al postular a puestos dentro del sistema, cualquiera que sea la organización, el fondo o el programa al que pertenezcan.

68. A este respecto, los Inspectores querrían remitirse a la Carta de las Naciones Unidas que indica como criterio predominante para la selección del personal el siguiente: "La consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad"¹⁹. Así, pues, la división de los funcionarios del régimen común de las Naciones Unidas entre candidatos internos y externos parece un obstáculo artificial que habría que suprimir si se ha de promover realmente la movilidad en todo el sistema.

69. La secretaría de la CAPI expresó una opinión similar al indicar que "... Todos los puestos vacantes en el régimen común debían estar abiertos a la totalidad de los funcionarios de las Naciones Unidas. Además, ... los postulantes que pertenecieran al régimen común debían considerarse en pie de igualdad con otros postulantes internos y tener prioridad respecto de los candidatos externos"²⁰.

70. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente haga más estrechas la coordinación y cooperación entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

¹⁸ "Conclusions of the meeting of the Human Resources Network, 18^o session", CEB/2009/HLCM/HR/46/Rev.1, párr. 48.

¹⁹ Carta de las Naciones Unidas, Artículo 101, párr. 3.

²⁰ "Marco para la gestión de los recursos humanos: movilidad". Nota preparada por C. Brewster de la Universidad South Bank de Londres, con comentarios de la secretaría de la Comisión de Administración Pública Internacional, ICSC/57/R.4, párr. 69.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas deberían pasar revista, en el contexto de la Junta, a sus normas internas en la materia con el objeto de establecer que todos los puestos vacantes en su respectiva organización están abiertos a todos los funcionarios de las Naciones Unidas, incluidos los que trabajan en otras organizaciones del sistema, en pie de igualdad y en las mismas condiciones que para sus propios funcionarios.

C. Formar una cultura del régimen común de las Naciones Unidas

71. El régimen común de las Naciones Unidas es una estructura compleja integrada por distintas organizaciones internacionales con muy distintas culturas institucionales que se han ido formando individualmente en el curso de los años. Esta compleja estructura no facilita la formación de una cultura común. Sin embargo, hay algunos elementos culturales comunes a todas las organizaciones que, a juicio de los Inspectores, deberían constituir los cimientos del desarrollo ulterior de una cultura del régimen común que aún es incipiente. La única manera de promover con buenos resultados una cultura común en las Naciones Unidas consiste en concentrarse en los elementos y los objetivos comunes.

72. Una cultura institucional es un conjunto común de valores, resultado de muchos elementos relacionados entre sí como el personal y la administración, las reglas y reglamentos, el tipo de actividad que se realiza, la financiación, el alcance geográfico y otros, que interactúan en una organización durante prolongados períodos; es intangible pero, al mismo tiempo, fácilmente reconocible y compartida por todos los miembros de la organización. Los Inspectores observan complacidos que las organizaciones han avanzado un tanto hacia la formación de una cultura del régimen común. Algunas iniciativas tomadas en el contexto de la Junta de los jefes ejecutivos, como la armonización de las prácticas institucionales sobre el terreno, contribuyen a formar una cultura común, aunque no se hayan previsto originalmente con este fin específico. Los proyectos incluidos en la iniciativa "Unidos en la acción" representan también ejemplos de interacción entre organizaciones que contribuyen a formar una cultura del régimen común.

73. Las organizaciones, a través de su participación en mecanismos de todo el sistema o en actividades administrativas financiadas conjuntamente, podrían avanzar más en la formulación de iniciativas concretas dirigidas hacia una "cultura del régimen común". La Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, la CAPI, la Junta de los jefes ejecutivos y la Dependencia Común de Inspección son entidades fundamentales para la promoción y el desarrollo de una cultura de esa índole, pero también es necesario que cada una de las organizaciones trate por su cuenta de promover una cultura del régimen común en su propia estructura. Cada organización debería recurrir a programas de orientación, formación y desarrollo del personal para, entre otras cosas, promover una cultura del régimen común. Por más que sea necesario mantener la cultura de cada organización, también lo es encontrar más terreno común y forjar puentes más sólidos entre las organizaciones del sistema a fin de reforzar una cultura muy incipiente del régimen común que, entre otras cosas, sirva para apoyar la movilidad del personal.

74. Queda mucho por hacer para incorporar el concepto de movilidad en una cultura del régimen común que aún no se ha formado. En un informe preparado por un consultor se

indicaba también que este problema era importante. "El problema mayor consiste en que la mayor parte del sistema de las Naciones Unidas no ha aceptado la cultura de la movilidad"²¹. "Esta 'cultura de la inmovilidad' se ve reforzada por algunos elementos de la estructura de las Naciones Unidas y su legalismo intrínseco"²².

75. Una de las características principales del régimen común de las Naciones Unidas es su índole internacional. Incluso las organizaciones más pequeñas comparten esa característica; en consecuencia, y a fin de promover una cultura común, el personal que ingresa en el sistema tiene que conocer las posibles consecuencias de una carrera internacional en cuanto a la movilidad y hay que informarle de esas consecuencias. La carrera profesional del funcionario internacional entraña movilidad y, a juicio de los Inspectores, significa también que hay que entender que la movilidad es intrínsecamente necesaria a fin de obtener la experiencia que se requiere para llegar a altos cargos. Las organizaciones deberían comunicar a quienes ingresan a ellas (mediante cláusulas contractuales especiales o en la orientación o formación, por ejemplo) de la importancia de la movilidad para el desarrollo de su carrera profesional. En todo caso, debe tratarse de una labor coordinada en todo el sistema; habría que formular un marco o protocolo común y ponerlo en práctica en cada organización, pero, al mismo tiempo, debería ser común a todas, lo que contribuiría al desarrollo ulterior de una cultura del régimen común.

76. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente haga más estrechas la coordinación y cooperación entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

Recomendación 6

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, a través de su Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería formular una norma del régimen común de las Naciones Unidas, que incluyera su marco jurídico, aplicable a los nuevos contratos y dar la subsiguiente orientación a los funcionarios que ingresen a cualquiera de las organizaciones del régimen común con miras a establecer una cultura del régimen común.

