



**Naciones Unidas**

**Examen del intercambio de personal  
y otras medidas similares de movilidad  
interinstitucional en las organizaciones  
del sistema de las Naciones Unidas**

**Informe de la Dependencia Común de Inspección**

Preparado por *Jeremiah Kramer*



# **Examen del intercambio de personal y otras medidas similares de movilidad interinstitucional en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

**Informe de la Dependencia Común de Inspección**

Preparado por *Jeremiah Kramer*



**Naciones Unidas • Ginebra, 2019**



*Resumen***Examen del intercambio de personal y otras medidas similares de movilidad interinstitucional en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

El concepto de movilidad interinstitucional ha ocupado un lugar destacado en el sistema de las Naciones Unidas casi desde su creación, como lo demuestran las condiciones establecidas en el Acuerdo Interinstitucional sobre el Traslado, la Adscripción o el Préstamo de Personal entre las Organizaciones que Aplican el Régimen Común de Sueldos y Prestaciones de las Naciones Unidas de 1949, concertado por el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, órgano subsidiario del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE). Desde el principio, mediante los acuerdos de relación entre las Naciones Unidas y los organismos especializados se pretendía, con miras a lograr la construcción de una administración pública internacional unificada, elaborar normas, métodos y disposiciones comunes que facilitarían el intercambio de personal a fin de aprovechar al máximo sus servicios<sup>1</sup>. En una nota de la secretaría de la JJE sobre medidas para mejorar la movilidad en todo el sistema se señaló que, con objeto de alcanzar esos objetivos, la labor inicial del CAC había allanado el camino para el establecimiento de los tres pilares del régimen común: las escalas de sueldos comunes, el fondo de pensiones y los arreglos para el traslado de personal entre organizaciones.

En el Acuerdo Interinstitucional<sup>2</sup> (en lo sucesivo, el Acuerdo de 2012), que data de 1949, se contemplan los movimientos de personal de cualquier duración (traslados, adscripciones y préstamos) entre organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, así como los derechos y obligaciones de las dos organizaciones que intervienen en el movimiento. El Acuerdo fue revisado en 1963, 2003, 2005 y 2012.

La labor realizada en la redacción de las sucesivas versiones del Acuerdo, la última de las cuales es la de 2012, se ha complementado con exámenes periódicos de la movilidad interinstitucional realizados por la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), la JJE y la Dependencia Común de Inspección (DCI)<sup>3</sup>. Los principales relatos que surgieron de esas revisiones fueron coherentes: la movilidad interinstitucional era limitada; estaba impulsada por el personal, con pocos indicios de que fuese de interés para las organizaciones; y estas conocían bien los obstáculos pero, por lo general, no hacían nada por eliminarlos.

<sup>1</sup> ICSC/1/Rev.2, anexo, pág. 22.

<sup>2</sup> Las siguientes organizaciones son parte en el Acuerdo: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Fondo de Población de las Naciones Unidas; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Programa Mundial de Alimentos; Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos; Universidad de las Naciones Unidas; Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas; Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Organismo Internacional de Energía Atómica; Organización de Aviación Civil Internacional; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; Organización Internacional del Trabajo; Organización Marítima Internacional; Unión Internacional de Telecomunicaciones; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; Unión Postal Universal; Organización Mundial del Turismo; Organización Mundial de la Salud; Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; y Organización Meteorológica Mundial.

<sup>3</sup> CEB/2010/HLCM/HR/35 y JIU/REP/2010/8.

La DCI emprendió el presente examen a la luz del contexto de las políticas actuales, que exige al sistema de las Naciones Unidas un enfoque más integrado para la ejecución de los mandatos y de la mayor importancia que se concede al trabajo en asociación. Su objetivo es evaluar el buen funcionamiento de los arreglos y políticas actuales y analizar si responden adecuadamente a las necesidades actuales y futuras.

### **Principales resultados y conclusiones**

La principal conclusión del examen fue que, para la mayoría de las organizaciones, y para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, los arreglos y políticas actuales relativos a la movilidad interinstitucional no dan una respuesta adecuada a las necesidades actuales y futuras de las organizaciones ni a las aspiraciones de los funcionarios. Podría decirse que tampoco en el pasado respondieron a las necesidades, ya que esos arreglos y políticas no han logrado: a) forjar un enfoque más sólido a nivel de todo el sistema; b) ajustarse a las necesidades de las organizaciones y de los funcionarios; y c) ponerse en práctica como parte de estrategias más amplias de gestión de los recursos humanos en apoyo de la eficacia de las organizaciones y la promoción de las perspectivas de carrera. Han proporcionado las herramientas administrativas que permiten llevar a cabo los movimientos, aunque en el funcionamiento del régimen actual puede verse margen para la mejora. Lo que ha faltado, y sigue faltando, es un conjunto de políticas y estrategias institucionales que enmarquen el uso de la movilidad interinstitucional dentro del interés del sistema de las organizaciones de las Naciones Unidas, así como del interés del personal.

En la raíz del fracaso se aglutinan una serie de cuestiones: a) el limitado compromiso de las organizaciones con la movilidad interinstitucional; b) la desconexión de la movilidad de las preocupaciones estratégicas de la mayoría de las organizaciones; c) la naturaleza aislada, fragmentada y protectora, así como endogámica y a menudo duplicativa, de la selección y la evaluación del personal en el sistema de las Naciones Unidas; d) la fragmentación similar de las operaciones institucionales que socava la eficacia, la agilidad y la posibilidad de funcionar como “Una ONU”; y e) la ausencia de una cultura de sistema. En el presente informe se pretende sugerir formas de subsanar al menos algunas de las deficiencias en la aplicación del marco actual para la movilidad interinstitucional establecido en virtud del Acuerdo de 2012, y también esbozar las posibilidades para el posicionamiento estratégico de la movilidad interinstitucional en el futuro. Una consideración importante será la forma en que la movilidad interinstitucional pueda servir de apoyo a las organizaciones en relación con sus objetivos estratégicos, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en lo sucesivo “la Agenda 2030”), y la transformación de la fuerza laboral que ya está teniendo lugar, incluidos los efectos del cambio tecnológico en el futuro del trabajo. En ese marco, los arreglos en materia de pensiones en el sistema de las Naciones Unidas, en particular las que se gestionan a través de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CCPPNU), son una pieza importante del rompecabezas de la movilidad.

### **La movilidad interinstitucional no está integrada en las estrategias de gestión de los recursos humanos**

De la información reunida de las organizaciones se desprende que la movilidad interinstitucional rara vez se integra en las estrategias de recursos humanos relacionadas con la adquisición y gestión de talentos, la planificación de la fuerza de trabajo y la promoción de las perspectivas de carrera, aunque no queda necesariamente excluida de manera específica. Las distintas organizaciones se encuentran en diferentes etapas de desarrollo y aplicación de esos instrumentos, incluso en lo que respecta a sus propias reservas de talento. Sin embargo, en el examen se observó una evolución hacia una forma más activa de actuar a medida que en las organizaciones se fortalece el carácter estratégico de la función de gestión de los recursos humanos y se ponen en práctica estrategias para atraer, cultivar y retener al tipo de personal que necesitan. Las medidas que está adoptando el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para mejorar la movilidad externa y vincularla a estrategias más amplias de gestión de los recursos humanos pueden ser de interés para otros.

Las organizaciones confirman que, en la mayoría de los casos, la movilidad interinstitucional sigue siendo el resultado de la iniciativa de los funcionarios que solicitan otros puestos mediante los procesos pertinentes. Por lo tanto, suele ser muy difícil integrarla en las políticas de la organización para la planificación de la fuerza de trabajo, la gestión de talentos y el apoyo a las perspectivas de carrera. No se ha conseguido que represente de manera más completa de los intereses de las organizaciones, como pidieron la DCI y la CAPI.

### **La movilidad interinstitucional es un fragmento de un rompecabezas más amplio de la gestión de los recursos humanos**

La movilidad interinstitucional no es más que un pequeño fragmento de un rompecabezas más amplio que constituye la gestión de los recursos humanos. Centrarse en ella como cuestión independiente es un enfoque equivocado, ya que limita el debate a los marcos administrativos aplicables a un conjunto limitado de aspectos de la gestión del personal y no aclara la relación que guarda con las políticas y estrategias de recursos humanos que contribuyen a mejorar el funcionamiento de la organización o del sistema de las Naciones Unidas. Eso ayuda a explicar por qué, a pesar de tantos años de debate, hasta la fecha hay pocos indicios de que se haya dado prioridad a la movilidad interinstitucional. La CAPI hizo hincapié en que la movilidad interinstitucional debía contemplarse desde la perspectiva de los intereses de las organizaciones interesadas, en colaboración con el personal<sup>4</sup>. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión (CANG) subrayó que era necesario vincular un examen sustantivo de la movilidad con las necesidades operacionales de las organizaciones<sup>5</sup>. Así pues, es necesario aclarar cuál es, en realidad, el interés de las organizaciones.

### **La movilidad interinstitucional se mantiene en un nivel modesto y, en la mayoría de las organizaciones, no se fomenta activamente ni se valora**

El personal valora las oportunidades de movilidad interinstitucional y las organizaciones están deseosas de acceder a esa experiencia. Sin embargo, la incidencia real de dicha movilidad sigue siendo limitada. La información reunida para el examen indicaba que en 2018 se habían producido unos 1.300 de esos movimientos. Esa cifra representa alrededor del 1,3 % del total del personal (que incluye a los funcionarios que no reúnen los requisitos necesarios) y es casi el doble de la tasa de participación de hace cinco años. Sin embargo, la cifra de 2018 puede estar sobredimensionada porque incluye un número significativo de traslados que reflejan cambios nominales en el empleador formal y no en el empleador sustantivo. Las cifras se refieren a los traslados realizados en virtud de las disposiciones del Acuerdo de 2012. No están incluidos los casos en que algún funcionario del sistema de las Naciones Unidas vuelve a ser contratado por otra organización del sistema.

Los representantes del personal en las sedes y en los lugares de destino sobre el terreno indican que los funcionarios tienen una visibilidad limitada de las oportunidades de movilidad interinstitucional, de cuáles son los procesos correspondientes y de qué manera sus diferentes características —según son aplicadas por las organizaciones— afectan al personal. Es necesario simplificar el proceso de solicitud y divulgar información al respecto entre los miembros del personal o darles a conocer la forma en que pueden acceder a dicha información por sí mismos.

No se han abordado los obstáculos de sobra conocidos, como el reconocimiento de los contratos continuos y permanentes y de los ascensos obtenidos durante los períodos de trabajo fuera de la organización. La mayoría de las organizaciones no fomentan la movilidad interinstitucional ni aplican medida alguna para demostrar que valoran la experiencia y los conocimientos adquiridos, por ejemplo, permitiendo que los ascensos se mantengan al regreso a la organización.

<sup>4</sup> A/65/30, párr. 26.

<sup>5</sup> CEB/2002/HLCM/14, párr. 6.

A nivel del sistema de las Naciones Unidas, la movilidad interinstitucional se ha abordado desde un enfoque administrativo: elaborar un instrumento en el que se establezcan las “reglas del juego” administrativas. Ni en el Acuerdo Interinstitucional inicial ni en sus revisiones posteriores se alienta la movilidad interinstitucional. Simplemente se establecen disposiciones administrativas en las que se especifica cómo pueden llevarse a cabo determinadas transacciones. El interés interinstitucional expresado hace casi 40 años<sup>6</sup> en la adopción de medidas para fomentar la movilidad interinstitucional se ha desvanecido.

Los mecanismos de la JJE no han conseguido hacer realidad las medidas de movilidad interinstitucional previstas. Son pocas las medidas adoptadas por las organizaciones, principalmente a través de los mecanismos de la JJE, que se han mantenido. Por ejemplo: a) no se consiguió eliminar ninguno de los obstáculos señalados en los exámenes realizados en 2003 y 2010; b) la necesidad manifestada en el contexto de la iniciativa “Unidos en la Acción” de hacer realidad la movilidad interinstitucional siguió desatendida; c) no se tomaron en cuenta las medidas sugeridas en 2013 y 2014 por los grupos de trabajo interinstitucionales sobre la movilidad; d) no se hizo realidad la intención de reconocer al personal del sistema de las Naciones Unidas la condición de candidatos internos, que formaba parte del plan estratégico del CANG para el período 2013-2016; y e) no se hizo suficiente por traducir en realidad la intención de ensayar de manera experimental la movilidad interinstitucional en el ámbito funcional de los recursos humanos. Con esos antecedentes, es razonable poner en tela de juicio que se esté dando a la movilidad interinstitucional una verdadera prioridad. Esos antecedentes también ponen de relieve las limitaciones con que tropiezan los mecanismos de la JJE en su forma actual a la hora de impulsar cambios importantes; su posición solo les permite llevar a cabo análisis y propuestas perspicaces. En un informe anterior de la DCI se llamó la atención sobre el fenómeno de que los esfuerzos del CANG por armonizar las prácticas institucionales coincidiesen con una trayectoria acelerada hacia la elaboración por parte de las organizaciones de marcos de apoyo administrativo y operaciones separados, sobre todo en el ámbito de los recursos humanos<sup>7</sup>.

### **La aplicación oportunista del Acuerdo de 2012 y otras incoherencias o lagunas erosionan el régimen**

La aplicación incoherente del Acuerdo de 2012, impulsada en gran medida por el deseo de evitar asumir las obligaciones financieras que conlleva, amenaza con erosionar el funcionamiento del régimen y poner al personal en situación de desventaja. Preocupan especialmente las prácticas consistentes en adoptar decisiones sobre la aplicación del Acuerdo de 2012 de manera puntual, caso por caso; reconocer solo algunas prestaciones y derechos adquiridos y, en algunos casos; o pedir al miembro del personal que se pretende contratar que dimita e inicie una nueva relación contractual en lugar de aceptar un traslado. La gestión de las obligaciones financieras requiere atención, pero su introducción como criterio *de facto* en la selección del personal socava la finalidad del Acuerdo de 2012, además de que no se consigue gran cosa en cuanto a la gestión de las obligaciones. Hay estrategias más apropiadas para abordar la forma de compartir el costo de las obligaciones acumuladas. Cabe señalar también que las diferencias en los regímenes del seguro médico añaden complejidad a las decisiones relacionadas con la movilidad interinstitucional, lo que plantea la cuestión de por qué no existe un enfoque común de ese pilar fundamental de la seguridad social del régimen común.

La elegibilidad para la movilidad en virtud del Acuerdo de 2012 se establece de formas diversas y de manera que restringe innecesariamente el personal elegible y puede perjudicar a algunas categorías, como ha sido el caso con el personal del Cuadro de Servicios Generales empleado por la Secretaría de las Naciones Unidas.

<sup>6</sup> ACC/1981/7, párrs. 98 a 100.

<sup>7</sup> JIU/REP/2010/8.

Es necesario volver a examinar la forma en que se utiliza la figura de la adscripción —en la actualidad, principalmente como red de seguridad en el camino hacia el traslado definitivo— y volver a calibrar la distribución de los riesgos entre el funcionario y la organización de origen.

Además, es necesario colmar la laguna que existe en el Acuerdo de 2012 en cuanto a la forma de actuar respecto de las faltas de conducta que se hubieran producido en una organización, pero hubieran salido a la luz después de que el funcionario pasara a otra.

### **No se ha prestado suficiente atención a la recopilación de datos ni a la dimensión de género**

Todavía no se recopilan ni publican datos sobre la movilidad interinstitucional. Esa deficiencia impide la formulación de políticas y medidas basadas en datos empíricos. No hay indicios de que se hayan adoptado medidas con respecto a la recomendación formulada en 2010 por la DCI de que se elaborasen normas para la reunión de datos, la supervisión y la presentación de informes, a pesar de que la JJE indicó que las organizaciones apoyaban la idea<sup>8</sup>.

La atención prestada a la dimensión de género que tiene la movilidad interinstitucional ha disminuido considerablemente. Sin la reunión y el análisis de datos —incluidos los datos sobre lugares donde trabajan las mujeres elegibles y las funciones que desempeñan, así como los efectos de los cambios en las condiciones de servicio especificadas por la CAPI— no se pueden conocer los aspectos de género de la movilidad interinstitucional.

### **Los intercambios de personal con entidades ajenas a las Naciones Unidas siguen siendo escasos**

Las organizaciones están siendo testigos de una creciente necesidad y oportunidad de beneficiarse del intercambio de personal con instituciones financieras, fundaciones y el sector privado, pero esos intercambios siguen siendo poco frecuentes, lentos en su tramitación y difíciles de realizar. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por ejemplo, percibe que hay un beneficio mutuo en los intercambios con instituciones financieras que vinculan el apoyo financiero a los objetivos del programa del PNUD. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) reconoce el valor que supone poder acceder a personal altamente especializado para responder a nuevas cuestiones, como la inteligencia artificial. Asimismo, la Secretaría de las Naciones Unidas detectó una escasez de capacidad en materia de ciberseguridad e inteligencia artificial. Un puñado de organizaciones han tenido experiencias en el intercambio de personal con el sector privado. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) considera que se trata de una posibilidad de interés para facilitar las asociaciones en apoyo de la Agenda 2030. Los intercambios de personal dentro de un grupo temático de la salud que reúne a entidades de las Naciones Unidas y otras ajenas al sistema también pueden ser de interés. Deberían fomentarse esos intercambios mutuamente beneficiosos y documentarse las experiencias adquiridas para comprender mejor su utilidad.