77. Existen, no obstante, muchas oportunidades de instituir la movilidad entre organizaciones como elemento importante para realzar la cultura del régimen común; a ese fin, hay que prestar atención a los aspectos, como la recuperación después de un desastre, la asistencia humanitaria, el mantenimiento y la consolidación de la paz y una cooperación técnica amplia, en que la sociedad en general espera una acción coordinada y eficiente del sistema de las Naciones Unidas.

D. Las iniciativas entre organizaciones, pensar hacia el futuro

78. Las cifras sobre la movilidad entre organizaciones que se han examinado en los párrafos que anteceden no muestran una tendencia clara y dan a entender que, actualmente, esa movilidad tiene lugar en forma espontánea y depende de la iniciativa de un funcionario; no es consecuencia de una estrategia planificada ni de medidas proactivas de las organizaciones. Por ello, los Inspectores alientan a las organizaciones a dejar de lado las ideas preconcebidas y ser

²¹ *Ibíd.*, párr. 4.

²² *Ibíd.*, párr. 32.

creativas. A este respecto pueden y deben tomarse nuevas iniciativas con respecto a la movilidad entre organizaciones. En los párrafos siguientes se enuncian algunas ideas reunidas en el curso de las entrevistas que hicieron los Inspectores en sus misiones sobre el terreno.

79. Varios funcionarios, entre ellos gente con experiencia que se encontraba en la segunda mitad de su carrera profesional y que trabajaba en distintas organizaciones, expresaron en forma separada en las entrevistas y en las reuniones que celebraron los Inspectores su interés común en participar en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria durante un período limitado y sobre la base de una rotación. Adujeron sin embargo que no era fácil tener los datos que necesitaban para tomar una decisión informada; además, algunos creen que los procesos burocráticos que existen, que les parecen complejos, no alientan la movilidad entre organizaciones.

80. Los Inspectores serían partidarios de que establecieran en todo el sistema mecanismos de rotación para facilitar la movilidad voluntaria de los funcionarios que quieran participar en misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz. Estos mecanismos deberían incluir, entre otras cosas, una amplia estrategia de comunicación que comprendiera todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas, la utilización de listas de candidatos cualificados de todas las organizaciones del régimen común, procesos administrativos nuevos y sencillos para facilitar los trámites y una orientación adecuada.

81. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente haga más estrechas la coordinación y cooperación entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

Recomendación 7

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación debería considerar la posibilidad de instituir en todo el sistema nuevos planes de movilidad/rotación del personal con miras a facilitar la participación voluntaria del personal en actividades humanitarias o de mantenimiento de la paz.

82. Los Inspectores observaron que un grupo considerable de funcionarios del Cuadro de Servicios Generales, normalmente excluidos en la mayoría de las organizaciones de participar en planes de movilidad, tenían gran interés en esta. Algunos expresaron su frustración por la falta de posibilidades de desarrollo de la carrera, especialmente en oficinas pequeñas sobre el terreno. Si se acepta en general que la movilidad surte efectos positivos en el desarrollo de la carrera del personal y que es fundamental para ampliar su experiencia, ninguna categoría debería quedar excluida de esos beneficios y habría que preparar nuevos planes de movilidad para, entre otras cosas, superar los problemas que ya se han constatado.

83. La solución podría estar en nuevos planes de movilidad entre organizaciones limitados a un determinado lugar o una determinada región geográfica y abiertos al personal del Cuadro de Servicios Generales y de contratación local. Ya se trate de iniciativas de rotación o de intercambios dirigidos de personal, geográficamente limitados, las organizaciones pueden aumentar la motivación del personal ofreciendo nuevas posibilidades de carrera, evitando una costosa reubicación geográfica y los gastos que entraña o por lo menos limitándolos, al tiempo que contribuyen a aplicar mejor el concepto de "Unidos en la acción".

84. Las organizaciones podrían considerar, además, la posibilidad de concertar acuerdos bilaterales de intercambio de personal que se centren en elementos comunes; también podrían

formular distintos programas de movilidad interna destinados a grupos específicos de funcionarios con necesidades concretas, como se hizo por ejemplo en el caso de la reasignación dirigida para personal subalterno del Cuadro Orgánico de la Secretaría, que era aplicable únicamente a funcionarios que ingresaban en la categoría P-2.

85. Todos los planes de movilidad vigentes incluyen disposiciones para excluir de la participación en ellos al personal muy especializado, al que es muy costoso reemplazar y resulta difícil trasladar. Además las propias organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas son entidades muy especializadas, con actividades sustantivas muy distintas y específicas que van desde la meteorología o las telecomunicaciones hasta la salud; por lo tanto, puede ocurrir que un gran número de funcionarios, en su mayor parte especialistas, no sean aptos para participar en un plan de movilidad entre organizaciones. En todo caso, existen elementos comunes entre organizaciones en los que podría promoverse la movilidad mediante redes ocupacionales que abarquen todo el sistema.

86. A este respecto, los Inspectores consideran que las iniciativas de movilidad entre organizaciones, para ser eficaces, deben estar diseñadas en torno a actividades u ocupaciones comunes, como administración y gestión, finanzas, adquisiciones, tecnologías de la información y las comunicaciones, cuestiones sociales y económicas, etc. Este es el método que se está aplicando en la Secretaría de las Naciones Unidas, en la que los funcionarios pueden sumarse voluntariamente a distintas redes ocupacionales destinadas a promover la movilidad del personal en categorías específicas de puestos.

87. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente redunde en una mayor eficacia en el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 8

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación debería considerar la posibilidad de instituir en todo el sistema nuevas iniciativas de movilidad del personal entre organizaciones sobre la base del concepto de redes ocupacionales comunes y específicas.

88. Las organizaciones, al formular planes de movilidad del personal, deben tener presentes los gastos que entrañan, que son importantes. La Dependencia Común de Inspección, en su informe titulado "La movilidad del personal en las Naciones Unidas"²³, se refirió a las consecuencias financieras de la movilidad del personal en la Secretaría de las Naciones Unidas. Las organizaciones, en su mayor parte, no han preparado claras estimaciones financieras antes de tomar iniciativas de movilidad. Los Inspectores insisten en la importancia de un análisis financiero preliminar para tomar decisiones informadas acerca del inicio de nuevas iniciativas de movilidad.

89. La secretaría de la CAPI indicaba en una de sus notas que "uno de los especialistas consultados calculaba que el costo medio de cada traslado era de 60.000 dólares"²⁴. Otros funcionarios entrevistados proporcionaban cifras del orden de los 45.000 dólares. La Dependencia, en su informe sobre la movilidad del personal en las Naciones Unidas²⁵, hacía

²³ JIU/REP/2006/7, párrs. 73 a 78.

²⁴ "Marco para la gestión de los recursos humanos: movilidad". Nota preparada por C. Brewster de la Universidad South Bank de Londres, con comentarios de la secretaría de la Comisión de Administración Pública Internacional, ICSC/57/R.4, párr. 44.

²⁵ JIU/REP/2006/7, párr. 76.

una estimación de 50.000 dólares. En todo caso, estas estimaciones corresponden a gastos directos de reubicación como transporte, mudanza de efectos domésticos, seguros, prestaciones del personal, etc. Hay una enorme cantidad de costos ocultos, como el tiempo que se necesita para aprender el nuevo trabajo y asentarse en un nuevo lugar, la capacitación y orientación necesarias, el tiempo necesario para cumplimentar prolongados procedimientos administrativos, entre otros, que son muy difíciles de cuantificar y deben sumarse a las cifras indicadas.

90. Además de los gastos por una sola vez que se han indicado, hay gastos relacionados con la movilidad del personal que se repiten durante prolongados períodos, como la prestación por movilidad que se paga a los funcionarios de contratación internacional como incentivo para el desplazamiento de un lugar de destino a otro y que consiste en sumas alzadas según una cantidad de traslados que van de uno a siete; esta prestación deja de pagarse después de cinco años consecutivos en el mismo lugar de destino. También se paga una prestación por condiciones de vida difíciles al personal de contratación internacional asignado por un año o más a lugares de destino de las categorías B a E. Hay que señalar que la CAPI se propone efectuar en 2010-2011 un estudio de la metodología actual para calcular las prestaciones por movilidad y por condiciones de vida difíciles.

E. Movilidad del personal y carreras paralelas de los cónyuges

91. En varios documentos y encuestas de personal se ha señalado que la dificultad que entraña acompañar al cónyuge expatriado y continuar la carrera profesional, en razón de las restricciones legales que la mayoría de los países anfitriones imponen al acceso al mercado local de trabajo, constituye una de las más importantes que hay que superar para contratar y mantener personal muy cualificado y promover la movilidad del personal en una organización; ello cobra particular pertinencia desde una perspectiva que abarque todo el sistema. La falta de los permisos de trabajo necesarios constituye un fuerte disuasivo para la movilidad del personal, especialmente en el terreno.

92. Solo se conceden permisos especiales de trabajo para cónyuges en un puñado de países, que en su mayor parte corresponden a las categorías "H" o "A" de la clasificación por dificultad del lugar de destino que hace la CAPI. Únicamente en nueve países del mundo existen disposiciones concretas que permiten a familiares de funcionarios de las Naciones Unidas trabajar en países anfitriones. En cambio, el Servicio Exterior de los Estados Unidos tiene acuerdos de permisos de trabajo con 153 países²⁶.

93. La cuestión del empleo de los cónyuges es bien conocida y de larga data. En dos ocasiones la Dependencia ha recomendado ya que los órganos rectores de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas encuentren una solución en coordinación con los países anfitriones²⁷. En 2002 el Secretario General de las Naciones Unidas declaró: "Para aumentar la movilidad del personal en todo el sistema de las Naciones Unidas, nos proponemos... consultar a los gobiernos acerca de las posibilidades de renegociar acuerdos con los países anfitriones de modo que los cónyuges de funcionarios de las Naciones Unidas puedan trabajar en esos países"²⁸. La cuestión se ha planteado además en numerosas

²⁶ "Spouse/Partner Work Permits: A Global Briefing", CEB/2009/DCSM/RTWBR.

²⁷ "Los jóvenes profesionales en determinadas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: contratación, gestión y retención, recomendación 10 (JIU/REP/2000/7) y "Examen de los acuerdos relativos a la sede concluido por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: cuestiones de recursos humanos que afectan al personal", recomendación 1 (JIU/REP/2004/2).

²⁸ "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio" (A/57/387).

ocasiones a nivel interinstitucional. Por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado dos resoluciones²⁹ en que alienta a los Estados Miembros a considerar la posibilidad de conceder permisos de trabajo para cónyuges que acompañen a funcionarios de organizaciones internacionales.

94. Los Inspectores deploran que tras las reiteradas recomendaciones y resoluciones, aún no se haya resuelto esta cuestión y no pueden más que reiterar la recomendación incluida en informes anteriores acerca de la necesidad de encontrar solución a esta cuestión fundamental para promover la movilidad del personal entre organismos. Los Inspectores instan a las organizaciones a que perseveren en sus esfuerzos por llegar a una solución satisfactoria de manera coordinada y en cooperación con los países anfitriones. Sería conveniente incluir la cuestión en la negociación de cualquier nuevo acuerdo con el país anfitrión y en la renegociación en el futuro de los acuerdos vigentes. En este contexto, los Inspectores consideran que el acuerdo concertado por las autoridades de Suiza y la Organización Mundial del Comercio (OMC)³⁰ y la institución de un nuevo régimen por las autoridades suizas denominado "Acceso al mercado de trabajo en Suiza para los familiares de funcionarios de misiones permanentes y organizaciones internacionales"³¹ podrían servir de ejemplo de mejor práctica. En todo caso, los Estados Miembros, si realmente apoyan, entre otras cosas, la movilidad del personal, deberían asumir la parte de la responsabilidad que les cabe para resolver este problema de larga data.

Recomendación 9

Los órganos legislativos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas deberían señalar a la atención de las autoridades de sus países anfitriones la necesidad de facilitar el acceso a los mercados locales de trabajo a los cónyuges de funcionarios de organizaciones internacionales, concediéndoles, entre otras cosas, permisos de trabajo o mediante disposiciones similares.