### **No está claro que se esté aplicando un enfoque a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas**

En el ámbito de la dotación de personal no se observa claramente que se esté aplicando un enfoque centrado en el concepto de “Una ONU”. Con raras excepciones, en las organizaciones prevalecen los compartimentos estancos. Los arreglos actuales en materia de dotación de personal no contribuyen precisamente a fortalecer una concepción del sistema interinstitucional e intersectorial. Un obstáculo fundamental es el hecho de que las organizaciones quieran mantener sus propios procesos de selección y

<sup>8</sup> A/66/355/Add.1, párr. 7.

evaluación separados, basados en marcos de competencias, descripciones de puestos y criterios de selección que pueden ser similares, pero que difieren lo suficiente como para ser distintos. Las reservas comunes de talentos que puedan servir de base para la selección del personal son raras, aunque las organizaciones llevan a cabo procesos de contratación y selección para funciones similares y, a veces, compiten por los mismos talentos. Incluso es difícil llevar adelante las iniciativas encaminadas a lograr una mayor armonización de la selección del personal nacional, como se vio en Nairobi. Se necesitan medidas para reducir los obstáculos derivados de la insistencia de cada organización en su carácter singular, obstáculos que se reflejan en la existencia de procesos de contratación y evaluación separados, sin perjuicio del derecho de las organizaciones a realizar la selección final. La captación de jóvenes talentos, a la que aspiran todas las organizaciones, es un ejemplo de un interés compartido que puede abordarse en común.

### **Los obstáculos que dificultan los movimientos interinstitucionales socavan los objetivos y procesos estratégicos actuales**

A nivel estratégico, la facilitación del flujo de personal dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas guarda relación con tres procesos principales que preocupan a muchas organizaciones y al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto: i) el cumplimiento de la Agenda 2030, incluido el compromiso de trabajar en pro de resultados compartidos, reorganizar el sistema de desarrollo y colaborar más estrechamente con las entidades ajenas a las Naciones Unidas; ii) las actividades institucionales comunes para favorecer la eficiencia – las organizaciones deben considerar si se toman en serio la realización en común de las actividades institucionales en el ámbito de los recursos humanos para reducir, al menos en parte, la fragmentación y la duplicación que se observa en la actualidad; y iii) tal vez más acuciante, la transformación de la fuerza de trabajo y la evolución de la respuesta ante un mundo laboral cambiante. Las organizaciones, y el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, están tratando de encontrar la manera de posicionarse como empleadores atractivos en un panorama demográfico y tecnológico en constante evolución. Eso hace necesario mejorar el bienestar y la participación del personal, al tiempo que se atiende la necesidad de que los contratos estén más orientados a la ejecución de proyectos o tengan una duración limitada. Todas esas cuestiones podrían dar lugar a un aumento del flujo de entrada y salida en el sistema de las Naciones Unidas<sup>9</sup>. Ese contexto refuerza los motivos por los que las organizaciones deben dar prioridad a la reducción de los obstáculos que dificultan la movilidad interinstitucional.

La innovación y la evolución tecnológica están contribuyendo al cambio en los tipos de trabajos necesarios (ya que la automatización y la robótica asumen aquellas tareas que no requieren habilidades cognitivas complejas), la duración de algunos tipos de trabajos y cómo y dónde se trabaja. Si bien no está claro a qué ritmo repercutirán todas esas tendencias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, no se puede olvidar que forman parte del contexto en el que las organizaciones están adaptando sus políticas y estrategias de gestión de los recursos humanos. El aumento del personal asociado, que representa alrededor del 35 % del total, puede servir de ejemplo de los problemas que deben afrontar las organizaciones para responder adecuadamente a una serie de necesidades de personal, incluida la de contar con mecanismos de adquisición de personal orientados a la prestación de servicios de naturaleza finita. En cualquier caso, deben tenerse en cuenta las posibilidades que ofrece la tecnología para fomentar la modernización de los métodos de trabajo y racionalizar los procesos institucionales. Esa combinación de problemas y oportunidades hace que la labor que el CANG ha iniciado en relación con la fuerza de trabajo a nivel mundial y el futuro del trabajo sea oportuna, siempre que se aborde con un enfoque vanguardista. Un paso positivo en ese sentido es la invitación que el Comité ha cursado a la organización Young UN: Agents for Change (Jóvenes de las Naciones Unidas: Agentes de Cambio) para que contribuya a esa reflexión.

<sup>9</sup> CEB/2017/3, párr. 78.

### **Abundan las demandas de intercambio entre organizaciones de ideas afines**

Los grupos de organizaciones dispuestas a hacerlo pueden y deben llevar a cabo intercambios mutuamente beneficiosos basados en intereses temáticos comunes o en las posibilidades geográficas. Las organizaciones pueden encontrar una gama de oportunidades ventajosas a través de esos intercambios como, por ejemplo:

- a) Entre el UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (dirigido a especialistas en suministros o emergencias);
- b) Entre el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres) (dirigido a especialistas en cuestiones de género);
- c) Entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) (dirigido a especialistas en alimentación y nutrición).

Además, la UIT ha concertado acuerdos con organizaciones sobre el terreno para que su personal adquiera una experiencia que le sea de interés.

En algunos lugares de destino, como La Haya, existe un deseo perceptible de realizar intercambios, aun sin cambiar de lugar de destino, como vehículo para ayudar a las organizaciones más pequeñas a mantener la moral y fomentar el desarrollo del personal. En los lugares de destino que albergan a varias organizaciones —por ejemplo, Ginebra— se pueden realizar intercambios de personal con un bajo costo, ya que los gastos de traslado no serían un factor. Para realizar un traslado solo se necesitan dos organizaciones; no todo el mundo tiene que participar en todo. Esas medidas podrían aplicarse reservando determinados puestos para esos intercambios, a fin de facilitar la planificación, y la utilización de instrumentos no contemplados en el Acuerdo de 2012, como las adscripciones para el desarrollo.

### **Existen posibilidades para fortalecer una cultura de sistema**

Están tomando forma importantes factores que impulsan la adopción de un enfoque más transversal. La reforma del sistema de desarrollo, y en particular la reforma del sistema de coordinadores residentes y su acomodo en la Secretaría de las Naciones Unidas, obligan a las organizaciones a interesarse al menos por esa faceta de la movilidad interinstitucional. A nivel de los países, los coordinadores residentes hacen hincapié en la necesidad de responder al carácter intersectorial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el nuevo marco de liderazgo del sistema de las Naciones Unidas se hace hincapié en un enfoque intersectorial a nivel de todo el sistema y en el uso de asociaciones de múltiples interesados. Cabe considerar si ese enfoque podría servir para volver a examinar la posibilidad de crear un cuadro común de talento para la dirección. La creciente disposición de algunas organizaciones a fomentar las perspectivas de carrera del personal debería facilitar el impulso de las trayectorias profesionales interinstitucionales.

Entre otras cosas, las prácticas de las organizaciones internacionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas, que se resumen brevemente en el anexo III, ilustran la relación entre los movimientos interinstitucionales y las necesidades de las empresas, que sirve para compatibilizar los arreglos en materia de seguridad social con el carácter no profesional de algunas organizaciones.

### Recomendaciones

1. El Secretario General debería dar instrucciones al Director de la secretaría de la JJE para que, antes de que finalice 2021, adopte medidas para elaborar normas encaminadas a la reunión sistemática, el seguimiento y la presentación coherente de datos relativos a la movilidad del personal, incluida la movilidad interinstitucional, a fin de dar forma concreta al apoyo a ese concepto que la Junta ya expresó en su respuesta a una recomendación anterior de la DCI sobre el tema<sup>10</sup>.
2. Antes de que finalice 2021, los jefes ejecutivos deberían examinar todas las publicaciones administrativas para aclarar cómo se aborda la cuestión de la movilidad interinstitucional en cada uno de esos contextos.
3. Los jefes ejecutivos de las organizaciones que son partes en el Acuerdo de 2012 no deberían pedir a los nuevos funcionarios que dimitan en su anterior organización en lugar de aceptar su traslado, habida cuenta del efecto erosivo de esa práctica en la integridad del régimen de movilidad interinstitucional y del impacto inmaterial de esos traslados en la gestión de las obligaciones relacionadas con el empleo a largo plazo y, antes de que finalice 2021, deberían adoptar la decisión de aceptar las prestaciones y los derechos de esos funcionarios según lo estipulado en el Acuerdo.
4. Antes de que finalice 2021, los jefes ejecutivos deberían revisar el Acuerdo de 2012 a fin de especificar los procedimientos para tramitar las denuncias de faltas de conducta de los funcionarios que se hayan transferido a otra organización con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo.
5. La Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres, en consulta con los miembros de la JJE y con la asistencia de la secretaría de la Junta en la tarea de la reunión de datos, debería determinar, antes de que finalice 2021, si hay factores que influyen en la participación de la mujer en la movilidad interinstitucional y que, por lo tanto, deberían tenerse en cuenta a la hora de formular políticas u otras medidas relacionadas con esa movilidad.
6. El Secretario General, en coordinación con otros jefes ejecutivos en el marco del CANG, debería, a más tardar a fines de junio de 2022, y según considere apropiado, exponer los argumentos operacionales en favor de la movilidad interinstitucional, explicando lo que esta debería aportar a las organizaciones y la forma en que contribuye a los objetivos de gestión de los recursos humanos y a la obtención de resultados programáticos.
7. El Secretario General, en colaboración con otros jefes ejecutivos, debería evaluar los efectos del marco de liderazgo del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de una cultura de gestión común que fomente la idea de “Una ONU” e informar al respecto al Consejo Económico y Social, en su período de sesiones de 2022, en el contexto de su informe sobre la labor de la Junta.
8. Los jefes ejecutivos deberían facilitar que todos los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas pudieran competir por los puestos vacantes en pie de igualdad con su propio personal, teniendo en cuenta los contextos de reducción de personal, la supresión de puestos y plazas y las colocaciones en rotación.

<sup>10</sup> A/66/355/Add.1, párr. 7.

9. El Secretario General y los demás jefes ejecutivos miembros de la JJE deberían, antes de que finalice 2021, definir la forma en que haya de aplicarse el reconocimiento mutuo de las normas y procedimientos para suprimir los obstáculos normativos y de procedimiento que dificultan la movilidad interinstitucional, e informar sobre las medidas adoptadas al Consejo Económico y Social, en su período de sesiones de 2022, en el contexto del informe anual del informe anual del Secretario General sobre la labor de la Junta.

10. La Asamblea General debería pedir a la CAPI que examine periódicamente la situación en cuanto a la movilidad interinstitucional y su grado de integración en las políticas de gestión de los recursos humanos de las organizaciones, a fin de formular las recomendaciones apropiadas, y que le informe de sus conclusiones en el contexto de su examen del régimen común de las Naciones Unidas.



## Índice

	<i>Página</i>
Resumen .....	iii
I. Introducción .....	1
A. Objetivos de la movilidad interinstitucional .....	3
B. Objetivos y alcance del examen.....	5
C. Metodología.....	6
D. Limitaciones y desafíos .....	7
II. Instantánea de la movilidad entre organismos.....	8
A. Siguen sin recopilarse ni publicarse datos sobre la movilidad interinstitucional .....	8
B. No basta con conocer las oportunidades de transferencias entre organismos .....	9
C. La movilidad interinstitucional no está integrada en las estrategias de gestión de los recursos humanos.....	9
D. El personal valora la movilidad interinstitucional, pero se sigue manteniendo en un nivel modesto.....	11
E. La mayoría de las organizaciones no fomentan activamente la movilidad interinstitucional ni la valoran .....	13
F. Es preciso prestar atención a la armonización de la movilidad interna con la movilidad interinstitucional .....	16
III. Problemas en el funcionamiento actual .....	17
A. La gestión de las obligaciones financieras demuestra una aplicación incoherente y oportunista del Acuerdo de 2012 .....	17
B. Los criterios de elegibilidad del personal contenidos en el Acuerdo de 2012 tal vez sean demasiado restrictivos .....	20
C. No se han arbitrado procedimientos para sancionar las faltas de conducta .....	22
D. Debe aclararse la forma de determinar la situación personal de los funcionarios durante la transferencia.....	23
E. El reconocimiento de los contratos permanentes, indeterminados y continuos sigue siendo un problema.....	23
F. La atención prestada a las dimensiones de género de la movilidad interinstitucional ha disminuido considerablemente .....	24
G. Las diferencias en el seguro médico repercuten en la movilidad interinstitucional .....	25
IV. Perspectivas futuras.....	27
A. Definir el interés de la organización .....	27
B. Enmarcar la movilidad interinstitucional en relación con los objetivos estratégicos.....	28
C. Considerar que la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas es una pieza pertinente del rompecabezas de la movilidad .....	33
D. Llevar a cabo intercambios mutuamente beneficiosos entre organizaciones de ideas afines.....	34
E. Aprovechar las escasas oportunidades de intercambio con entidades ajenas a las Naciones Unidas .....	36
F. Considerar las prácticas de otras organizaciones internacionales .....	38

V.	Cultura de sistema .....	39
A.	Reforzar el marco de liderazgo del sistema de las Naciones Unidas .....	39
B.	Reconocer la condición de candidatos internos a los miembros del personal del sistema de las Naciones Unidas .....	40
C.	Abordar los obstáculos reglamentarios y de procedimiento que dificultan la movilidad interinstitucional .....	41
D.	Considerar las repercusiones de la reforma del sistema de coordinadores residentes en la movilidad interinstitucional.....	42
VI.	Observaciones finales.....	43
 Anexos		
I.	Estado de aplicación de las recomendaciones contenidas en el examen titulado “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) .....	44
IIa.	Evolución de los movimientos de personal (traslados, préstamos y adscripciones) durante el período 2016-2018.....	46
IIb.	Evolución de los movimientos de personal entre las organizaciones de origen y de destino durante el período 2013-2018.....	48
III.	Prácticas de otras organizaciones internacionales .....	50
IV.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección.....	52

## Abreviaciones

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CANG	Comité de Alto Nivel sobre Gestión
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCI	Centro de Comercio Internacional
CCPPNU	Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAVI	Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización
JJE	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
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 en el Cercano Oriente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
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
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

## I. Introducción

1. El concepto de movilidad interinstitucional ha ocupado un lugar destacado en el sistema de las Naciones Unidas casi desde su creación, como lo demuestran las condiciones establecidas en el Acuerdo Interinstitucional sobre el Traslado, la Adscripción o el Préstamo de Personal entre las Organizaciones que Aplican el Régimen Común de Sueldos y Prestaciones de las Naciones Unidas de 1949, concertado por el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, órgano subsidiario del CAC de la JJE. Desde el principio, en los acuerdos por los que los organismos especializados definían su relación con las Naciones Unidas<sup>11</sup> se afirmaba que, con miras a la conveniencia de crear una administración pública internacional única y unificada, los organismos convenían en elaborar normas, métodos y arreglos comunes en materia de personal que facilitarían el intercambio de funcionarios con el fin de obtener el máximo provecho de sus servicios<sup>12</sup>. En una nota de la secretaría de la JJE sobre las medidas para mejorar la movilidad en todo el sistema se señaló que, con el fin de alcanzar los objetivos de cooperación establecidos en los acuerdos de relación, la labor inicial del CAC había allanado el camino para el desarrollo de los tres pilares fundamentales del régimen común: las escalas de sueldos comunes, el fondo de pensiones y los arreglos para la transferencia de personal entre organizaciones.

2. Se ha dedicado mucho tiempo y energía a la cuestión de la movilidad interinstitucional y, en particular, al marco administrativo por el que se rige, que data de 1949, con la elaboración de la primera versión del Acuerdo Interinstitucional sobre el Traslado, la Adscripción o el Préstamo de Personal entre las Organizaciones que Aplican el Régimen Común de Sueldos y Prestaciones de las Naciones Unidas (en adelante, el Acuerdo de 2012)<sup>13</sup>. Ese instrumento rige los movimientos de personal de cualquier

<sup>11</sup> Fechas en que las organizaciones firmaron acuerdos de relación con las Naciones Unidas: Organización Internacional del Trabajo: 14 de diciembre de 1946; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: 14 de diciembre de 1946; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: 14 de diciembre de 1946; Organización de Aviación Civil Internacional: 13 de mayo de 1947; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: 15 de noviembre de 1947; Fondo Monetario Internacional: 15 de noviembre de 1947; Unión Postal Universal: 1 de julio de 1948; Organización Mundial de la Salud: 10 de julio de 1948; Unión Internacional de Telecomunicaciones: 1 de enero de 1949; Organización Meteorológica Mundial: 20 de diciembre de 1951; Corporación Financiera Internacional: 20 de febrero de 1957; Organización Marítima Internacional: 13 de enero de 1959; Organización Mundial de la Propiedad Intelectual: 17 de diciembre de 1974; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola: 6 de abril de 1978; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial: 1 de enero de 1986; Organización Mundial del Turismo: 23 de diciembre de 2003; Organismo Internacional de Energía Atómica; y Organización Internacional para las Migraciones: 25 de julio de 2016.

<sup>12</sup> ICSC/1/Rev.2, anexo, pág. 22.

<sup>13</sup> Al 19 de julio de 2019, las siguientes organizaciones eran partes en el Acuerdo de 2012: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Fondo de Población de las Naciones Unidas; Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente; Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas; Universidad de las Naciones Unidas; Programa Mundial de Alimentos; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Organismo Internacional de Energía Atómica; Organización de Aviación Civil Internacional; Corte Penal Internacional; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; Organización Internacional del Trabajo; Organización Marítima Internacional; Organización Internacional para las Migraciones; Unión Internacional de Telecomunicaciones; Tribunal Especial para el Líbano; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; Unión Postal Universal; Organización Mundial de la

duración (traslados, adscripciones y préstamos, tal como se definen en el Acuerdo de 2012<sup>14</sup>) entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y los derechos y obligaciones de las dos organizaciones que intervienen en el movimiento. El Acuerdo fue revisado en 1963<sup>15</sup> y 2003<sup>16</sup>, y en 2005 fue sustituido por el Acuerdo sobre la Movilidad Interinstitucional, con el que se pretendía introducir más flexibilidad y el concepto de intercambio entre organizaciones para sustituir los de adscripción y préstamo<sup>17</sup>. El enfoque reflejado en el Acuerdo sobre la Movilidad Interinstitucional fue finalmente abandonado y, en 2012, el sistema volvió a una versión revisada del Acuerdo de 2003.

3. Un total de 18 organizaciones firmaron el Acuerdo de 2012. Dado que la adhesión de las Naciones Unidas abarca también a sus fondos y programas y otras entidades de las Naciones Unidas, 27 de las 28 organizaciones que son partes en el Estatuto de la Dependencia Común de Inspección también son parte en el Acuerdo; tan solo el Centro de Comercio Internacional (CCI) no lo es. De conformidad con su estatuto y sus disposiciones organizativas particulares, la Corte Internacional de Justicia tampoco es parte en el Acuerdo.

4. En el Acuerdo de 2012 se establecen los derechos y obligaciones de las dos organizaciones intervinientes y del funcionario trasladado, adscrito o prestado, y se aplica con la anuencia de las tres partes. Por sí solo, el Acuerdo no da lugar a nuevos derechos u obligaciones exigibles más allá de lo que ya está previsto en las normas de las organizaciones o de lo que las partes hayan convenido en aplicar en casos individuales. Tampoco están predeterminadas la medida en que las organizaciones deben aplicarlo ni la forma en que han de hacerlo.

5. El CANG de la JJE y su Red de Recursos Humanos han ido por delante en la elaboración de herramientas e instrumentos administrativos para facilitar la movilidad interinstitucional. A petición de la Asamblea General, la CAPI ha llevado a cabo una serie de exámenes de la movilidad interinstitucional a lo largo del tiempo, tanto en lo relativo a un marco de recursos humanos para la movilidad como a una evaluación exhaustiva de las cuestiones y prácticas relacionadas con la movilidad interinstitucional<sup>18</sup>. En los sucesivos marcos de gestión de los recursos humanos publicados por la CAPI en 2000, 2010 y 2017 también se hizo hincapié en la movilidad interinstitucional, afirmando el principio general de que esa movilidad es una premisa básica de la administración pública internacional para promover los principios y valores compartidos que fortalecen el carácter internacional del

---

Salud, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Organización Meteorológica Mundial; y Organización Mundial del Turismo.

- <sup>14</sup> Según el Acuerdo de 2012: a) por “traslado” se entiende la transferencia de un funcionario de una organización a otra en condiciones que no le dan derecho a regresar a la organización que lo libera. La contratación por una organización de un exfuncionario de otra organización después de una interrupción en el servicio que no exceda de 12 meses podrá, con el acuerdo de las partes interesadas, ser tratada como un traslado; b) por “adscripción” se entiende la transferencia de un funcionario de una organización a otra durante un período fijo, normalmente no superior a dos años, durante el cual el funcionario normalmente será remunerado y, salvo disposición en contrario, estará sujeto al Estatuto y el Reglamento del Personal de la organización receptora, pero conservará sus derechos de empleo en la organización que lo libera. La duración de la adscripción podrá prorrogarse por otro período determinado mediante acuerdo entre todas las partes interesadas; y c) por “préstamo” se entiende la transferencia de un funcionario de una organización a otra durante un período limitado, normalmente no superior a un año, durante el cual el funcionario estará sujeto a la supervisión administrativa de la organización receptora, pero seguirá sujeto al Estatuto y el Reglamento del Personal de la organización que lo libera.
- <sup>15</sup> Acuerdo Interinstitucional sobre el Traslado, la Adscripción o el Préstamo de Personal entre las Organizaciones que Aplican el Régimen Común de Sueldos y Prestaciones de las Naciones Unidas, de 1963, concertado por el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas.
- <sup>16</sup> Acuerdo Interinstitucional sobre el Traslado, la Adscripción o el Préstamo de Personal entre las Organizaciones que Aplican el Régimen Común de Sueldos y Prestaciones de las Naciones Unidas, de 2003 concertado por la JJE.
- <sup>17</sup> En noviembre de 2005, la JJE y el CANG publicaron el Acuerdo sobre la Movilidad Interinstitucional, en el que se introdujo la expresión “intercambio interinstitucional” como manifestación común de la necesidad de adoptar acuerdos flexibles.
- <sup>18</sup> CEB/2010/HLCM/HR/35 y JIU/REP/2010/8.

régimen común con el fin de ampliar la capacidad de las organizaciones<sup>19</sup>. La atención de la Asamblea General se ha centrado principalmente en las propuestas relativas a los arreglos de movilidad dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, pero también ha dado su apoyo a la movilidad interinstitucional, mostrando especial interés en sus efectos en la promoción de las perspectivas de carrera<sup>20</sup>.

6. ¿De dónde proviene el interés en la movilidad interinstitucional? En las declaraciones sobre la cuestión se hace hincapié en tres objetivos: mejorar el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas con valores compartidos y una cultura común en respuesta a los desafíos mundiales; aumentar la eficiencia en la adquisición, el desarrollo y la gestión de talentos; y ofrecer al personal oportunidades de desarrollo profesional, teniendo en cuenta las consideraciones personales.

## A. Objetivos de la movilidad interinstitucional

“Es fundamental para **fortalecer la cohesión y la eficacia** de la respuesta del sistema de las Naciones Unidas a los desafíos mundiales... crea **unidad de propósito, una cultura común y valores compartidos ... crecimiento personal y profesional y promueve las perspectivas de carrera**”<sup>21</sup>. (JJE, 2003)

“**Fomenta el concepto de ‘Una ONU’**, extiende la comprensión, el aprendizaje y los contactos... facilita una mejor asignación y despliegue del personal ... permite contratar a personas que ya conocen el sistema de las Naciones Unidas. Para los funcionarios ... es la mejor **ruta para el desarrollo personal** ... y las posibilidades de ascenso, y puede encajar mejor con las circunstancias familiares.”<sup>22</sup> (CAPI, 2010)

“**Apoyar la motivación del personal y mejorar la respuesta del sistema a los desafíos mundiales** ... Contribuir a hacer realidad el concepto de “Unidos en la Acción”, mejorando así la eficiencia de todo el sistema.”<sup>23</sup> (DCI, 2010)

7. Aunque a menudo se ha expresado la importancia de la movilidad interinstitucional, las organizaciones no la han considerado valiosa por sí misma. El CANG ha subrayado, por ejemplo, que en un examen sustantivo de la movilidad se deben tener en cuenta, en primer lugar, y ante todo, las políticas de las organizaciones y se debe mantener una vinculación con las necesidades operacionales de las organizaciones, ya que la movilidad no es un fin en sí misma<sup>24</sup>.

8. Los mecanismos de la JJE revisaron la situación de la movilidad interinstitucional en 2003 y 2010; la CAPI lo hizo en 2003 y 2010; y la DCI lo hizo también en 2010<sup>25</sup>. El CANG y la CAPI, tanto en 2003 como en 2010, señalaron la falta de progresos y llegaron a la conclusión de que, a pesar del apoyo a la idea de la movilidad interinstitucional dentro del régimen común de las Naciones Unidas, los progresos habían sido muy escasos. La CAPI hizo referencia a la desconexión entre las declaraciones de apoyo general y las medidas concretas adoptadas por las organizaciones<sup>26</sup>. La secretaria de la JJE, destacando las cuestiones que aún no se habían resuelto, propuso que se reconociera a los funcionarios la condición de candidatos internos para los puestos vacantes, que se reconocieran los ascensos obtenidos durante las adscripciones o préstamos, que en los anuncios de vacantes se diese más valor a la experiencia en las Naciones Unidas, y que se adoptaran medidas para asegurar que los nuevos funcionarios fueran conscientes de que formaban parte de una administración pública internacional y no estaban vinculados de manera permanente a una

<sup>19</sup> A/71/30, anexo II.

<sup>20</sup> Resolución 61/244 de la Asamblea General, secc. IV, párr. 14.

<sup>21</sup> CEB/2003/5.

<sup>22</sup> ICSC/71/R.2.

<sup>23</sup> JIU/REP/2010/8, párr. 17.

<sup>24</sup> CEB/2002/HLCM/14, párr. 6.

<sup>25</sup> CEB/2010/HLCM/HR/35 y JIU/REP/2010/8.

<sup>26</sup> A/65/30, párr. 26.

organización determinada<sup>27</sup>. Estimulada por la preocupación derivada del alcance limitado de la movilidad interinstitucional, la JJE se comprometió a: fomentar una cultura de unidad de las Naciones Unidas; alentar el movimiento de funcionarios entre organizaciones; valorar la experiencia adquirida en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; reconocer a los funcionarios la condición de candidatos internos, teniendo debidamente en cuenta las políticas de colocación, rotación y movilidad interna de las organizaciones; crear un marco administrativo que facilitara la movilidad; y abordar las cuestiones relativas a la relación entre el trabajo y la vida personal que obstaculizaban la movilidad<sup>28</sup>. La mayoría de esas medidas no se hicieron realidad.

9. La CAPI realizó revisiones de la movilidad en 2003, en relación con un marco de recursos humanos para la movilidad, y en 2010, en el marco de una evaluación amplia de las cuestiones y prácticas relacionadas con la movilidad interinstitucional. La labor de la CAPI puso de relieve la falta de una cultura de movilidad en el sistema de las Naciones Unidas y la ausencia de un enfoque a nivel de todo el sistema, y abogó por los intercambios con instituciones externas para ayudar a mantener al día al personal. En las observaciones especialmente perspicaces de su examen de 2010, la CAPI mencionó la desconexión entre el deseo de apoyar el enfoque de unificación de las Naciones Unidas y el deseo de las organizaciones de elaborar y aplicar sus propios enfoques singulares de la gestión de los recursos humanos basados en las especificidades de sus mandatos. En el examen se señalaron las posibilidades que un enfoque de servicios compartidos podía aportar a la hora de difundir una forma de pensar colectiva, establecer unas condiciones comunes, facilitar la movilidad y reducir los costos.

10. Por su parte, la DCI encontró escasos indicios de movilidad interinstitucional en su examen de 2010<sup>29</sup>. Mencionó las lagunas en la disponibilidad de datos, la falta de una cultura de movilidad en el sistema común respaldada por normas y reglamentos unificados y la conveniencia de centrarse en esferas funcionales de trabajo comunes a todas las organizaciones. También observó que, en lugar de ser las organizaciones las que tomaban la iniciativa en la gestión de la movilidad, se limitaban a administrarla en respuesta a las iniciativas del personal.

11. En ese momento, la DCI formuló ocho recomendaciones directamente relacionadas con la movilidad interinstitucional. La primera recomendación —que las organizaciones debían acordar un instrumento jurídico único— se cumplió con la aprobación del Acuerdo de 2012. Si bien el contexto y las circunstancias han evolucionado, esas recomendaciones siguen siendo válidas. En las partes pertinentes del presente documento se hace referencia a determinados elementos específicos. En el anexo I figura la situación en cuanto a la aplicación de las recomendaciones formuladas en ese examen.

12. En el pasado se prestó atención a los aspectos de la movilidad interinstitucional relacionados con el género. En 1995, el CAC hizo una declaración en la que se alentaba la movilidad interinstitucional de las mujeres y se apoyaba el concepto del empleo conyugal dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, y sugirió que se reconociese la condición de “candidatas internas” a las mujeres que presentaran una solicitud para ocupar una vacante. El CAC puso en marcha un sistema de movilidad entre los organismos participantes para facilitar el empleo de los cónyuges, aumentar las oportunidades para el adelanto de la mujer y fomentar la movilidad interinstitucional<sup>30</sup>, al tiempo que en el Acuerdo de 2005 se incluía una dimensión de género en el mismo sentido. Sin embargo, en el Acuerdo de 2012 no se contemplan el género ni el empleo conyugal, y los programas de carreras paralelas se fueron eliminando gradualmente hasta su desaparición en 2013; las cuestiones relativas al empleo conyugal y las carreras paralelas no afectan a las mujeres de manera exclusiva.

13. Desde el Acuerdo de 2012, los órganos interinstitucionales han venido prestando atención intermitentemente a la movilidad interinstitucional, aunque con resultados poco

<sup>27</sup> CEB/2003/3, párr. 18.

<sup>28</sup> CEB/2003/5, párr. 16.

<sup>29</sup> JIU/REP/2010/8.

<sup>30</sup> ACC/2001/HLCM/7, párrs. 42 a 44.

claros. El CANG trabajó en un enfoque para la contratación común de personal local a nivel nacional en apoyo de la iniciativa “Unidos en la Acción”. Se encargó a los grupos de trabajo sobre movilidad interinstitucional que buscaran soluciones para incentivar a los candidatos a los puestos de coordinador residente, en 2013, y para superar los problemas operacionales del régimen de movilidad interinstitucional, en 2014. Esa última cuestión dio lugar a 40 recomendaciones; sin embargo, no se adoptó ninguna medida. En el plan estratégico del CANG para el período 2013-2016 figuraba el compromiso de reconocer la condición de candidatos internos a todos los miembros del personal del sistema de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo<sup>31</sup>, las organizaciones interesadas en la movilidad se centraron en desarrollar o mejorar sus programas internos, en su mayoría orientados a la movilidad geográfica<sup>32</sup>.

14. En el examen más reciente del conjunto de medidas de remuneración realizado por la CAPI para la Asamblea General también se abordaron los incentivos a la movilidad. Las organizaciones expresaron la opinión de que la exclusión de los lugares de destino “H” del incentivo a la movilidad, que era lo que se había adoptado, sería perjudicial para la movilidad interinstitucional<sup>33</sup>. Las organizaciones podrían colaborar provechosamente con la CAPI para ver si eso ha ocurrido de hecho.

15. En el contexto del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la Agenda 2030, el CANG comunicó que diseñaría y pondría en marcha los elementos básicos necesarios para alcanzar el objetivo de establecer una fuerza de trabajo del sistema de las Naciones Unidas unificada a nivel mundial, incluidos mecanismos para fomentar la movilidad y el intercambio de conocimientos especializados y para amalgamar las especializaciones, los conocimientos y las oportunidades de formación en todo el sistema<sup>34</sup>. Más allá de la movilidad, el cumplimiento de la Agenda 2030 exigirá una mayor permeabilidad dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas<sup>35</sup>.

16. Con el telón de fondo de un contexto de políticas en el que el sistema de las Naciones Unidas está haciendo hincapié en la adopción de enfoques más integrados para la ejecución de los mandatos y en el trabajo en colaboración, la DCI pretende, en el presente examen, analizar en qué medida los arreglos y políticas actuales en el ámbito de la movilidad interinstitucional funcionan y responden a las necesidades del presente. Los principales destinatarios del examen son los órganos legislativos de las organizaciones participantes en la DCI y sus jefes ejecutivos, por ejemplo, a través de mecanismos interinstitucionales como la JJE. Se confía en despertar también el interés de la CAPI, las asociaciones de personal y sus federaciones y los profesionales de la gestión de recursos humanos.

## B. Objetivos y alcance del examen

17. Los objetivos del examen son los siguientes

a) Evaluar cómo perciben las organizaciones la necesidad de la movilidad interinstitucional dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta los requisitos necesarios para apoyar la Agenda 2030, y considerar si dicha movilidad puede ofrecer la posibilidad de mejorar la eficacia en el cumplimiento de los mandatos;

b) Evaluar si las políticas y mecanismos de movilidad en las organizaciones y a nivel de todo el sistema responden a sus necesidades y objetivos actuales;

c) Examinar el funcionamiento y la aplicación de los programas interinstitucionales de intercambio de personal y los arreglos para la movilidad a nivel de todo el sistema con miras a aprovechar las experiencias adquiridas y detectar las buenas prácticas;

<sup>31</sup> CEB/2015/HLCM/2, pág. 2.