95. A fin de dar solución al problema indicado, algunas organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Mundial han adoptado una actitud proactiva y establecido el programa de movilidad del personal y carreras paralelas de los cónyuges, una pequeña iniciativa interinstitucional de la Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos que aplica el mandato impartido en la Nota de orientación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el empleo de los cónyuges de expatriados, de 2004. Además, algunas organizaciones (la FAO) han adoptado normas que permiten que los cónyuges de funcionarios trabajen para ellas. Siguiendo este ejemplo, las organizaciones que aún no lo hayan hecho podría considerar la posibilidad de modificar las normas internas de manera de dar consideración preferente, de conformidad con el párrafo III/16/d de la Nota de orientación, respecto de los candidatos externos en procesos de contratación a postulantes igualmente bien calificados que sean cónyuges de expatriados.

96. El programa tiene por objeto ayudar a las familias expatriadas a asentarse en su nuevo lugar de destino y ayudar a los cónyuges expatriados a obtener empleo. Una característica

²⁹ Resoluciones de la Asamblea General 47/226 de 30 de abril de 1993 y 36/130 de 14 de diciembre de 1981.

³⁰ Acuerdo entre la Confederación Helvética y la Organización Mundial del Comercio para determinar la condición jurídica de la Organización en Suiza; firmado el 2 de junio de 1995, entró en vigor en la misma fecha (0.192.122.632).

³¹ Véase www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intorg/un/unge/gepri/mandir/mandi1.html.

fundamental del programa es su sitio web, en que se publican oportunidades de carrera, e información relativa al país sobre temas tales como alojamiento, salud, escuelas y transporte. Además, bajo la responsabilidad general de los respectivos Coordinadores Residentes y equipos de las Naciones Unidas en el país se están estableciendo asociaciones locales de cónyuges expatriados en lugares de destino de las Naciones Unidas y del Grupo del Banco Mundial. Esas asociaciones prestan asistencia a los cónyuges respecto de sus carreras y proporcionan información y asistencia *in situ* a las familias que se trasladan a un nuevo lugar de destino. La labor de esas asociaciones es coordinada por la Asociación Mundial de Cónyuges Expatriados, con sede en Ginebra y dirigida por la secretaria de la Junta de los jefes ejecutivos³².

97. En una evaluación del programa de movilidad del personal y carreras paralelas de los cónyuges llevada a cabo a fines de 2009 se determinó que "el programa había logrado establecer un número importante de asociaciones locales de cónyuges expatriados que representaban alrededor del 55% del número actual de profesionales internacionales. La Asociación Mundial de Cónyuges Expatriados había conseguido también dar un perfil más alto al problema de la contratación y retención de funcionarios internacionales profesionales y se había cerciorado de que fuera examinado a los más altos niveles del sistema de las Naciones Unidas"³³. Sin embargo, en la evaluación quedaron de manifiesto los problemas siguientes:

- Faltan datos cuantitativos acerca del costo que entraña la insatisfacción del cónyuge. Buena parte de los datos necesarios están disponibles pero no se han hecho estimaciones.
- Las asociaciones locales funcionan como organizaciones voluntarias fuera de la presencia de las Naciones Unidas en un lugar de destino y muchas veces no se les concede la importancia que merecen además del problema de la falta de sostenibilidad en razón de los cambios de personal.
- La infraestructura tecnológica es muy reducida y no presta servicios adecuados a los miembros de las asociaciones locales.
- Las Naciones Unidas no proporcionan a los cónyuges apoyo o acceso sistemático respecto de posibilidades de desarrollo profesional.

IV. Equilibrio entre la vida y el trabajo

A. El equilibrio entre la vida y el trabajo en el sistema de las Naciones Unidas: situación y problemas actuales

98. Se entiende por equilibrio entre la vida y el trabajo en el sistema de las Naciones Unidas una serie de distintos arreglos de trabajo que apuntan a lograr un entorno laboral más flexible con el objetivo último de llegar a un equilibrio óptimo entre la vida profesional y la personal, contribuyendo al mismo tiempo a una mayor eficiencia en la organización. Algunas de las posibilidades más populares para un equilibrio entre la vida y el trabajo que ofrecen todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas son los horarios flexibles, las

³² La información que figura en este párrafo se ha tomado de www.unstaffmobility.org

³³ "An evaluation of the United Nations' DC&SM programme", UN DC&SM evaluation draft v3.

licencias de maternidad y paternidad y familiar. Sin embargo, como se indica en el anexo II, las organizaciones ofrecen muchas otras opciones.

99. Varios estudios realizados en el mundo empresarial han llegado a la conclusión de que un equilibrio adecuado entre el trabajo y la vida personal mediante sistemas de trabajo flexible tiene como resultado una mayor motivación del personal y una mayor productividad al reducirse los costos operacionales³⁴.

100. No obstante, el equilibrio entre la vida y el trabajo no es una de las razones más importantes para ingresar en el sistema de las Naciones Unidas, como queda de manifiesto en los resultados de la encuesta de personal que hizo en 2008 la CAPI y sobre contratación y retención (ICSC/67/CRP.9; véanse los párrafos 13, 20 y 21 de los cuadros). De hecho, se cuentan entre las menos importantes en una lista de 17 razones distintas para ingresar al sistema; además, su importancia relativa, ya reducida, sigue disminuyendo cuanto más altos son los grupos de edad de los candidatos para ingresar al sistema. Lo mismo se observa en las razones que aducen los funcionarios para seguir en el sistema; el equilibrio entre la vida y el trabajo se encuentra también entre las menos importantes aunque su importancia relativa es mayor en el caso de los funcionarios en servicio que en el de los candidatos externos. No hay mayores diferencias en cuanto a los géneros en el sentido de que den distintas respuestas a la misma cuestión, pero, en cambio, sí las hay cuando se trata de la edad y la categoría de los funcionarios. El equilibrio entre la vida y el trabajo del personal parece ser relativamente más importante en el caso de los funcionarios del Cuadro de Servicios Generales que respondieron a la encuesta.

101. La Red de Recursos Humanos, en su período de sesiones de verano de 2007, decidió que la secretaría de la Junta de los jefes ejecutivos contratara los servicios de un consultor para que examinara cuestiones relativas al equilibrio entre la vida y el trabajo en el sistema de las Naciones Unidas, que incluyera un inventario de las actividades conjuntas e individuales que tuvieran lugar en todo el sistema en esa materia. Se preparó un completo informe³⁵, que la Red de Recursos Humanos examinó en la primavera de 2008; desde entonces, ha habido reuniones de organizaciones para examinar el informe y sus recomendaciones de que se estableciera un grupo de trabajo de alcance mundial sobre el equilibrio entre la vida y el trabajo.

102. El informe da detalles acerca de la situación actual de las normas sobre el equilibrio entre la vida y el trabajo y la forma en que se llevan a la práctica las distintas opciones que existen en el sistema de las Naciones Unidas. Se destacan ciertas cuestiones, que los Inspectores confirmaron en reuniones con grupos de funcionarios organizadas en el curso de las misiones y que son pertinentes desde el punto de vista de una perspectiva que abarque todo el sistema, como la necesidad de armonizar las opciones en cuanto al equilibrio entre la vida y el trabajo en las oficinas sobre el terreno y de evitar una competencia innecesaria en pos de los mismos funcionarios por organizaciones que ofrezcan distintos conjuntos de prestaciones en un mismo lugar

³⁴ Clutterbuck, D., (2003) "Managing work-life balance: a guide for HR in achieving organizational and individual change", Chartered Institute of Personnel and Development, Londres (Reino Unido).

³⁵ "Work/Life balance in the organizations of the United Nations system" (CEB/2008/HLCM/HR/11/Rev.1).

103. En el informe se llega a la conclusión de que, habida cuenta de la gran variedad de mandatos, misiones, objetivos de cada organización y de todo el sistema y estrategias de recursos humanos, es prácticamente imposible formular una norma única con respecto a los programas de equilibrio entre la vida y el trabajo y de bienestar del personal. En todo caso, es esencial armonizar y coordinar la acción a los efectos de la equidad de los funcionarios en lugares de destino de todo el mundo, de promover la movilidad entre organizaciones y de aplicar el concepto de "Unidos en la acción". Por último, en el informe se proponen a las organizaciones tres conjuntos distintos de opciones en cuanto al equilibrio entre la vida y el trabajo, que se definen como normas mínimas, medias y altas. Para facilitar la referencia, en el anexo II se indican las opciones incluidas en cada una de ellas.

104. La idea es que la norma mínima representa las opciones que las organizaciones, en virtud de la ley o de sus instrumentos constitutivos, están obligadas a ofrecer, mientras que la norma media incluye las políticas de las organizaciones que fundamentalmente trabajan sobre el terreno. La norma más alta añade elementos que no son obligatorios pero se consideran eficaces. En reuniones posteriores del grupo de trabajo sobre el equilibrio entre la vida y el trabajo se revisó más a fondo el concepto de las tres normas y los participantes sugirieron que bastaría con dos series de opciones, en lugar de tres, ya que la mayoría de las organizaciones cumplían la norma mínima, que en su mayor parte es obligatoria en todo el sistema. Según la propuesta más reciente, la primera norma sería una combinación de la mínima y la media y la segunda sería la actual norma más alta.

105. Los Inspectores consideran que el número de opciones respecto del equilibrio entre la vida y el trabajo que existen, de aplicarse debidamente, abarcan razonablemente bien las necesidades del personal de una mayor flexibilidad en el trabajo. El problema, a su juicio, no se encuentra en el número de opciones sino más bien en la forma en que se ponen en práctica. Con respecto a la utilización de las normas que se han descrito más arriba, todas las organizaciones han manifestado su acuerdo en la opción más sencilla de que haya una norma básica en todo el sistema, combinada con una segunda norma facultativa, que incluiría el resto de las opciones y que se podría escoger en cada lugar e individualmente para atender a las necesidades del personal y a necesidades concretas de la organización; ello serviría para minimizar el problema de las organizaciones que compiten por los servicios de los mismos funcionarios, mencionado en párrafos anteriores, y, al mismo tiempo, daría cierto margen de flexibilidad.

106. Los Inspectores insisten en la importancia de una cultura basada en los resultados como requisito para llevar debidamente a la práctica las opciones en cuanto al equilibrio entre la vida y el trabajo. El mismo problema se indica en el informe de la Junta de los jefes ejecutivos sobre el equilibrio entre la vida y el trabajo en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (CEB/2008/HLCM/HR/11/Rev.1). Una cultura basada en los resultados se centra en los productos y los resultados y el lugar y la forma en que estos se obtienen son consideraciones secundarias. En todo caso, la medida en que se entienden y aplican las iniciativas basadas en los resultados que toma la administración es dispar, no solo en todo el sistema sino, con frecuencia, también dentro de la misma organización, lo que lleva tal vez a uno de los problemas más importantes en cuanto al equilibrio entre la vida y el trabajo que constataron los Inspectores y que consiste en las considerables diferencias con que se aplican los programas en la materia en las distintas organizaciones y dentro de cada una de ellas.

107. En las misiones sobre el terreno se confirmó esa disparidad en la aplicación de los programas. Los Inspectores observaron que, en algunos lugares, las opciones con respecto al equilibrio entre la vida y el trabajo se ofrecían años después que en lugares de destino en que había sedes. Con frecuencia es la administración local la que decide qué opciones se ofrecen en cada lugar. La ubicación es también el factor determinante para ciertas opciones en cuanto

al equilibrio entre la vida y el trabajo, ya que algunas, como el teletrabajo, únicamente podrían ser adecuadas en ciertos lugares; por lo tanto, la decisión acerca de qué opciones habría que ofrecer en un determinado lugar debe tomarse en ese lugar y después de las debidas consultas entre el personal y la administración.

108. A fin de entender mejor las necesidades del personal, algunos administradores han entablado el diálogo necesario, mediante la utilización de encuestas por ejemplo, y ofrecido las opciones que todas las partes consideraban más adecuadas para el lugar; otros administran de manera arbitraria las opciones en cuanto al equilibrio entre la vida y el trabajo. Algunas organizaciones reconocen abiertamente que los supervisores tropiezan con dificultades para promover la utilización de sistemas de trabajo flexible en sus departamentos³⁶. Los Inspectores querrían recordar a este respecto la función que cabe a los servicios de gestión de recursos humanos y su obligación de garantizar una aplicación equitativa de las normas sobre gestión de esos recursos en una organización.