<sup>32</sup> OIT, Naciones Unidas, ONUSIDA, UNESCO, UNFPA, ACNUR, ONUDI, UNOPS y PMA.

<sup>33</sup> A/70/30, párr. 425. Los representantes del personal expresaron una opinión similar.

<sup>34</sup> CEB/2017/3, pág. 3.

<sup>35</sup> CEB/2016/HLCM/5, pág. 5.

d) Examinar el interés que las prácticas de otras organizaciones internacionales pueden tener para las organizaciones de las Naciones Unidas.

18. El examen se extiende a todo el sistema, lo que pone de relieve la gran variación en cuanto a los mandatos, la financiación, la dotación de personal y los modelos institucionales que pueden encontrarse en las Naciones Unidas. En él se aborda específicamente la movilidad interinstitucional. Los planes de movilidad interna quedan fuera del alcance del examen.

### C. Metodología

19. El examen se llevó a cabo entre febrero y agosto de 2019. De conformidad con las normas internas y los procedimientos de trabajo de la DCI<sup>36</sup>, el Inspector utilizó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos para reunir datos de diferentes fuentes con el fin de asegurar su coherencia, validez y fiabilidad. Esas fuentes incluían un amplio estudio de la documentación pertinente, como los informes de la Red de Recursos Humanos de la JJE; los informes de la CAPI; los acuerdos sobre movilidad concertados a lo largo del tiempo; notas técnicas y de orientación; estrategias de recursos humanos, publicaciones administrativas, políticas y directrices de las organizaciones participantes; y los Estatutos y Reglamentos del Personal. También se realizó un análisis cualitativo y cuantitativo de las respuestas a los cuestionarios y las notas de las entrevistas.

20. Un total de 27 de las 28 organizaciones participantes en la DCI respondieron al cuestionario institucional, en el que se solicitaba información cualitativa y cuantitativa y documentación de apoyo. Se envió otro cuestionario a la secretaría de la JJE. También se envió un cuestionario en línea a 25 asociaciones de personal y 3 federaciones de esas asociaciones, de las que lo completaron un total de 19 (68 %). Ese cuestionario tenía por objeto recabar la percepción de las asociaciones de personal y sus federaciones sobre el funcionamiento de la movilidad interinstitucional y el diálogo con la administración sobre la cuestión. Sus opiniones sobre la movilidad interinstitucional se contrastaron con las recogidas de otras fuentes.

21. Se realizaron aproximadamente 145 entrevistas con funcionarios de las organizaciones participantes, tanto en la sede como sobre el terreno (Kenya y la República Unida de Tanzania). El equipo también se reunió con funcionarios de la JJE, la CAPI y la CCPPNU. Las entrevistas abarcaron a las 28 organizaciones participantes en la DCI.

22. En Kenya y la República Unida de Tanzania se organizaron cuatro grupos de debate con los equipos de las Naciones Unidas en los países y los equipos de gestión de recursos humanos a fin de recabar información sobre las seis esferas principales del examen que se indican a continuación:

- a) Importancia de la movilidad interinstitucional para las organizaciones que trabajan sobre el terreno;
- b) Necesidad o deseo de acceder o intercambiar personal con entidades ajenas a las Naciones Unidas;
- c) Apoyo y valorización de la movilidad interinstitucional;
- d) Interés de la organización frente al interés del personal;
- e) Viabilidad de la elaboración de listas de candidatos, fondos de talentos y descripciones de funciones comunes y de la realización de intercambios más amplios en esferas funcionales comunes;
- f) Necesidades y oportunidades del personal reclutado a nivel nacional.

23. A fin de encontrar otras prácticas de interés para las Naciones Unidas y obtener información sobre las experiencias que se podían adquirir, también se realizaron entrevistas con otras organizaciones internacionales: Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares; Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y

<sup>36</sup> A/51/34, anexo I, y A/68/34, anexo VII.

la Inmunización (GAVI); Fondo Mundial; Corte Penal Internacional; Corte Internacional de Justicia; Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; FIDA; Fondo Monetario Internacional (FMI); Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; Organización para la Prohibición de las Armas Químicas; y Banco Mundial.

24. El 3 de julio de 2019, el Inspector presentó sus conclusiones y recomendaciones preliminares en el 39º período de sesiones de la Red de Recursos Humanos de la JJE, celebrado en La Haya, con el fin de recabar la opinión de los directores de las oficinas de recursos humanos de todo el sistema de las Naciones Unidas en relación con tres grupos temáticos de cuestiones: a) la situación actual de la movilidad interinstitucional; b) las cuestiones operacionales relacionadas con la movilidad interinstitucional; y c) las consideraciones estratégicas para el futuro.

25. Toda la información y todas las opiniones recibidas se han tratado con el respeto habitual de la confidencialidad con que actúa la DCI. En el presente documento se reflejan principalmente respuestas agregadas y, cuando se intercalan citas con fines ilustrativos, siempre se evita mencionar las fuentes.

#### **D. Limitaciones y desafíos**

26. Los datos cuantitativos sobre la movilidad interinstitucional no se recopilan de forma centralizada. Eso dificultó que la DCI tuviera una idea clara de los movimientos de personal dentro del conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Dado que la disponibilidad y comparabilidad de los datos en todo el sistema representaba una limitación, la DCI pidió a las organizaciones participantes que, en sus respuestas al cuestionario, proporcionaran datos específicos sobre los movimientos interinstitucionales (préstamos, adscripciones, transferencias y traslados) realizados durante el período 2013-2018 (véase el anexo II). Varias organizaciones dijeron no estar en condiciones de proporcionar datos sobre los tres tipos de movimientos: el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y la Organización Mundial del Turismo (OMT). Algunas otras organizaciones solo pudieron aportar información parcial sobre esos movimientos: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

27. El Inspector agradece la cooperación infatigable del secretario de la Red de Recursos Humanos de la JJE y la receptividad de la secretaría de la CAPI a las muchas solicitudes de información.

## II. Instantánea de la movilidad interinstitucional

### A. Siguen sin recopilarse ni publicarse datos sobre la movilidad interinstitucional

28. Si bien la movilidad interinstitucional es una cuestión que se ha debatido y puesto de relieve durante largo tiempo, sorprendentemente son pocos los datos que se han recopilado y publicado, como cuál es el grado de movilidad interinstitucional, los instrumentos disponibles, las esferas funcionales, las cuestiones relacionadas con el género y la duración de las transferencias que no son traslados definitivos. La ausencia de un conjunto de datos hace imposible evaluar las tendencias, identificar los cuellos de botella en el sistema, interpretar las consecuencias de las pautas de género y de los resultados divergentes entre organizaciones similares y arrojar luz sobre la idoneidad de los arreglos actuales en general.

29. En 2004, el CANG reconoció la necesidad de disponer de esos datos cuando pidió a su secretaría que realizara un estudio de las organizaciones para establecer una base de referencia. Posteriormente, en 2007, el Comité pidió a su secretaría que realizara una encuesta de seguimiento para actualizar la base de referencia<sup>37</sup>. La búsqueda de datos de referencia muestra bien a las claras la necesidad de contar con datos precisos. Como la encuesta de seguimiento prevista no se llegó a realizar, la información de referencia que se había recopilado previamente no se utilizó y no fue posible realizar comparaciones que facilitarían la adopción de medidas.

30. En 2010, la DCI recomendó que el CANG elaborara a nivel de todo el sistema unas normas para la reunión y supervisión sistemáticas y la presentación coherente de información sobre la movilidad, incluida la movilidad interinstitucional<sup>38</sup>. La JJE, en su respuesta, pareció estar de acuerdo con ello y subrayó la necesidad de contar con normas sencillas y con un único archivo centralizado para la reunión y el análisis de datos<sup>39</sup>. Hasta la fecha, no se han tomado medidas en esa dirección. Los datos sobre recursos humanos publicados en el sitio web de la JJE no contienen información sobre la movilidad interinstitucional. En las entrevistas, se instó repetidamente al Inspector a que tuviera presente la necesidad de contar con políticas basadas en datos empíricos y a que recordara el dicho: “lo que se mide se hace”. Eso concuerda con la importancia que, en términos más generales, el Secretario General concede a que los procesos de reforma se fundamenten en datos precisos, como quedó claro en su llamamiento a la reunión y el análisis de datos completos y desglosados para que sirvieran de base a unas opciones de política basadas en datos empíricos, específicas para cada contexto y de carácter inclusivo<sup>40</sup>.

31. La siguiente recomendación tiene por objeto fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de la movilidad interinstitucional.

#### Recomendación 1

**El Secretario General debería dar instrucciones al Director de la secretaría de la JJE para que, antes de que finalice 2021, adopte medidas para elaborar normas encaminadas a la reunión sistemática, el seguimiento y la presentación coherente de datos relativos a la movilidad del personal, incluida la movilidad interinstitucional, a fin de dar forma concreta al apoyo a ese concepto que la Junta ya expresó en su respuesta a una recomendación anterior de la DCI sobre el tema<sup>41</sup>.**

<sup>37</sup> CEB/2004/6, párrs. 29 y 33.

<sup>38</sup> JIU/REP/2010/8, pág. vi.

<sup>39</sup> A/66/355/Add.1, párr. 7.

<sup>40</sup> A/72/684-E/2018/7, párr. 23, y anexo I, párr. 20 c).

<sup>41</sup> A/66/355/Add.1, párr. 7.

32. La recomendación que antecede se entiende sin perjuicio de cualquier solicitud de datos sobre movilidad interinstitucional que puedan formular los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

## **B. No basta con conocer las posibilidades de transferencias entre organismos**

33. Aunque el Acuerdo de 2012 es el marco administrativo para la movilidad interinstitucional, su visibilidad entre el personal es limitada. Los funcionarios no saben mucho sobre las oportunidades que ofrece ni sobre los procedimientos. Los representantes del personal también saben poco sobre el funcionamiento del sistema, incluida la manera en que los movimientos interinstitucionales afectan a la elegibilidad para obtener mejores tipos de contratos y ascensos, y la forma en que afectan a las prestaciones y los derechos de los interesados. Los representantes del personal sobre el terreno se mostraron muy favorables a la movilidad y propugnaron una difusión más activa del Acuerdo de 2012 entre el personal, junto con una información normalizada y simplificada de las oficinas de recursos humanos sobre las modalidades, así como los derechos y los beneficios (como el derecho a participar en los procesos internos relacionados con los ascensos y la movilidad geográfica) que se ofrecen al personal que participa en la movilidad. En su opinión, eso abriría nuevas posibilidades y ayudaría al personal a comprender y proteger sus derechos.

34. La siguiente recomendación tiene por objeto fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como mejorar el control y el cumplimiento.

### **Recomendación 2**

**Antes de que finalice 2021, los jefes ejecutivos deberían examinar todas las publicaciones administrativas para aclarar cómo se aborda la cuestión de la movilidad interinstitucional en cada uno de esos contextos.**

35. Además, la mayoría de los entrevistados destacaron lo laboriosos que eran los trámites relacionados con la solicitud; como resultado, pidieron repetidamente que se diera difusión las vacantes y se creara una plataforma común para las solicitudes en todo el sistema de las Naciones Unidas. Se alienta a los jefes ejecutivos a que, por conducto de los mecanismos de la JJE, según sea necesario, establezcan o designen una plataforma destinada a dar a conocer las vacantes que puedan cubrirse mediante la movilidad interinstitucional. También se los insta a que consideren la posibilidad de consolidar las plataformas de contratación y, como mínimo, a que faciliten el proceso de presentación de candidaturas mediante el establecimiento de un portal único para la presentación de solicitudes y la utilización de un formulario común de antecedentes personales que permita enviar las solicitudes a las organizaciones pertinentes. La utilidad de ese enfoque se refleja en los esfuerzos realizados en el pasado por algunas entidades con sede en Ginebra para intercambiar solicitudes entre sí, a saber, la UIT, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la OMS, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA).

## **C. La movilidad interinstitucional no está integrada en las estrategias de gestión de los recursos humanos**

36. De la información recibida de las organizaciones se desprende que la movilidad interinstitucional rara vez se integra en las estrategias de recursos humanos relacionadas con la gestión de talentos, la planificación de la fuerza de trabajo y la promoción de las perspectivas de carrera. En cuanto a la adquisición y gestión de talentos, aunque las organizaciones indican su preferencia por los candidatos que ya son miembros del personal del sistema de las Naciones Unidas, ninguna de ellas aplica activamente una estrategia de gestión de talentos encaminada a atraer ese tipo de candidatos. Solo tres organizaciones tienen en cuenta la movilidad interinstitucional en la planificación de la fuerza de trabajo.

Algunas organizaciones la utilizan para la planificación de la sucesión, mientras que otras la tienen en cuenta a la hora de anticipar el regreso del personal después de un préstamo o una adscripción. Además, la movilidad interinstitucional rara vez se utiliza como parte de las estrategias de promoción de las perspectivas de carrera. De las 28 organizaciones participantes, solo 8 (de las cuales 4 forman parte de la Secretaría de las Naciones Unidas) indicaron que su estrategia de recursos humanos incluía una referencia a la promoción de las perspectivas de carrera mediante la movilidad interinstitucional. A ese respecto, la UIT señaló que la contribución de la movilidad interinstitucional a la promoción de las perspectivas de carrera se vería reforzada si se contemplara la adscripción en comisión de servicio, el canje o cualquier otro movimiento de ese tipo como parte de la trayectoria profesional en el sistema de las Naciones Unidas, lo que aumentaría el atractivo de esa movilidad como vehículo para la promoción de las perspectivas de carrera (el párrafo 147 contiene más información sobre la cuestión).

37. Las organizaciones confirman que la movilidad interinstitucional sigue estando impulsada en gran medida por el personal. Los mecanismos establecidos en el Acuerdo de 2012 se ponen en marcha en la última etapa de la contratación, cuando, en un proceso competitivo abierto, se selecciona a un candidato que resulta ser un miembro del personal. Eso hace que a las organizaciones les resulte difícil utilizar la movilidad interinstitucional para satisfacer sus necesidades o para favorecer el desarrollo profesional. La necesidad de que las organizaciones contraten a los mejores talentos, que debe reflejarse en los anuncios externos de todas las vacantes, es de sobras conocida. Sin embargo, como el Secretario General ha señalado en su examen de la política de movilidad interna de la Secretaría de las Naciones Unidas, la imposibilidad de utilizar los puestos vacantes con fines de movilidad es una limitación<sup>42</sup>. Eso se aplica tanto entre las distintas organizaciones como dentro de cada una de ellas. **Para que la movilidad interinstitucional se llegue a utilizar eficazmente en apoyo de la promoción de las perspectivas de carrera y la planificación de la fuerza de trabajo, los órganos legislativos y los jefes ejecutivos de las organizaciones tendrán que considerar la posibilidad de adaptar las características de los procesos de selección a fin de que se pueda planificar el uso de los puestos vacantes para adoptar medidas como iniciativas específicas de gestión de talentos e intercambios de personal.** La premisa es que la selección se haga de conformidad con los principios fundamentales que rigen la contratación de personal en las Naciones Unidas, enunciados en el párrafo 3 del Artículo 101 de la Carta o en una disposición similar en otras organizaciones.

38. Para exponer los hechos con claridad, la movilidad interinstitucional no está necesariamente excluida de manera específica. Las organizaciones se encuentran en diferentes etapas de desarrollo y esos instrumentos están aplicando incluso en la gestión de sus propias reservas internas de talentos. A medida que avanzan los esfuerzos actuales por fortalecer el carácter estratégico de la función de gestión de los recursos humanos y que las organizaciones se esfuerzan por formular estrategias para desempeñar esa función que ofrezcan lo que el Secretario General denomina un entorno de políticas propicio para la gestión de las personas<sup>43</sup> para contribuir a cultivar y retener el tipo de personal que se necesita, esas características se tienen cada vez más en cuenta. El ACNUR está inmerso en un proceso de planificación de su fuerza de trabajo (es decir, determinando sus carencias actuales y futuras y estableciendo planes de sucesión) mediante la mejora de la reunión de datos en relación con la naturaleza del trabajo a realizar y las aptitudes necesarias. El FIDA está vinculando la movilidad, tanto la interinstitucional como la externa, con la promoción de las perspectivas de carrera y la gestión de talentos, que también estaría vinculada con la gestión de la actuación profesional y la planificación de la sucesión.

39. El FIDA ha puesto en marcha un programa piloto de intercambio de personal con instituciones financieras internacionales y organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas. El personal puede solicitar su asignación a otra organización por un período de tres a seis meses, para lo que debe identificar la organización en la que desea trabajar y explicar de qué manera los conocimientos que adquiriría serían de utilidad para la organización. Si

<sup>42</sup> A/73/372/Add.2, párr. 62.

<sup>43</sup> A/73/372, pág. 1.

se aceptara la propuesta, el FIDA sufragaría los gastos de nómina y de viaje. Ese proyecto piloto está orientado en parte a crear una red de organizaciones para futuros intercambios.

40. Si bien cada organización puede tener sus propias necesidades, todas ellas deben integrar la movilidad interinstitucional en sus estrategias de gestión de los recursos humanos y dejar claro el carácter de esa integración. En el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas, por ejemplo, el Secretario General establece un ambicioso programa que incluye la planificación estratégica de la fuerza de trabajo, la ampliación de la formación, el aumento de las oportunidades para el personal de contratación nacional y la mejora de la gestión de la actuación profesional y el apoyo a la promoción de las perspectivas de carrera<sup>44</sup>. No se dice nada sobre cómo se tendría en cuenta la movilidad interinstitucional. En la única referencia a esa movilidad se afirma que se reforzarán los acuerdos recíprocos existentes para facilitar la movilidad interinstitucional en todo el sistema<sup>45</sup>. **Los jefes ejecutivos deberían velar por que la movilidad interinstitucional integrada en la gestión más amplia de los recursos humanos se incluya específicamente en los procedimientos, políticas y estrategias pertinentes. También deben trabajar para asegurar una coordinación adecuada entre las organizaciones que permita que los intercambios de talentos se lleven a cabo de manera oportuna.**

#### **D. El personal valora la movilidad interinstitucional, pero se sigue manteniendo en un nivel modesto**

41. Las organizaciones valoran el Acuerdo de 2012 como un vehículo para definir las condiciones en las que han de llevarse a cabo los traslados, adscripciones y préstamos. Las organizaciones creen que el Acuerdo satisface la mayoría de los requisitos básicos, pero hay lagunas y anomalías que deben resolverse.

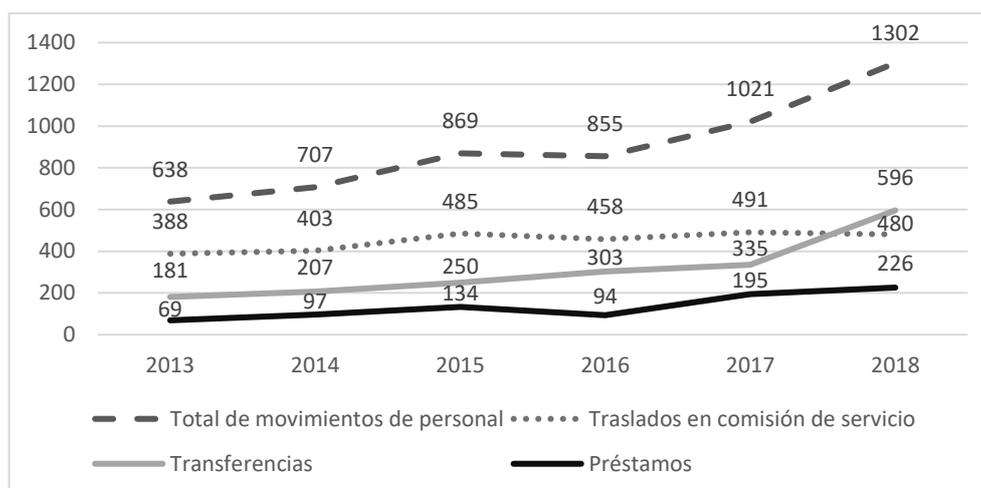
42. Los funcionarios valoran las posibilidades que ofrece la movilidad interinstitucional. Eso se puso de manifiesto de manera decisiva en una encuesta realizada por la CAPI sobre las organizaciones y el personal, una conclusión que se vio reforzada en cada una de las interacciones que el Inspector mantuvo con los representantes del personal. Con frecuencia escuchó opiniones que se hacían eco de lo que la secretaría de la CAPI había comunicado en 2010, entre otras cosas, que había un amplio consenso entre los directores, los representantes del personal y los funcionarios, incluidos los que habían experimentado la movilidad interinstitucional. La secretaría también consideró digno de mención que, casi sin excepción, todas las personas entrevistadas que habían experimentado la movilidad interinstitucional, así como todos los directivos que habían trabajado con personas que habían tenido esa experiencia, la habían considerado sumamente valiosa.

43. Como los datos sobre la movilidad interinstitucional no se recopilan de forma centralizada, se pidió a las organizaciones participantes en la DCI que proporcionaran información sobre los traslados, adscripciones y préstamos que se hubieran producido durante el período 2013-2018. Los datos son indicativos y no deben considerarse exactos. Sirven para ilustrar la escala aproximada de la movilidad interinstitucional. La información recibida muestra un aumento progresivo del número de traslados durante el período en cuestión (véase el gráfico).

<sup>44</sup> *Ibid.*, párr. 16.

<sup>45</sup> *Ibid.*

### Evolución de los movimientos anuales de personal, incluidos los traslados, adscripciones y préstamos, en el período 2013-2018



44. Con una dotación total de personal de alrededor de 100.000 personas<sup>46</sup>, esa movilidad aumentó de alrededor del 0,7 % a cerca del 1,3 % del personal durante el período 2013-2018. Sin embargo, el aumento en 2017 y 2018 se debe en parte a los cambios en el empleador nominal del personal que había estado trabajando para otras organizaciones con contratos del PNUD, por lo que el volumen real es menor de lo que parece. Eso contrasta con los datos de los que la DCI dispuso en su examen de 2010, en el que se determinó que el número de funcionarios que se habían transferido de una organización a otra, dentro de todo el sistema de las Naciones Unidas, era inferior a 300<sup>47</sup>. En el Anexo II se presenta esa información desglosada por organización. Las organizaciones que se rigen por el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas representaban alrededor del 70 % del total del personal en 2017 y alrededor del 80 % de los casos de movilidad interinstitucional comunicados. Eso ilustra el margen de maniobra del que dispone el Secretario General para resolver problemas y configurar la conducta. Los datos también muestran cómo el número marginal de casos de movilidad interinstitucional realizados en el marco del Acuerdo de 2012 ha influido en el panorama general de los recursos humanos de la mayoría de los organismos especializados.

45. La eficiencia del proceso de movilidad interinstitucional podría mejorarse. Algunas organizaciones, tanto sobre el terreno como en las sedes, creen que es necesario prestar más atención a la eficacia de los procesos mediante la aplicación de procedimientos, plantillas y sistemas administrativos comunes. Por ejemplo, algunas organizaciones sugirieron que se pasara de los intercambios de correo electrónico a una solución basada en una plataforma en la nube, utilizando plantillas comunes para compartir los detalles administrativos y mejorando la armonización de los distintos elementos que componen las obligaciones financieras<sup>48</sup> y de los sistemas de planificación de los recursos institucionales<sup>49</sup>. **La Red de Recursos Humanos de la JJE debería establecer un equipo de tareas de carácter técnico encargado de optimizar las necesidades de documentación y los procesos**

<sup>46</sup> CEB/2018/HLCM/HR/10, pág. 1. La dotación total de personal de todo el sistema de las Naciones Unidas en 2017 era de 105.594 personas.

<sup>47</sup> JIU/REP/2010/8, pág. iv.

<sup>48</sup> Algunas organizaciones tienen gastos que deben conciliarse con la administración de la movilidad interinstitucional, como los gastos de ocupación de puestos (gastos que se imputan a cada puesto por concepto de servicios centralizados de gestión) y los gastos de reembolso al PNUD (que cualquier organismo paga al PNUD por los servicios compartidos).

<sup>49</sup> Un sistema de Planificación de los Recursos Institucionales está compuesto por un conjunto integrado de aplicaciones informáticas de apoyo a actividades como la gestión financiera y presupuestaria, la gestión de los recursos humanos, la gestión de la cadena de suministro, los servicios centrales de apoyo y otras funciones básicas. Los sistemas de Planificación de los Recursos Institucionales permiten racionalizar las operaciones de una organización mediante la reestructuración de los procesos, el intercambio de datos comunes y la aplicación de las mejores prácticas y normas.

**institucionales relacionados con la administración transaccional de la movilidad interinstitucional.**

## **E. La mayoría de las organizaciones no fomentan activamente la movilidad interinstitucional ni la valoran**

46. La mayoría de las organizaciones parecen estar deseosas de acceder a personal con experiencia en las Naciones Unidas. Aunque existen algunas diferencias en cuanto a la importancia que conceden a la movilidad interinstitucional, 26 de las 27 organizaciones participantes en la DCI que respondieron al cuestionario declararon que valoraban la movilidad o la consideraban de interés institucional, como medio para compartir talentos, conocimientos y experiencia. Un organismo especializado altamente técnico como la UIT, para el que por lo general no se encuentran homólogos especializados en el sistema de las Naciones Unidas, también la considera un vehículo importante para obtener nuevos conocimientos en algunas esferas funcionales. El concepto de movilidad, tanto interna como externa, se integrará en su plan estratégico para el período 2020-2023. Algunas organizaciones destacan el valor de las redes de relaciones que surgen de esa práctica. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las organizaciones no fomentan activamente esa experiencia —aunque la acojan con agrado— ni aplican medidas prácticas para valorar la experiencia y el aprendizaje adquiridos. La movilidad interinstitucional debe estar respaldada dentro de las organizaciones por un mensaje, en particular del personal directivo superior con el apoyo explícito de los jefes ejecutivos, que señale inequívocamente que las organizaciones alientan y valoran la movilidad interinstitucional y que no la consideran un acto desleal, y por medidas que alienten a los administradores a liberar al personal. La modelización del comportamiento dentro de la organización contribuye a reforzar el mensaje.

### **Derecho al regreso tras una adscripción**

47. En cuanto al derecho al regreso, la práctica es variada. Algunas organizaciones no ofrecen al personal adscrito una garantía firme de que podrá regresar, por lo que es el funcionario el que asume riesgo. Otras organizaciones, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas, aplican una reserva sobre los puestos específicos durante dos años. La práctica actual de la UIT consiste en ofrecer la reserva del puesto durante un año. Si la adscripción se prorroga un año más, el derecho al regreso dependerá de la disponibilidad de un puesto de la misma categoría. Otras no ofrecen ninguna garantía. La Red de Recursos Humanos de la JJE comprende claramente por qué es importante reducir el riesgo para el personal. Por ejemplo, en 2013 se acordó que, como parte de las medidas para incentivar las solicitudes de puestos de coordinador residente, se debería garantizar el derecho al regreso y, en la medida de lo posible, también el mantenimiento de la categoría<sup>50</sup>. En el cuadro 1 se exponen las políticas sobre el derecho al regreso en las organizaciones participantes en la DCI.

Cuadro 1

### **Derecho al regreso tras una adscripción**

<i>Organización</i>	<i>Se garantiza el derecho al regreso al puesto</i>	<i>Se garantiza el derecho al regreso a la organización</i>	<i>Sin garantía del derecho al regreso al puesto, pero con diversos niveles de consideración preferencial</i>	<i>Sin garantía del derecho al regreso al puesto. Es necesario presentar una solicitud como candidato externo</i>
ACNUR		√		
CCI	√	√		
FAO	√	√		
OACI	√	√		

<sup>50</sup> CEB/2012/HLCM/HR/28, párr. 19.

<i>Organización</i>	<i>Se garantiza el derecho al regreso al puesto</i>	<i>Se garantiza el derecho al regreso a la organización</i>	<i>Sin garantía del derecho al regreso al puesto, pero con diversos niveles de consideración preferencial</i>	<i>Sin garantía del derecho al regreso al puesto. Es necesario presentar una solicitud como candidato externo</i>
OIEA	√	√		
OIT	√	√		
OMI	√	√		
OMM	√	√		
OMPI	√	√		
OMS <sup>c</sup>		√	√	
OMT				√
ONUDI		√		
ONU-Hábitat	√	√		
ONU-Mujeres			√	
ONUSIDA		√		
PMA		√		
PNUD		√ <sup>a</sup>	√	
PNUMA	√	√		
Secretaría de la ONU	√	√		
UIT	√	√		
UNCTAD	√	√		
UNESCO	√	√		
UNFPA	√ <sup>b</sup>	√		
UNICEF		√	√	
UNODC	√	√		
UNOPS				√
UPU		√		
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>2</b>

*Nota:* Algunas organizaciones aplican más de una medida de derecho al regreso. En el caso de las entidades afiliadas a la Secretaría de las Naciones Unidas, el derecho de regreso a la organización se mantiene hasta cinco años.

<sup>a</sup> La práctica del PNUD con respecto al derecho al regreso del personal del Cuadro de Servicios Generales ha cambiado. Todo el personal en régimen de adscripción o de préstamo, a menos que se especifique otra cosa, mantienen un vínculo general con la organización y se consideran candidatos internos hasta la separación del PNUD.

<sup>b</sup> Como práctica habitual, el UNFPA no acepta la reserva de un puesto; sin embargo, puede hacerlo en casos excepcionales.

<sup>c</sup> En general, la OMS no concede la transferencia en régimen de adscripción; sin embargo, cuando lo hace, se garantiza el derecho a regresar a la organización.

48. La gestión del derecho al regreso plantea problemas. La OMS, por ejemplo, advirtió que no enviaba personal en régimen de adscripción por ese motivo. No utilizar el instrumento es una elección de la organización. Cuando las adscripciones se utilizan en el contexto de acuerdos debidamente redactados en virtud de los cuales hay una expectativa de regreso, **la distribución del riesgo entre la organización de origen y el funcionario debería volver a calibrarse garantizando al funcionario el derecho a regresar para**

**desempeñar una función de, por lo menos, el mismo nivel que la que había venido ejerciendo.**

49. Las cuestiones del derecho al retorno y el mantenimiento del ascenso a una categoría superior obtenido durante la adscripción han estado en el orden del día durante al menos 15 años, y prácticamente no se ha avanzado nada. Esos son aspectos problemáticos del régimen de adscripción que es necesario abordar.

#### **Utilización del régimen de adscripción**

50. De la información recopilada durante el examen se desprende que el personal busca la adscripción como una “red de seguridad” en el camino hacia un traslado definitivo, para poder regresar en caso de que las cosas no funcionen. Por lo general, no se aplica el concepto de adscripción como una asignación por tiempo limitado que permite al funcionario aprender algo y devolver ese conocimiento a la organización de origen. **Las organizaciones deben explicar el propósito de las adscripciones a fin de orientar el uso de esa modalidad en su aplicación del Acuerdo de 2012; un instrumento desvinculado de la comprensión de su propósito resulta incompleto. Proporcionar una red de seguridad para los funcionarios que no tienen intención de regresar no es el propósito adecuado.** El interés que puedan tener las organizaciones en las adscripciones prolongadas no está claro. El grupo de trabajo sobre la movilidad interinstitucional iba por buen camino en 2014 cuando propuso un riguroso límite de cuatro años para la duración de las adscripciones: un período inicial de dos años con una posible prórroga de otros dos años<sup>51</sup>.

#### **Promoción durante la adscripción**

51. La gran mayoría de las organizaciones (24 de 27) no reconocen los ascensos obtenidos durante una adscripción. La ausencia de un interés claro de las organizaciones en la mayoría de las adscripciones puede ayudar a explicar la incertidumbre sobre el derecho al regreso y el no reconocimiento de los ascensos. En los informes de la CAPI y de los mecanismos de la JJE se ha señalado repetidamente el efecto desincentivador de esa política, ya que fomenta la opinión de que las organizaciones no valoran ni recompensan los esfuerzos por mejorar la capacidad y las aptitudes mediante la adquisición de experiencia interinstitucional. El ACNUR, que, al igual que la mayoría de las organizaciones, funciona según el criterio de la jerarquía del puesto, se ha comprometido a reconocer los ascensos obtenidos durante las adscripciones para demostrar su apoyo a la movilidad interinstitucional<sup>52</sup>.

52. El caso del ACNUR es una anomalía —buena, en ese caso— en el reconocimiento de los ascensos obtenidos durante el intercambio interinstitucional. Otras organizaciones aducen una serie de razones para no reconocer los ascensos, pero la más común es que el criterio de la jerarquía del puesto significa que el funcionario vuelve al antiguo puesto en la antigua categoría, especialmente cuando el funcionario goza de la reserva de un puesto específico.

53. **La secretaría de la JJE, en cooperación con el ACNUR, debería compartir con todas las organizaciones partes en el Acuerdo de 2012 información sobre la forma en que aplica esa política. Otros jefes ejecutivos también deberían explicar cómo se proponen reconocer la mejora de los conocimientos y aptitudes que un funcionario haya adquirido durante la adscripción o el préstamo. La secretaría de la JJE debería solicitar esa información a los jefes ejecutivos para que puedan compartir sus prácticas. Cabe recordar también que en el informe del grupo de trabajo sobre la movilidad interinstitucional de la Red de Recursos Humanos de la JJE se había recomendado que las organizaciones hicieran todo lo posible por encontrar un puesto adecuado en la categoría superior adquirida<sup>53</sup>.**

<sup>51</sup> CEB/2014/HLCM/HR/5, recomendación 12.

<sup>52</sup> UNHCR/AI/2017/7/Rev.1, párr. 13.

<sup>53</sup> CEB/2014/HLCM/HR/5, recomendación 19.