109. Por último, pero no menos importante, hay que señalar que los programas de equilibrio entre la vida y el trabajo deberían también incluir mecanismos de supervisión y evaluación de su aplicación y de presentación de informes al respecto. El objetivo último de esos programas consiste en lograr una mayor eficiencia de la organización a través de una mayor satisfacción del personal. Por lo tanto, se necesitaría proceder a una evaluación cualitativa del programa para determinar hasta qué punto y a qué costo se cumple ese objetivo.

110. A este respecto, los Inspectores constataron que quedaba mucho margen para mejorar, habida cuenta de que el PNUD era la única organización que tenía una dependencia especialmente dedicada al bienestar del personal con un presupuesto separado para sus actividades. Ello constituye una buena base para determinar el costo de algunos programas de equilibrio entre la vida y el trabajo o de bienestar del personal, pero no es suficiente para hacer un sólido análisis de la relación costo-beneficio en todo el sistema de las Naciones Unidas³⁷. A fin de evaluar plenamente los beneficios, los Inspectores instan a las organizaciones a que instituyan un análisis de la relación costo-beneficio, tanto cualitativo como cuantitativo, como parte integral de sus programas de equilibrio entre la vida y el trabajo.

111. Se espera que la puesta en práctica de la recomendación siguiente redunde en una mayor eficiencia en las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas.

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas deberían evaluar sistemática y periódicamente los resultados de los programas que apunten al equilibrio entre la vida y el trabajo e incluir en los informes que presenten periódicamente sobre la ejecución un análisis de la relación costo-beneficio de esos programas.

³⁶ Sistemas de trabajo flexible en las Naciones Unidas, párr. 10. Resultados de una encuesta de personal realizada en la Intranet de la Secretaría de las Naciones Unidas (iseek) en 2009 por la Oficina de la Asesora Especial del Secretario General en cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer.

³⁷ "Work/Life balance in the organizations of the United Nations system" (CEB/2008/HLCM/HR/11/Rev.1).

B. Consideraciones médicas y de salud del personal

112. Las consideraciones de salud del personal deben constituir parte integrante de las normas de movilidad del personal. Los Inspectores se reunieron con altos funcionarios de los servicios médicos a fin de recabar su opinión acerca de los planes actuales de movilidad del personal y de equilibrio entre la vida y el trabajo. Los Inspectores comparten las opiniones que se expresan a continuación y apoyan las propuestas formuladas, en particular las de la División de Servicios Médicos de la Secretaría de las Naciones Unidas. No obstante, observan con preocupación que los servicios médicos no fueron consultados cuando la Secretaría formuló las normas sobre movilidad del personal e insisten en la importancia de incluir sistemáticamente las cuestiones de salud en los planes actuales y futuros de movilidad del personal y equilibrio entre la vida y el trabajo.

113. Cuando los servicios médicos efectúan el proceso de certificación médica, se compara el estado de salud y la capacidad de un individuo con la descripción del puesto al que postula, teniendo en cuenta el entorno al que ha de ser desplegado. Si se ha de fijar como requisito que el personal sea móvil y pueda desplegarse en el curso de una carrera en diversos lugares de destino, con inclusión de lugares de destino difíciles, ello repercutirá considerablemente en los principios médicos que han de aplicarse. En este sentido, los servicios médicos aducen que las descripciones de los puestos son muy deficientes en cuanto a la enunciación de los requisitos físicos y geográficos para el despliegue del titular del puesto en el futuro.

114. Puede haber circunstancias en que un candidato sea apto para trabajar en un puesto en la sede, pero por razones médicas, no pueda ser desplegado a lugares donde la infraestructura médica es reducida. En esos casos, el proceso de reconocimiento médico requiere la interacción entre los servicios médicos y los de gestión de recursos humanos de manera que los servicios médicos determinen la capacidad y las limitaciones y los de recursos humanos determinen si esas limitaciones pueden o no aceptarse. En la mayoría de los planes actuales de movilidad, con inclusión de los de movilidad entre organizaciones, es necesario afirmar más el concepto de movilidad restringida por, entre otras, razones médicas.

115. Si un candidato pudiera quedar excluido de un empleo (o de una posibilidad de traslado lateral o ascenso) por razones médicas, habría que considerar los efectos en el desarrollo de la carrera y la posibilidad de que se denuncie "discriminación médica" y fijar la política al respecto.

116. Recientemente se ha firmado en las Naciones Unidas la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que surte importantes efectos en muchas cuestiones, entre ellas la forma en que las Naciones Unidas administran las prestaciones por discapacidad, la terminación de contratos por razones de salud y los requisitos en cuanto a la movilidad. También en este caso, en el proceso de empleo, con inclusión de los planes de movilidad, debe haber una interacción entre los servicios médicos y los de gestión de recursos humanos en que los primeros determinen la capacidad y las posibles necesidades de acomodación en el lugar de trabajo y los segundos determinen si es posible o no atender razonablemente a esas necesidades.

117. A juicio de los Inspectores, es necesario que los servicios médicos participen más en la formulación y aplicación de las normas pertinentes de gestión de recursos humanos, incluso a nivel de todo el sistema. Los servicios médicos pueden ayudar a los servicios de gestión de los recursos humanos a tomar decisiones mejores y más informadas con respecto a la movilidad del personal. Constituye un ejemplo de mejor práctica la de la División de Servicios Médicos que prepara instrumentos de evaluación psicosocial antes del despliegue con el propósito de determinar qué funcionarios pueden ser menos resistentes en caso de despliegue a un lugar de

destino difícil y más vulnerables al estrés y sus consecuencias. La intención no consiste en impedir el despliegue, sino más bien en preparar al funcionario en forma más eficaz y específica para una misión y en advertir al personal de apoyo médico de la misión que un funcionario puede necesitar asistencia proactiva.