**F. Es preciso prestar atención a la armonización de la movilidad interna con la movilidad interinstitucional**

54. En el presente examen no se analizan los planes de rotación o de movilidad interna, que constituyen una preocupación constante, especialmente para las organizaciones con presencia sobre el terreno. Se están aplicando o estudiando diferentes formas de incentivar o exigir esa movilidad. En 2010, la DCI recomendó que las organizaciones examinaran las políticas de movilidad interna para asegurarse de que fueran coherentes con las iniciativas interinstitucionales. Entretanto, se han producido muchos cambios relacionados con la movilidad interna. En lo que respecta al fomento de la movilidad geográfica, especialmente en lugares de destino difíciles, es preciso prestar especial atención a la forma en que se tienen en cuenta las asignaciones interinstitucionales, y se deben evaluar las consecuencias de esas asignaciones desde el punto de vista del género. Algunas organizaciones, como la Organización Internacional para las Migraciones, ofrecen créditos al personal que participa en la movilidad que podrían aplicarse a otras situaciones, como la elegibilidad para otras asignaciones o ascensos. La aplicación de esas medidas a las transferencias interinstitucionales podría también ser de interés. **Se insta encarecidamente a los jefes ejecutivos a que velen por que en las políticas de movilidad interna se aborde específicamente la forma en que se tienen en cuenta las asignaciones interinstitucionales.**

### III. Problemas en el funcionamiento actual

55. En el Acuerdo de 2012 se establecen los derechos de los funcionarios y los derechos y obligaciones de las dos organizaciones intervinientes. Muchas organizaciones —aunque no todas— expresan su preocupación por el hecho de que el trato que se ofrece al personal no sea recíproco. Un principio fundamental expresado en el párrafo 12 del Acuerdo es que las organizaciones receptoras tendrán en cuenta a todos los efectos los servicios prestados en las organizaciones liberadoras, lo que refleja la aspiración de que el personal no se vea desfavorecido más allá de las diferencias que ya existan en las condiciones de servicio de las dos organizaciones. Eso no siempre se aplica. Por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas no tiene en cuenta todos esos servicios a los efectos de la elegibilidad para los contratos continuos.

#### A. La gestión de las obligaciones financieras demuestra una aplicación incoherente y oportunista del Acuerdo de 2012

56. Impulsadas en gran medida por un esfuerzo por evitar asumir nuevas obligaciones financieras, las prácticas *ad hoc* de algunas organizaciones amenazan con erosionar el funcionamiento del Acuerdo de 2012 y perjudicar al personal.

##### Vacaciones anuales

57. En el Acuerdo de 2012 se estipula que el funcionario llevará consigo cualquier crédito acumulado por concepto de vacaciones anuales, a no ser que la organización receptora aplique en el plano interno un umbral inferior. Sin embargo, algunas organizaciones no están dispuestas a aceptar, por ejemplo, un traslado con más de 30 días de licencia acumulados, incluso si en su reglamento interno ese límite se establece en 60 días. La razón es limitar la responsabilidad en caso de que se requiera una compensación en metálico.

58. **Los jefes ejecutivos deberían reconocer que el hecho de que cada organización aplique un enfoque distinto respecto de esa cuestión socava el funcionamiento del régimen al crear un trato diferenciado que no es compatible con las disposiciones del Acuerdo de 2012. Las partes en el Acuerdo deben aplicarlo tal como está redactado o establecer un umbral diferente común para todas.** Que el Acuerdo sea de carácter voluntario no quiere decir que puedan elegirse de él las disposiciones que se consideran más convenientes.

##### No reconocimiento del derecho al seguro médico después de la separación del servicio

59. Las organizaciones aplican diferentes enfoques en el reconocimiento del número de años de contribuciones aportadas al plan de seguro de salud de una organización diferente a la hora de determinar la elegibilidad para el suyo propio. Al menos una organización no reconocía ninguna participación anterior, aunque ahora está considerando la posibilidad de establecer un tope, independientemente del período real de contribución.

60. El Inspector es consciente de las presiones para limitar las obligaciones financieras, pero considera que ni la exigencia de que los posibles funcionarios renuncien a las prestaciones acumuladas por contribuciones anteriores ni la inclusión de prácticas “a la carta” en acuerdos individuales se ajustan a los objetivos del Acuerdo de 2012<sup>54</sup>. Esas

<sup>54</sup> En el apartado d) del párrafo 19 del Acuerdo de 2012 se establece que los períodos durante los cuales un funcionario haya participado en un plan de seguro médico o de vida colectivo de una organización se tendrán en cuenta a la hora de determinar si reúne las condiciones necesarias para participar en cualquier plan en el que el funcionario estuviera participando en el momento de su jubilación. En el párrafo 12 se establece, además, que, en el caso de un funcionario trasladado o adscrito, el servicio en la organización de origen se contabilizará a todos los efectos.

prácticas socavan el atractivo de la movilidad y suponen un trato especial y diferenciado del personal entre las organizaciones que son parte en el Acuerdo.

### **Financiación de las obligaciones**

61. Las obligaciones financieras relacionadas con el personal afectan a la aplicación del Acuerdo de 2012. Algunas organizaciones consideran que la carga de tener que asumir esas responsabilidades es un gran obstáculo para la utilización del Acuerdo como marco para las transferencias. Esas organizaciones sugieren medidas para mitigar esa carga, como la transferencia de los fondos asociados al funcionario. Algunas organizaciones aplican enfoques oportunistas para descargar o no asumir esas responsabilidades, como tratar de enviar al personal en traslado, pero negarse a aceptar traslados de otros o pedir al funcionario entrante que presente su dimisión en la organización de origen, en lugar de aceptar un traslado. Eso puede ser perjudicial para los intereses del funcionario afectado.

62. Esa preocupación no se comparte de manera uniforme. La mayoría de las organizaciones participantes consideran que deben evitarse los mecanismos complejos y que las disposiciones existentes son adecuadas, ya que las cargas se equilibran con el tiempo.

63. En el Acuerdo de 2012 no se prevé la realización de transferencias de fondos para compensar las obligaciones adquiridas. Se mitiga el riesgo para las organizaciones que reciben funcionarios en régimen de traslado en un aspecto: estableciendo el reparto prorrateado de los pagos por separación del servicio, como las primas de repatriación, si el funcionario trasladado abandona el servicio antes de dos años. Esos pagos por separación del servicio son el componente más importante de las obligaciones a largo plazo relacionadas con el personal que soportan las organizaciones, aparte del seguro médico después de la separación del servicio.

64. De hecho, las organizaciones son conscientes de los aspectos de la movilidad interinstitucional relacionados con las obligaciones financieras. El seguro médico después de la separación del servicio ha sido objeto de especial interés porque representa el mayor volumen (85 % al 90 %) de las obligaciones relacionadas con el empleo.

65. El Secretario General informó a la Asamblea General de que un grupo de trabajo interinstitucional sobre el seguro médico después de la separación del servicio había examinado la cuestión de la transferencia de fondos en el contexto de la movilidad interinstitucional. El grupo de trabajo opinó que, dado que el volumen de las transferencias netas era irrelevante en relación con el total de la fuerza de trabajo, las organizaciones debían aceptar la transferencia de determinadas prestaciones y derechos acumulados en materia de seguro médico, así como de las obligaciones correspondientes al seguro médico después de la separación del servicio, sin que fuera necesario llevar a cabo un proceso administrativamente oneroso de transferencia de fondos<sup>55</sup>.

66. Para ilustrar la magnitud de la cuestión de las obligaciones financieras relacionadas con el empleo para una muestra representativa de las organizaciones, en el cuadro 2 se muestra la incidencia del seguro médico después de la separación del servicio en el total de las obligaciones, sobre la base de los estados financieros comprobados de las organizaciones. En el cuadro se muestra también la cuantía marginal que suponen los traslados en el volumen de la fuerza de trabajo que genera esas obligaciones, según los datos proporcionados por la JJE para la labor del grupo de trabajo interinstitucional sobre el seguro médico después de la separación del servicio, lo que pone en duda la viabilidad de introducir las obligaciones como criterio *de facto* a la hora de adoptar decisiones sobre los funcionarios de forma individual, ya que penaliza al personal y socava la finalidad misma del Acuerdo de 2012, mientras que los resultados obtenidos en lo que respecta a la reducción de las obligaciones son muy escasos. Al mismo tiempo, es posible que no se conozca el volumen exacto de las obligaciones relacionadas con la movilidad interinstitucional porque, además de los traslados oficiales realizados en el marco del Acuerdo de 2012, hay una corriente de personal que entra y sale de las organizaciones y que, aunque ha sido contratado como personal nuevo, debido a los servicios prestados

<sup>55</sup> A/73/662, párr. 51.

anteriormente en el sistema de las Naciones Unidas, puede haber acumulado el derecho a la cobertura del seguro médico después de la separación del servicio.

Cuadro 2

**Obligaciones financieras relacionadas con el personal (correspondientes al ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2017)**

<i>Organización</i>	<i>Naciones Unidas</i>	<i>PNUD</i>	<i>ACNUR</i>	<i>UNICEF</i>	<i>PMA</i>	<i>OACI</i>
Obligaciones relacionadas con el personal (corrientes y no corrientes, en miles de dólares EE. UU.)	5 170 187	1 616 790	818 364	1 638 022	878 100	111 297
Componente debido al seguro médico después de la separación del servicio (corriente y no corriente, en miles de dólares)	4 589 268	1 316 407	633 273	1 390 497	766 000	91 764
Número total de traslados (recibidos)	93	95	34	82	25	9
Número total de traslados (liberados)	137	83	35	57	27	1
Saldo de traslados	-44	+12	-1	+25	-2	+8
<b>Dotación total de personal</b>	<b>35 295</b>	<b>7 177</b>	<b>9 740</b>	<b>12 806</b>	<b>6 091</b>	<b>795</b>

*Fuentes:* El material sobre las obligaciones relacionadas con el personal y el componente debido al seguro médico después de la separación del servicio procede de: Naciones Unidas (A/73/5 (Vol. I), pág. 264 (nota 19)); PNUD (nota 22 en A/73/5/Add.1); UNICEF (nota 18 en A/73/5/Add.3); ACNUR (cuadro 3.8.1 en A/73/5/Add.6); PMA (nota 2.12 en EB.A/2018/6-A/1); OACI (nota 2.10 en *Doc. 10089: Estados financieros e informes del Auditor Externo correspondientes al ejercicio económico cerrado el 31 de diciembre de 2016*). El material sobre el número de traslados (recibidos y liberados) y el número total de funcionarios procede de: Estadísticas de la JJE.

*Nota:* En el caso del PMA, el seguro médico después de la separación del servicio se contabiliza en la categoría “prestaciones posteriores al empleo”, que incluye los seguros médicos después de la separación del servicio, un plan de pagos por separación del servicio y un fondo de reserva del plan de compensación. Los últimos estados financieros e informes disponibles del auditor externo de la OACI correspondían al ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 2016. Las cantidades estaban expresadas en dólares canadienses y se convirtieron a dólares de los Estados Unidos utilizando los tipos de cambio operacionales de las Naciones Unidas para diciembre de 2016.

67. Desde el punto de vista del sistema, tan importante cuestión requerirá más análisis y consideración. Si bien el grupo de trabajo interinstitucional sobre el seguro médico después de la separación del servicio consideró impracticable e innecesario establecer un tratamiento específico para los aspectos de ese seguro médico relacionados con la movilidad interinstitucional, se pueden considerar otros enfoques. **Por ejemplo, las organizaciones deberían considerar la posibilidad de establecer o designar a un mecanismo central encargado de recaudar las contribuciones al seguro médico después de la separación del servicio y pagar las primas correspondientes a todo el personal, no solo a los que toman parte en la movilidad interinstitucional.** El hecho de que no todas las organizaciones hagan frente a esa obligación no debe impedir que conste en los registros. Podría tenerse en cuenta el modelo del Plan de Pensiones, teniendo en cuenta que las previsiones para el seguro médico después de la separación del servicio pueden ser menos precisas. Ese enfoque también sería un paso importante en la dirección de la adopción de las operaciones institucionales comunes.

68. Un mecanismo de ese tipo podría incluir otras obligaciones relacionadas con el personal, como la prima de repatriación. Sin embargo, entre las 40 recomendaciones

formuladas por un grupo de trabajo sobre la movilidad interinstitucional en 2014 figuraba un enfoque más práctico e inmediato para reducir el riesgo de que las organizaciones asumieran importantes obligaciones por lo que podría no ser sino una breve permanencia del funcionario en el puesto<sup>56</sup>. Sugirió que la ventana para el prorrateo de los gastos derivados de la separación del servicio (que incluyen la prima de repatriación) se ampliara de dos años a cinco años. Al igual que todas las demás recomendaciones del informe, esa idea no ha fructificado, pero podría retomarse en cualquier momento.

69. Las variaciones en la práctica que se han ilustrado anteriormente explican por qué algunas organizaciones preferirían un acuerdo más vinculante. La Red de Recursos Humanos de la JJE pareció reconocer la conveniencia de contar con un acuerdo vinculante al negociar el Acuerdo de 2012, cuando observó que se estaba trabajando para que el Acuerdo tuviera mayor fuerza obligatoria, pero que estaba resultando difícil<sup>57</sup>. En vista del valor que muchas organizaciones atribuyen al carácter voluntario del Acuerdo, actualmente se hace hincapié en un mayor compromiso con su aplicación coherente y, en particular, en la necesidad de no vincular la cuestión esencial de la gestión de las obligaciones a largo plazo con las decisiones individuales relativas a la dotación de personal.

70. La siguiente recomendación tiene por objeto reforzar la coherencia y la armonización de los derechos y las prestaciones en el régimen de movilidad interinstitucional, así como mejorar la eficacia de dicho régimen.

### Recomendación 3

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones que son partes en el Acuerdo de 2012 no deberían pedir a los nuevos funcionarios que dimitan en su anterior organización en lugar de aceptar su traslado, habida cuenta del efecto erosivo de esa práctica en la integridad del régimen de movilidad interinstitucional y del impacto inmaterial de esos traslados en la gestión de las obligaciones relacionadas con el empleo a largo plazo y, antes de que finalice 2021, deberían adoptar la decisión de aceptar las prestaciones y los derechos de esos funcionarios según lo estipulado en el Acuerdo.**

## B. Los criterios de elegibilidad del personal contenidos en el Acuerdo de 2012 tal vez sean demasiado restrictivos

71. Cuando se plantea qué funcionarios pueden acogerse a las disposiciones del Acuerdo de 2012, surgen incoherencias y ambigüedades. Los criterios aplicados por algunas organizaciones hacen que se reduzca significativamente el número de funcionarios elegibles.

72. Hay dos criterios principales de elegibilidad: el tipo de nombramiento y el período de servicio en la organización. Un tercer factor, que se analiza más adelante, es la categoría de personal. Las organizaciones limitan la elegibilidad a los titulares de nombramientos de plazo fijo o de duración ilimitada, aunque algunas indican que hay cierto margen de flexibilidad al respecto cuando se trata de recibir personal. Una organización ha indicado que limita los movimientos a los titulares de contratos permanentes. Todas las organizaciones excluyen a los titulares de nombramientos temporales, consultores, pasantes y voluntarios.

73. Algunas organizaciones, como el PNUD, el UNFPA y el UNICEF, exigen un contrato de plazo fijo de un mínimo de cuatro o cinco años. Muchas otras organizaciones no han establecido una duración mínima de servicio, pero eso no quiere decir que no se exija haber prestado servicio con anterioridad; es más bien que no se ha expuesto en detalle. La OIT, por ejemplo, indica que adopta sus decisiones en esa esfera de manera puntual, caso por caso.

<sup>56</sup> CEB/2014/HLCM/HR/5.

<sup>57</sup> CEB/2011/HLCM/HR/23, párr. 18.

74. Las estadísticas anuales de recursos humanos facilitadas por la JJE indican que el 50 % de los funcionarios internacionales del cuadro orgánico, que de siempre han sido el principal objetivo de la movilidad interinstitucional, han prestado servicio durante menos de cinco años. Establecer un umbral de cuatro o cinco años puede tener el efecto de reducir significativamente el número de funcionarios elegibles.

75. En el caso de la adscripción, un umbral de servicio previo de dos o tres años puede ser comprensible porque sería razonable que la organización tuviera un conocimiento suficiente del funcionario para determinar si merece la pena el esfuerzo que supone la adscripción. La carga es considerable, porque suele ser difícil cubrir las vacantes resultantes por un plazo limitado.

76. Con el traslado, el asunto es diferente. Un umbral de servicio prolongado puede ser contrario al interés de la organización. Dado que la aplicación del Acuerdo de 2012 se pone en marcha después de que el candidato seleccionado para ocupar un puesto resulte ser un miembro del personal, esa persona podría simplemente dimitir. Eso entrañaría gastos adicionales para las organizaciones interesadas, ya que supondría el pago de las prestaciones aplicables en materia de separación del servicio y repatriación, así como los gastos de viaje a la nueva organización. La aplicación del Acuerdo de 2012 contribuye a evitar ese tipo de “cobro doble”.