118. Cabe a los servicios médicos una importante función de apoyo a los programas de equilibrio entre la vida y el trabajo y en otros aspectos de la salud y el bienestar psicosociales. Lamentablemente, en el sistema de las Naciones Unidas los servicios psicosociales, incluidos los de atención psicológica, no se dirigen con arreglo a una política sólida ni a una estructura de gestión. Este problema (la falta de capacidad para administrar servicios de atención de la salud) no se limita a las cuestiones psicosociales; de hecho, en las Naciones Unidas simplemente no hay una política en materia de salud y seguridad ocupacionales.

119. Las instancias directivas de los servicios médicos son conscientes de esta situación y tratan de rectificarla mediante un programa para motivar e introducir un cambio estratégico en la forma en que las Naciones Unidas enfocan la atención de la salud y la llevan a cabo. En este contexto, recientemente se presentó al Comité de Alto Nivel sobre Gestión un documento que describe detalladamente la situación y ofrecer una nueva visión³⁸. En todo el documento, el Grupo de Trabajo de Directores de los Servicios Médicos de las Naciones Unidas expresa una preocupación cada vez mayor por la capacidad actual del sistema de las Naciones Unidas para prestar servicios de salud a su personal y proteger y controlar la salud, tras lo cual añaden que "ello es particularmente pertinente para los funcionarios en lugares de destino difíciles y en el contexto de la estrategia de las Naciones Unidas para avanzar hacia una mayor movilidad y presencia sobre el terreno"³⁹.

120. Los Inspectores desearían señalar a la atención de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas la inquietante conclusión final a que se llega en el documento mencionado: "Los Directores de los Servicios Médicos del sistema de las Naciones Unidas expresan profunda preocupación por la situación actual de la salud y la seguridad ocupacionales en el sistema de las Naciones Unidas y consideran que reviste absoluta prioridad reevaluar, reestructurar y reorientar los servicios de atención de la salud"⁴⁰.

V. Conclusión

121. Está generalmente aceptado que un plan de movilidad estructurada puede aumentar la capacidad del personal y dar a este una experiencia más amplia. Sin embargo, las organizaciones deberían ir más allá de este mantra tan aceptado; la movilidad no debería ser un fin en sí mismo⁴¹. La movilidad del personal es fundamental para alcanzar objetivos de las organizaciones; es esencial que las organizaciones presten servicios donde estos sean necesarios y puedan reaccionar ante situaciones de emergencia o problemas mundiales; además, a juicio de los Inspectores, de resultados de una mayor movilidad en todo el sistema el personal comprendería mejor los elementos de complejidad y las peculiaridades de las distintas organizaciones del sistema, lo que serviría para aplicar el concepto de "Unidos en la acción".

³⁸ "Healthcare and its management in the United Nations System" (CEB/2009/HLCM/32).

³⁹ *Ibid.*, párr. 1.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 13.

⁴¹ A/55/253, anexo III, párr. 5 a).

122. A juicio de los Inspectores, la movilidad del personal debe tener un propósito: atender mejor a las necesidades de las organizaciones, en este caso las necesidades del sistema, teniendo adecuadamente en cuenta al mismo tiempo las necesidades del personal. La única forma de garantizar una base sólida para formular y aplicar con buenos resultados iniciativas de movilidad del personal y equilibrio entre la vida y el trabajo consiste en equiparar debidamente las necesidades de las organizaciones y las del personal.

123. La movilidad entre organizaciones depende actualmente de la iniciativa individual del funcionario y no de las organizaciones, que deberían adoptar una actitud proactiva y preparar nuevos planes de movilidad en consulta con el personal. El principal obstáculo que se ha de superar es la necesidad de armonizar las prácticas e instrumentos en todo el sistema y, así, las normas y reglamentos deberían ser comunes a todas las organizaciones. Los Inspectores observan complacidos que se ha avanzado en ese sentido y que las organizaciones están avanzando en la armonización necesaria de las prácticas en distintos ámbitos; los Inspectores alientan a las organizaciones a redoblar esos esfuerzos, habida cuenta de la importancia estratégica del concepto de "Unidos en la acción".

Anexo I

Datos relativos a la movilidad del personal correspondientes a 2007, 2008 y 2009

Organización	2007							2008							2009						
	Movilidad dentro de la organización				Movilidad entre organizaciones			Movilidad dentro de la organización				Movilidad entre organizaciones			Movilidad dentro de la organización				Movilidad entre organizaciones		
	Dejan S [1]	Ing. S [2]	T - T [3]	Total	Dejan O [4]	Ing. O [5]	Total	Dejan S [1]	Ing. S [2]	T - T [3]	Total	Dejan O [4]	Ing. O [5]	Total	Dejan S [1]	Ing. S [2]	T - T [3]	Total	Dejan O [4]	Ing. O [5]	Total
Naciones Unidas	24	53	227	304	71	71	142	36	64	326	426	52	111	163	113	180	240	533	54	106	160
OIEA	4	3	nd	7	3	4	7	4	6	nd	10	5	3	8	5	8	nd	13	1	15	16
OACI	2	3	1	6		3	3	4		1	5	4	3	7	nd	1	2	3	3	6	9
OIT	12	14	3	29		2	2	8	12	7	27	6	3	9	22	29	40	91	2	0	2
PNUD[6]	31	43	247	321	57	38	95	40	46	329	415	47	54	101	43	43	294	380	23	26	49
UNICEF				121	78	5	83				178	43	27	70					45	30	75
ONUDI	13	7	3	23	3	2	5	5	1	1	7		1	1	3	3	1	7	3	3	6
UPU				0			0				0			0				0			0
PMA	42	75	198	315	23	4	27	54	68	218	340	34	3	37	59	54	224	337	20	8	28
UNESCO	12	10	27	49	5	3	8	20	7	33	60	4	4	8	15	9	24	48	2	8	10
OMS [9]	1 076			1 076		1	1	370			370		3	3	410	49		459	2	4	6
FAO	34	10	33	77	1		1	20	6	26	52	1		1	16	7	26	49			0
UIT				0	1		1				0	1	5	6	1			1		3	3
OMI [8]																					
UNFPA	7	5	18	30	7	6	13	19	22	69	110	3	6	9	30	11	64	105	3	10	13
ACNUR	71	59	343	473	32	1	33	91	70	368	529	23	4	27	64	102	327	493	16	3	19
OOPS	7	3	4	14	2	6	8	1	1		2	5	3	8	3	2	3	8	4	6	10
OMPI[7]					3	2	5	1			1	1		1	nd	nd	nd		nd	nd	
OMM				0	1	4	5				0	2	1	3	1			1	1	3	4
OMT				0			0				0				0			0			0
							439							462							410

Explicación: nd: no disponible.

[1] Dejan S: Funcionarios del Cuadro Orgánico que se trasladan de la sede a lugares fuera de la sede dentro de la organización.

[2] Ing. S: Funcionarios del Cuadro Orgánico que se trasladan dentro de la organización de lugares fuera de la sede a lugares en que hay sede

[3] T-T: Movimiento de personal de un lugar sobre el terreno a otro dentro de la organización.

[4] Dejan O: Funcionarios del Cuadro Orgánico que se trasladan a otra organización del sistema de las Naciones Unidas.

[5] Ing. O: Funcionarios del Cuadro Orgánico que se trasladan de otra organización del sistema de las Naciones Unidas.

[6] PNUD: No se dispone de cifras desglosadas respecto de la movilidad interna (datos correspondientes a 2007 y 2008 tomados de la encuestas de la CAPI); los datos correspondientes a 2009 no se han proporcionado aún.

[7] Los datos de estas organizaciones correspondientes a 2007 y 2008 se han tomado de la CAPI, pero no están aún confirmados y las organizaciones tampoco han proporcionado los datos correspondientes a 2009.

[8] La encuesta de la CAPI no incluye datos relativos a la OMI y esta organización no ha proporcionado datos.

[9] La cifra correspondiente a 2007 es mucho más alta que la correspondiente a los demás años porque la OMS no puede distinguir con mayor precisión entre diversas categorías para ese año en razón de la introducción del nuevo Sistema Mundial de Gestión, por lo tanto, esa cifra incluye todas las reasignaciones en ese período, con inclusión de las que tuvieron lugar entre programas dentro de la sede y no simplemente las de funcionarios de la sede a una de las regiones de la OMS.

Programas de equilibrio entre la vida y el trabajo en las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas: 2008

	<i>PNUD</i>	<i>Naciones Unidas</i>	<i>UNFPA</i>	<i>OMS</i>	<i>UNESCO</i>	<i>PMA</i>	<i>ACNUR</i>	<i>UNICEF</i>	<i>ONUSIDA</i>	<i>UIT</i>	<i>OIT</i>	<i>OIEA</i>	<i>OMPI</i>	<i>FAO</i>	<i>UNOPS</i>	<i>OMT</i>	<i>OOPS</i>	<i>ONUDI</i>	<i>OMM</i>	<i>UPU</i>	<i>OACI</i>	
Horarios flexibles																						
Puestos compartidos																						
Jornada parcial																						
Semana de trabajo comprimida																						
Teletrabajo																						
Licencia familiar – remunerada																						
Licencia familiar – no remunerada																						
Licencia de maternidad																						
Licencia de paternidad																						
Licencia de adopción																						
Licencia para la atención de los hijos																						
Licencia para visitar el país de origen																						
Licencia por razones humanitarias																						
Horas extraordinarias remuneradas/compensadas																						
Tiempo libre para amamantar																						
Licencia para viajar con un niño																						
Consejero del personal o Voluntarios SOS																						
Ombudsperson																						
Curso de control del estrés																						
Instrucción básica de seguridad																						
Descanso y recuperación																						

	<i>PNUD</i>	<i>Naciones Unidas</i>	<i>UNFPA</i>	<i>OMS</i>	<i>UNESCO</i>	<i>PMA</i>	<i>ACNUR</i>	<i>UNICEF</i>	<i>ONUSIDA</i>	<i>UIT</i>	<i>OIT</i>	<i>OIEA</i>	<i>OMPI</i>	<i>FAO</i>	<i>UNOPS</i>	<i>OMT</i>	<i>OOPS</i>	<i>ONUDI</i>	<i>OMM</i>	<i>UPU</i>	<i>OACI</i>	
Instrucción sobre pandemias																						
Opciones para el desarrollo de la carrera																						
El lugar de trabajo y el acoso sexual																						
Iniciativas de bienestar en el lugar de trabajo																						
UN Cares/VIH en el lugar de trabajo																						
Gimnasio in o ex situ																						
Campañs de salud																						
Movilidad del personal y carreras paralelas de los cónyuges																						
Apoyo para obtener permisos de trabajo																						
Acontecimiento familiar																						
Servicios de guardería																						
Encuestas del personal																						

Fuente: Junta de los jefes ejecutivos para la coordinación, "Work/Life balance in the organizations of the United Nations System", CEB/2008/HLCM/HR/11– Rev 1, 28 de agosto de 2008, actualizado con información nueva recibida de organizaciones participantes en la Dependencia.

Panorama general de las medidas que deberían adoptar las organizaciones participantes con arreglo a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2010/8

	Impacto previsto	Naciones Unidas*	Naciones Unidas, sus fondos y programas											Organismos especializados y OIEA													
			UNCTAD	UNODD	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	JJE	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA	
Informe	Para la adopción de medidas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Con fines de información																										
	Recomendación 1	c											E														
	Recomendación 2	c											E														
	Recomendación 3	c											E														
	Recomendación 4	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	Recomendación 5	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	Recomendación 6	c											E														
	Recomendación 7	c											E														
	Recomendación 8	e											E														
	Recomendación 9	o	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Recomendación 10	g	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Nota explicativa: L: Recomendación para una decisión del órgano legislativo.

E: Recomendación para la adopción de medidas por parte del jefe ejecutivo (* en el caso de la JJE, por el Presidente de la Junta).

■: La recomendación no requiere la adopción de medidas por parte de esta organización.

Impacto previsto: a: mejor rendición de cuentas; b: difusión de las mejores prácticas; c: mejora de la coordinación y la cooperación; d: mejora de los controles y del cumplimiento; e: mayor eficacia; f: importantes ahorros financieros; g: mejora de la eficiencia; o: otros.

* Abarca todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11, excepto la UNCTAD, la UNODD, el PNUMA, el ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.