**77. Se insta a los jefes ejecutivos de las organizaciones que participan en el Acuerdo de 2012 a que adopten criterios comunes de elegibilidad sobre la base de normas que permitan la más amplia participación del personal. Esos criterios deberían enunciarse explícitamente a fin de aclarar la situación para los solicitantes y reducir el margen de arbitrariedad en las decisiones de las organizaciones para que no se perciban como caprichosas. A falta de una definición común, los jefes ejecutivos del UNICEF, el UNFPA, el PNUD y la UNOPS deberían revisar los umbrales establecidos en lo que se refiere a la duración de los servicios prestados para determinar la elegibilidad para un préstamo, traslado o adscripción.**

78. Una característica cada vez más importante de la fuerza de trabajo del sistema de las Naciones Unidas es la presencia del personal asociado: aquellos que no tienen contrato como funcionarios, por ejemplo, los contratistas y los consultores. Según la información proporcionada por la secretaría de la Red de Recursos Humanos de la JJE, aproximadamente el 35 % de la fuerza de trabajo está integrada por personal asociado. Sin embargo, esas cifras no se recopilan sistemáticamente a nivel de todo el sistema.

79. Algunas organizaciones han sugerido que es necesario tener en cuenta al personal asociado en una consideración más amplia de la movilidad interinstitucional. El crecimiento de número de trabajadores asociados apunta a la necesidad de pensar en la manera apropiada de satisfacer las necesidades de un servicio limitado en el tiempo, de tipo proyecto, que no conlleva una expectativa de servicio continuo, proporcionando al mismo tiempo una protección social adecuada. De hecho, esa es la razón por la que se está trabajando en ese ámbito.

80. Si bien es necesario abordar la cuestión de la protección social del personal asociado, el Acuerdo de 2012 no es el mecanismo adecuado para hacerlo. Mientras los miembros del personal asociado no tengan contratos como funcionarios, es difícil ver la pertinencia del Acuerdo de 2012 para ellos, porque uno de los objetivos principales del Acuerdo es regular la disposición de los derechos y prestaciones relacionados con el servicio, que no son aplicables al personal asociado.

81. Otra cuestión relativa a la elegibilidad se refiere a los tipos de personal elegibles. Ninguna organización indica la intención de excluir a una determinada categoría de personal. No obstante, las prácticas de algunas organizaciones, y en particular de la Secretaría de las Naciones Unidas, han puesto en desventaja al personal de contratación nacional.

82. Eso tiene tres aspectos. En primer lugar, la Secretaría de las Naciones Unidas había decidido no aplicar el Acuerdo de 2012 al personal del Cuadro de Servicios Generales. Durante las entrevistas, se informó de que ya no era así.

83. Un segundo aspecto es que la Secretaría de las Naciones Unidas no se había mostrado dispuesta anteriormente a aplicar el Acuerdo de 2012 al personal del Cuadro de Servicios Generales seleccionado para puestos de contratación internacional por otras organizaciones. En esos casos, la Secretaría de las Naciones Unidas pediría a esos funcionarios que dimitieran en lugar de aceptar su traslado, por razones relacionadas con las limitaciones internas en cuanto a la elegibilidad de los funcionarios del Cuadro de Servicios Generales para ocupar puestos del Cuadro Orgánico de contratación internacional. La Secretaría de las Naciones Unidas ha llegado de alguna manera a la conclusión de que, dado que el acceso del personal del Cuadro de Servicios Generales a los puestos del Cuadro Orgánico está limitado a nivel interno, no debería facilitar los ascensos en otras organizaciones que estén dispuestas a reconocer sus cualificaciones.

84. Además, la Secretaría de las Naciones Unidas no ha estado dispuesta a aplicar las disposiciones sobre traslados que figuran en el Acuerdo de 2012 al personal del Cuadro de Servicios Generales que ha obtenido un puesto en otras organizaciones en otros lugares de destino. La razón de ello es que el personal del Cuadro de Servicios Generales, por lo general, solo puede ser de contratación local.

85. Esa opinión es infundada. La aplicación de las disposiciones sobre traslados que figuran en el Acuerdo de 2012 no convierte un nombramiento del Cuadro de Servicios Generales en un nombramiento como funcionario del Cuadro Orgánico de contratación internacional. No requiere que la organización se ocupe del “viaje” del funcionario. Si la organización receptora y el funcionario interesado son capaces de resolver esos arreglos, no resulta fácil percibir por qué esos elementos habrían de tener algún interés para la organización liberadora.

86. Aunque la Secretaría de las Naciones Unidas ha informado de que ya no tiene intención de aplicar esas limitaciones, las entrevistas revelaron que no todos los funcionarios de la Sede y de otros departamentos, como, por ejemplo, la UNODC, entienden de la misma manera las disposiciones que se aplican al personal del Cuadro de Servicios Generales. **El Secretario General y los demás jefes ejecutivos que aún no lo hayan hecho deberían, antes de que finalice 2020, publicar una disposición administrativa en la que se aclare que todas las categorías de personal con contratos de plazo fijo y de duración ilimitada tienen derecho a beneficiarse de las disposiciones del Acuerdo de 2012 y que este se aplicará a los funcionarios de contratación nacional nombrados para ocupar puestos de contratación internacional en otras organizaciones y a los funcionarios de contratación nacional nombrados para ocupar puestos en otras organizaciones, independientemente del nuevo lugar de destino.**

### C. No se han arbitrado procedimientos para sancionar las faltas de conducta

87. Las respuestas al cuestionario, las entrevistas y la información complementaria recibida posteriormente revelaron una laguna en la forma en que se tratan las faltas de conducta y las cuestiones administrativas conexas en el Acuerdo de 2012. Se deben abordar esos aspectos para fortalecer el marco de rendición de cuentas. Es necesario aclarar qué procedimientos han de aplicarse en el caso de que un funcionario haya cometido un acto que pueda considerarse como una conducta impropia y que aún no se haya resuelto. Entre las cuestiones que deben especificarse figura la obligación de los funcionarios de cooperar con la investigación o con cualquier otro proceso que pueda iniciar la organización en la que presuntamente se haya producido la falta de conducta, que el acto realizado pueda ser considerado como una falta de conducta en la organización receptora y que, si se transmite a la organización receptora un informe de la investigación que contenga conclusiones adversas, esta pueda adoptar medidas disciplinarias.

88. En el Acuerdo de 2012 no se hace referencia a la posibilidad de solicitar a la organización liberadora información relativa a posibles investigaciones o procesos disciplinarios en curso. En el caso de que un funcionario se traslade a otra organización que forme parte de la JJE, las normas de las Naciones Unidas permiten, no obstante, que el funcionario superior competente, a petición de la organización receptora, proporcione

información sobre esos procesos en curso<sup>58</sup>. También permiten que las Naciones Unidas, al conocer que un exfuncionario que ha sido objeto de una investigación o proceso disciplinario se ha reincorporado a otra organización miembro de la JJE, remitan el asunto, junto con toda la documentación del caso, al nuevo empleador para que tome las medidas pertinentes contempladas en el marco jurídico de esa organización<sup>59</sup>. **Todas las organizaciones deben solicitar y proporcionar dicha información como parte de sus procesos de diligencia debida.**

89. La siguiente recomendación tiene por objeto aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los jefes ejecutivos, así como la coordinación y la cooperación entre ellos, en el tratamiento de las faltas de conducta.

#### Recomendación 4

**Antes de que finalice 2021, los jefes ejecutivos deberían revisar el Acuerdo de 2012 a fin de especificar en él los procedimientos para tramitar las denuncias de faltas de conducta de los funcionarios que se hayan transferido a otra organización con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo.**

### D. Debe aclararse la forma de determinar la situación personal de los funcionarios durante la transferencia

90. La situación personal de los funcionarios a efectos de las prestaciones de las Naciones Unidas se determina a menudo por referencia a la normativa de la autoridad competente en virtud de la cual se ha establecido dicha situación personal. **Las organizaciones tal vez deseen aclarar cómo se habrá de determinar su situación personal en el marco del Acuerdo de 2012 y confirmar que las organizaciones receptoras aceptarán las verificaciones ya realizadas por la organización liberadora.**

### E. El reconocimiento de los contratos permanentes, indeterminados y continuos sigue siendo un problema

91. Una cuestión que planea desde antiguo es la que se plantea en los casos en que las organizaciones no reconocen el tipo de contrato de la organización que cede a un funcionario, en particular los contratos que ofrecen una mayor seguridad en el empleo. **Aunque algunas organizaciones ya no expiden contratos permanentes, las organizaciones que lo han hecho en el pasado, como el PNUD y otras que se rigen por el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, no deberían tener ningún impedimento práctico para reconocerlos.**

92. En el caso de los contratos continuos, la situación es más compleja, ya que algunas organizaciones no los utilizan o no han llegado a una decisión definitiva sobre su aplicación. Eso podría limitar el interés en la movilidad interinstitucional, por ejemplo, para los funcionarios contratados en el marco del programa de las Naciones Unidas para jóvenes profesionales, que reciben nombramientos continuos.

93. Está fuera del alcance del presente examen sugerir a las organizaciones que introduzcan nuevos instrumentos contractuales con el fin de facilitar la movilidad interinstitucional si dichos instrumentos no reflejan una necesidad de la organización. **No obstante, como medida práctica, el Inspector alienta encarecidamente a los jefes ejecutivos a que apliquen los instrumentos contractuales existentes en sus organizaciones de manera que ofrezcan la seguridad en el empleo más parecida a la que el funcionario disfrutaba en la organización de origen. Eso podría implicar la utilización de contratos de plazo fijo de cinco años, en lugar del contrato inicial más habitual de menor duración.**

<sup>58</sup> ST/AI/2017/1, secc. 10.2.

<sup>59</sup> *Ibid.*, secc. 10.3.

## F. La atención prestada a la dimensión de género de la movilidad interinstitucional ha disminuido considerablemente

94. Es interesante observar que durante un largo período se prestó una gran atención a la dimensión de género de la movilidad interinstitucional. En 1986, por ejemplo, el CAC (predecesor de la JJE) solicitó activamente recomendaciones sobre la participación de la mujer en la movilidad interinstitucional<sup>60</sup>. A lo largo de los años, se han llevado a cabo iniciativas, como el sistema de movilidad de los organismos participantes, un programa de carreras paralelas e iniciativas para favorecer el empleo conyugal.

95. Las preocupaciones sobre el empleo conyugal y el apoyo a la familia se han venido citando de antiguo como obstáculos importantes que dificultan la movilidad y la retención de talentos en todo el sistema de las Naciones Unidas. La respuesta institucional más enérgica a esas preocupaciones fue la creación en 2004 del Programa de Carreras Paralelas y de Movilidad del Personal, gestionado inicialmente por el PMA y posteriormente por la Red de Recursos Humanos de la JJE. A pesar de algunos progresos en distintos lugares de destino, la participación a nivel de todo el sistema era difícil de mantener, y el programa finalizó oficialmente en 2013. El PNUD se ofreció a hacerse cargo del programa y financiarlo, pero en última instancia sus funciones quedaron absorbidas en la labor general de la Red de Recursos Humanos de la JJE<sup>61</sup>.

96. El UNICEF volvió a plantear la cuestión en 2018 y propuso medidas como un mercado de trabajo interno para el personal de las Naciones Unidas y sus cónyuges. Los Voluntarios de las Naciones Unidas indicaron que contaban con una infraestructura que se adaptaba bien ese mercado de trabajo, y las organizaciones expresaron un firme apoyo a su ofrecimiento de apoyar la iniciativa<sup>62</sup>.

97. También es necesario tener en cuenta las condiciones del lugar de trabajo desde una perspectiva más amplia. En mayo de 2019, el UNICEF, ONU-Mujeres, el PNUD y el UNFPA emitieron una declaración conjunta en la que destacaban la importancia de las políticas en las que se tenían en cuenta las cuestiones de género y se favorecía a la familia, ya que estaban indisolublemente vinculadas con la capacidad de atraer, motivar y retener a los empleados. Señalaron que algunas grandes empresas del sector privado informaban de que las tasas de abandono entre las empleadas eran más bajas cuando se aplicaban políticas eficaces en favor de la familia. Por último, en la declaración conjunta se indicaba que las políticas en favor de la familia habían seguido siendo una preocupación activa y constante de muchos grupos oficiales y oficiosos del sistema de las Naciones Unidas<sup>63</sup>. Debería estudiarse si la participación de la mujer en la movilidad interinstitucional se ve afectada por el grado de armonización, o por la ausencia de esta, entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

98. En la actualidad, muchas organizaciones no están convencidas de que las dimensiones de género se tengan suficientemente en cuenta a la hora de plantear la movilidad interinstitucional. Sin embargo, los entrevistados no pudieron señalar qué dimensión de género concreta habría que abordar para facilitar la movilidad interinstitucional. Otras organizaciones creen que la movilidad interinstitucional no está influida por una dimensión de género.

99. El Inspector considera que esa última opinión es difícil de aceptar. Por ejemplo, un umbral de elegibilidad de cinco años de permanencia en un puesto del Cuadro Orgánico descalificaría a más de la mitad de las funcionarias de ese cuadro. Los cambios en los arreglos de remuneración y prestaciones de la CAPI, como la supresión de los incentivos a la movilidad en los lugares de destino "H", interesarían a las mujeres, ya que más de la mitad de las mujeres que ocupan puestos del Cuadro Orgánico prestan servicio en lugares con esa clasificación. Los cambios en otros subsidios también deben entenderse desde el

<sup>60</sup> ACC/1986/3, párr. 57.

<sup>61</sup> CEB/2013/HLCM/HR/20, párr. 14.

<sup>62</sup> CEB/2018/HLCM/HR/9, párrs. 23 a 28.

<sup>63</sup> UNICEF y otros "Joint statement: 1 UN for family leave and childcare". Puede consultarse en [www.unicef.org](http://www.unicef.org). Enlace comprobado el 20 de noviembre de 2019.

punto de vista de cómo influyen en el marco de incentivos para que las mujeres se muevan entre organizaciones.

100. La siguiente recomendación tiene por objeto potenciar la eficacia mediante el análisis de la dimensión de género de la movilidad interinstitucional.

#### **Recomendación 5**

**La Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres, en consulta con los miembros de la JJE y con la asistencia de la secretaría de la Junta en la tarea de la reunión de datos, debería determinar, antes de que finalice 2021, si hay factores que influyen en la participación de la mujer en la movilidad interinstitucional y que, por tanto, deberían tenerse en cuenta a la hora de formular políticas u otras medidas relacionadas con ella.**

101. La necesidad de apoyar a las parejas con carreras paralelas y permitir el empleo conyugal no ha disminuido. De hecho, la mayoría de las organizaciones creen que las medidas que facilitan el empleo conyugal son necesarias o serían útiles para fomentar la movilidad interinstitucional. **El Secretario General y los demás jefes ejecutivos de la JJE deberían elaborar propuestas y medidas para responder a las necesidades de las parejas con carreras paralelas y facilitar el empleo de los cónyuges, aprovechando la experiencia adquirida en iniciativas anteriores, incluida la aplicación de las propuestas presentadas por el UNICEF y los Voluntarios de las Naciones Unidas.**

### **G. Las diferencias en el seguro médico repercuten en la movilidad interinstitucional**

102. Se señalaron a la atención del Inspector las diferencias en la cobertura del seguro médico como factor que afectaba a las decisiones sobre la movilidad. Esas diferencias afectan, por ejemplo, al alcance de la cobertura de los hijos, los familiares secundarios a cargo, las terapias cubiertas, los límites financieros generales y la posibilidad de acogerse al seguro médico después de la separación del servicio. Eso reviste especial interés en el caso de los traslados, ya que para las adscripciones en el Acuerdo de 2012 se establece que el miembro del personal permanecerá cubierto por el plan de la organización que lo libera. De que se trata de una antigua preocupación da fe el hecho de que el CANG espera recibir en 2003 propuestas sobre las disposiciones relativas al seguro médico con miras a eliminar, o al menos reducir, las trabas que supone para la movilidad interinstitucional<sup>64</sup>.

103. En las respuestas a un cuestionario sobre la portabilidad de las prestaciones relacionadas con el seguro médico enviado en 2018 por el grupo de trabajo interinstitucional sobre el seguro médico después de la separación del servicio bajo los auspicios de la Red de Presupuesto y Finanzas pueden observarse algunos aspectos dispersos. De esas respuestas se desprende que los criterios para que los funcionarios en activo y los familiares a cargo tengan derecho al seguro médico después de la separación del servicio no están armonizados en todo el sistema, y varían mucho en lo que se refiere a los años de participación necesarios. Los diferentes planes de seguro médico también varían con respecto a los tipos de dependientes elegibles, mientras que en algunos se especifican criterios de edad. Las respuestas al cuestionario confirman que la elegibilidad de los dependientes secundarios y los requisitos para la continuidad de la prestación también varían. Algunas organizaciones permiten que el número de años exigido se acumule en períodos separados por alguna interrupción, mientras que otras no lo permiten. A fin de poder acogerse al seguro médico después de la separación del servicio, algunas organizaciones, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas, permiten a los funcionarios “comprar” los años que les faltan (hasta un máximo establecido). Sin embargo, en la mayoría de las organizaciones no se contempla esa posibilidad. Por último, cuando un funcionario llega a la jubilación con derecho a una pensión completa, el número de años de

<sup>64</sup> CEB/2003/HLCM/20, párr. 6.

servicio necesarios que sirven de base para el cálculo de las contribuciones para el seguro médico después de la separación del servicio también varía en todo el sistema de las Naciones Unidas (puede ser de 20, 25 o 30 años).

104. El grupo de trabajo informó a la Asamblea General de que, a fin de facilitar la movilidad interinstitucional, había tratado inicialmente de determinar las esferas en que sería posible la armonización. El grupo no pudo completar esa labor y recomendó que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas examinaran todas las posibilidades de armonización relacionadas con el seguro médico que sirvieran para facilitar la movilidad interinstitucional. Además, el grupo de trabajo consideró que era necesario estudiar de forma exhaustiva las posibilidades de armonización en apoyo de la movilidad interinstitucional.

**105. Se alienta al Secretario General y a los demás jefes ejecutivos a que, recurriendo a los mecanismos de la JJE, examinen la posibilidad de reducir los obstáculos que dificultan la movilidad interinstitucional, fortaleciendo al mismo tiempo el régimen común, mediante: i) la elaboración de un plan armonizado de seguro médico común a todas las organizaciones; y ii) el establecimiento de un mecanismo común para la prestación y administración del seguro médico, y a que, de ser necesario y tras celebrar consultas con los representantes del personal, formulen propuestas a sus respectivos órganos legislativos.**

## IV. Perspectivas futuras

106. Las políticas y los arreglos orientados a facilitar la movilidad interinstitucional no dan una respuesta adecuada a las necesidades actuales y futuras de las organizaciones ni a las aspiraciones del personal. Podría decirse que tampoco dieron respuesta a esas necesidades en el pasado, al fracasar en tres aspectos: fortalecer un enfoque a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas; ajustarse a las necesidades de las organizaciones y de los funcionarios; y aplicarse como parte de estrategias más amplias de recursos humanos, como solicitó la Asamblea General e instó la CAPI<sup>65</sup>. La movilidad interinstitucional no es más que un pequeño fragmento del rompecabezas más amplio que supone la gestión de los recursos humanos. Centrarse en ella como cuestión independiente es un planteamiento equivocado, ya que limita el debate a los marcos administrativos aplicables a un puñado de cuestiones relacionadas con la dotación de personal y deja sin respuesta la forma en que se relaciona con las políticas y estrategias de recursos humanos que tienen por objeto mejorar el desempeño de las organizaciones o del sistema de las Naciones Unidas. Eso ayuda a explicar por qué, hasta la fecha, hay pocos indicios de que se haya dado a la movilidad interinstitucional un carácter prioritario, a pesar de años y años de debates sobre la cuestión.

### A. Definir el interés de la organización

107. Mientras los funcionarios de las organizaciones expresan el valor que genera la movilidad interinstitucional, como se ha señalado anteriormente (véase el párr. 46), las medidas adoptadas a nivel institucional y del sistema son diferentes. No se ha resuelto ninguno de los obstáculos que la Red de Recursos Humanos de la JJE señaló en 2003 y 2010; la necesidad declarada en el contexto de la iniciativa “Unidos en la Acción” de hacer realidad la movilidad interinstitucional<sup>66</sup> sigue desatendida. No se han puesto en práctica las medidas sugeridas por los grupos de trabajo sobre la movilidad interinstitucional en 2013 y 2014; la intención de reconocer la condición de candidato interno al personal del sistema de las Naciones Unidas, que formaba parte del plan estratégico del CANG para el período 2013-2016; ni la intención de poner en marcha una iniciativa piloto de movilidad interinstitucional en la esfera funcional de los recursos humanos. Esos factores, unidos a que la mayoría de las organizaciones no han adoptado medidas para alentar la movilidad interinstitucional o demostrar que la valoran, hacen difícil evitar la conclusión de que, en la práctica, la movilidad interinstitucional no es en sí misma de gran interés para la mayoría de las organizaciones ni para el sistema en general.

108. La DCI, el CANG y la CAPI han afirmado que es necesario hacer valer el interés de las organizaciones<sup>67</sup>. Pero ¿cuál es ese interés? El desajuste entre la retórica y la realidad apunta a la necesidad de que las organizaciones realicen un esfuerzo más claro para definir su interés en la movilidad interinstitucional. Habida cuenta de que sigue estando impulsada por el personal y, en general, no se tiene en cuenta en las estrategias de recursos humanos, es necesario aclarar cuáles son las necesidades institucionales y cómo satisfacerlas, a fin de que, como sugiere la CAPI, sean las organizaciones y el personal juntos los que pongan en práctica la movilidad interinstitucional, en lugar de estar impulsada por iniciativas individuales<sup>68</sup>. Es hora de que las organizaciones interioricen las oportunidades que la movilidad interinstitucional les ofrece, qué relación guarda con la gestión de talentos y la actuación profesional y cómo debe valorarse y facilitarse.

109. La siguiente recomendación tiene por objeto aumentar la eficacia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a la hora de utilizar la movilidad interinstitucional como medio para alcanzar sus objetivos.

<sup>65</sup> A/65/30, párr. 22, y resolución 61/244 de la Asamblea General, secc. IV, párrs. 2 y 14.

<sup>66</sup> CEB/2007/HR/8, pág. 4.

<sup>67</sup> CEB/2002/HL/CM/14, párr. 6.

<sup>68</sup> A/65/30, párr. 26.

**Recomendación 6**

**El Secretario General, en coordinación con otros jefes ejecutivos en el marco del CANG, debería, a más tardar a fines de junio de 2022, y según considere apropiado, exponer los argumentos operacionales en favor de la movilidad interinstitucional, explicando lo que esta debería aportar a las organizaciones y la forma en que podría contribuir a los objetivos en materia de gestión de los recursos humanos y a la obtención de resultados programáticos.** Al exponer dichos argumentos operacionales sería de utilidad que se examinaran casos de éxito, entre ellos los relacionados con el efecto de la movilidad en la trayectoria profesional.

**B. Enmarcar la movilidad interinstitucional en relación con los objetivos estratégicos**

110. Para tener más relevancia, la movilidad interinstitucional debe estar relacionada con lo que es importante para las organizaciones. En la actualidad, la facilitación del flujo de personal dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas guarda relación con tres procesos principales que preocupan a muchas organizaciones y al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto: a) el cumplimiento de la Agenda 2030, incluido el compromiso de trabajar en pro de resultados compartidos, reorganizar el sistema de desarrollo y colaborar más estrechamente con las entidades ajenas al sistema; b) las actividades institucionales comunes para favorecer la eficiencia —las organizaciones deben considerar si se toman en serio la realización en común de las actividades institucionales en el ámbito de los recursos humanos para reducir al menos en parte la fragmentación y la duplicación que se observa en la actualidad; y c) tal vez de manera más acuciante, la transformación de la fuerza de trabajo y la evolución de la respuesta ante un mundo laboral cambiante. Las organizaciones y el sistema en su conjunto están tratando de encontrar la manera de posicionarse como empleadores atractivos en un panorama demográfico y tecnológico en constante evolución, con la necesidad de mejorar el bienestar y la participación del personal, al tiempo que se da respuesta a la necesidad de que los contratos estén más orientados a los proyectos o tengan una duración limitada, todo lo cual podría dar lugar a un aumento del flujo de entrada y salida del sistema de las Naciones Unidas<sup>69</sup>.

111. Ese contexto refuerza la importancia de reducir los obstáculos que dificultan la movilidad interinstitucional; es un momento idóneo para superar esos obstáculos con miras a aumentar la agilidad de la cooperación entre las organizaciones y fortalecer una cultura de sistema.

**Considerar los requisitos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

112. Los compromisos contraídos por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de la Agenda 2030 se centran en la cuestión de cómo el sistema puede actuar conjuntamente y agilizar su cooperación con otras entidades. Eso se desprende claramente de los principios adoptados por la JJE, entre los que se incluye la opinión de que el todo del sistema de las Naciones Unidas es mayor que la suma de sus partes en lo que se refiere a la consecución de los objetivos comunes, el compromiso con la prestación de servicios integrados a nivel mundial y el desarrollo de la fuerza de trabajo mundial del sistema de las Naciones Unidas, con la mentalidad de “Una ONU” y con el apoyo de un liderazgo con deseos de transformación<sup>70</sup>. Es difícil lograr avances importantes sin abordar al menos algunos de los obstáculos que socavan la agilidad de la cooperación y sin aplicar medidas reales para reforzar la mentalidad que se pretende fomentar con la iniciativa “Una ONU”, durante mucho tiempo esquiva, es decir, para conformar una cultura de unidad.

<sup>69</sup> CEB/2017/3, párr. 78.

<sup>70</sup> CEB, “CEB common principles to guide the UN system’s support to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development”, 27 de abril de 2016. Puede consultarse en [unsceb.org](http://unsceb.org). Enlace comprobado el 20 de noviembre de 2019.

113. Así pues, lo que se observa es un gran lienzo, con muchos elementos que van más allá de lo que se puede abordar en el presente examen. En él se señala que el carácter aislado, fragmentado y a menudo proteccionista e introvertido de la selección y la evaluación del personal en el sistema de las Naciones Unidas tiene una profunda repercusión en la capacidad de acceder a los talentos existentes dentro del sistema, compartirlos y transferirlos. Es un ejemplo de una fragmentación más amplia dentro de las Naciones Unidas en la manera de abordar la gestión de las necesidades institucionales. Al mismo tiempo, a nivel de la ejecución de los programas existe un gran interés por unos equipos que puedan abordar el carácter interinstitucional de los ODS. Habida cuenta del interés que reviste el cambio cultural y de la deseada aparición de elementos que favorecen el fortalecimiento de la mentalidad “Una ONU”, el capítulo V está dedicado a una cultura de sistema.

### **Abrir los portillos**

114. Las organizaciones valoran el alto grado de autonomía con que actúan en la gestión de los recursos humanos. Todas ellas llevan a cabo sus propios procesos de selección y evaluación. Es posible que para funciones similares se establezcan requisitos un poco diferentes, que los puestos se clasifiquen de manera distinta y que la evaluación no se haga de manera uniforme, de modo que los candidatos que surjan del proceso de selección de una organización, con muy pocas excepciones, no serán considerados por otras. Las entrevistas con los directores de recursos humanos de las organizaciones revelan un grado variable de confianza en el rigor de los procesos de clasificación y selección de las demás. Los fondos comunes de talentos que sirven de base para la selección por más de una organización no son algo habitual, ni siquiera para funciones similares y cuando las organizaciones compiten por el mismo grupo de candidatos. Eso hace que sea más difícil tener una perspectiva general de cómo las organizaciones orientan la adquisición de talentos. La ausencia de esos fondos comunes eleva aún más la barrera que impide utilizar la movilidad interinstitucional como instrumento para la gestión de talentos y el desarrollo de las perspectivas de carrera cuando se recurre a procesos de selección competitiva de carácter puntual, caso por caso, que hacen difícil planificar un traslado con un cierto nivel de confianza.

115. Abordar esos compartimentos estancos de selección y evaluación es todo un reto. Ha quedado demostrado por la dificultad de avanzar, incluso dentro de un mismo país con el personal de contratación local. En el contexto de la iniciativa Unidos en la Acción, una misión conjunta de alto nivel del CANG y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo recomendó que las organizaciones armonizaran los requisitos de contratación del personal del Cuadro de Servicios Generales y de los oficiales nacionales; armonizaran la forma en que publicaban las vacantes y evaluaban las solicitudes; trataran a todo el personal local como candidatos internos para todas las organizaciones con el fin de cooperar en lugar de competir; seleccionaran candidatos para que prestaran servicios a todo el equipo de las Naciones Unidas en el país; y ahorrasen dinero y tiempo mediante la reducción o la supresión de los diferentes procesos individuales de selección de candidatos<sup>71</sup>. Cuatro años más tarde, se completó un proyecto en el que se detallaba la forma de hacerlo aprovechando la experiencia de dos proyectos piloto<sup>72</sup>. No está claro que algo de eso haya ocurrido.

116. En el lugar de destino de Nairobi, resultó desalentador enterarse de las dificultades con que tuvo que enfrentarse un esfuerzo bienintencionado orientado a elaborar un enfoque común de la contratación de personal local y ofrecer posibilidades de desarrollo profesional mediante la movilidad interinstitucional de ese personal por períodos breves. Se documentaron las diferencias en la forma en que las organizaciones elaboraban los perfiles de los puestos de trabajo, los marcos de competencias, la formación y la experiencia laboral y los requisitos lingüísticos y, en general, resultaron ser similares, pero diferentes. Debido a la falta de interés de las organizaciones, o de quienes las representaban, por salvar las diferencias para trabajar en pro de una contratación común, se redujo el nivel de ambición

<sup>71</sup> CEB/2010/HLCM-UNDG/1, párrs. 56 a 58.

<sup>72</sup> CEB/2014/HLCM/HR/4.

del proceso y se limitó al intercambio de listas de necesidades sobrevenidas y la formación interinstitucional, es decir, la posibilidad de que el personal local tuviera la oportunidad de desempeñar tareas de desarrollo durante varios meses en otras organizaciones en el mismo lugar de destino. Incluso esa modesta medida no atrajo el apoyo más que de un puñado de organizaciones. Se trata de un caso pequeño y específico que ilustra lo difícil que es derribar las barreras territoriales incluso cuando lo que está en juego no es mucho. El Grupo de Innovaciones Institucionales tiene por objeto impulsar las operaciones comunes. Lamentablemente, la mayoría de las organizaciones que participan en él —ACNUR, PNUD, UNICEF y UNFPA— no participaban en la iniciativa de Nairobi en el momento de la visita. **Los jefes ejecutivos de esas organizaciones deberían pensar si están enviando el mensaje correcto.**

117. Una cuestión conexas es que no se definen de una manera sistemática los puestos y funciones similares, ni entre las distintas organizaciones ni dentro de cada una de ellas. Hay unas necesidades funcionales que son comunes a la mayoría: por ejemplo, auditoría, gestión de recursos humanos y presupuesto y finanzas. Las organizaciones también tienen necesidades específicas, en particular los organismos especializados. Para los ámbitos de necesidades comunes, la normalización de las normas de cualificación y los criterios de selección contribuiría a reducir los obstáculos que dificultan la movilidad. En una evaluación de su política de movilidad geográfica realizada recientemente por la OMS, se puso de relieve el obstáculo que suponía para la movilidad efectiva el hecho de que los títulos de los puestos, las descripciones y las familias de puestos no estuviesen normalizados<sup>73</sup>. La descripción uniforme de las funciones también permitiría agilizar la movilidad de los funcionarios especializados cuyos puestos tienen una duración inherentemente limitada debido a la naturaleza de su trabajo (por ejemplo, el de contralor o auditor). **Con el fin de establecer una base institucional común y más firme para la movilidad interinstitucional y ofrecer una visión interinstitucional de los puestos de trabajo y funciones similares, las organizaciones deberían considerar la posibilidad de facilitar la armonización de los títulos de los puestos, las descripciones y las familias de puestos. Podría formarse un grupo de trabajo específico que trabajase en ese sentido.**

118. Habida cuenta de las enormes inversiones burocráticas en materia de armonización realizadas en el pasado a nivel local, con resultados inciertos —ni siquiera se llegó a la contratación conjunta—, un enfoque selectivo podría ser un paso útil para superar el obstáculo que supone la existencia de procesos de contratación y selección separados. Las organizaciones que comparten necesidades comunes podrían organizar fondos de talentos compartidos sobre la base de una evaluación común en esferas prioritarias. Durante las entrevistas, se sugirieron dos esferas que serían adecuadas para la formación de un fondo común: los investigadores y las mujeres líderes. Esas dos esferas se mencionaron como ejemplos de campos en los que las organizaciones competirían por un talento similar. Ese esfuerzo permitiría a las organizaciones aprovechar los ejemplos de evaluación común que ya existen, como el proceso de selección de los coordinadores residentes y la lista de asistencia electoral, esta última gestionada por la Secretaría de las Naciones Unidas en nombre de todas las entidades que prestan asistencia electoral.

119. Algunas organizaciones recurren a procesos internos para cubrir el desempeño de las funciones de liderazgo. El UNFPA, por ejemplo, creó en 2013 una lista de líderes para desempeñar funciones de rotación internacional, como las de representante, representante adjunto y dirección de operaciones. Una selección cuidadosa va seguida de una revisión por el centro de evaluación. La cooperación con otras organizaciones con necesidades similares con miras a organizar y cofinanciar esas listas comunes podría suponer la oportunidad de que la contratación fuese más rápida y menos costosa. La reciente evaluación de la política de movilidad de la OMS sugirió la conveniencia de estudiar la posibilidad de establecer un acuerdo de ese tipo —en el caso de la OMS sería con el UNICEF, el ONUSIDA o el ACNUR. **En vista del interés y la oportunidad que han señalado al menos algunas**

<sup>73</sup> OMS, “Summative evaluation of the implementation of the WHO geographical mobility policy during its voluntary phase – Vol. 1: report”, pág. iv, enero de 2019. Puede consultarse en [who.int](http://who.int). Enlace comprobado el 20 de noviembre de 2019.

**organizaciones, se insta a los jefes ejecutivos a que, con el apoyo de los mecanismos pertinentes de la JJE, según proceda, pongan en marcha proyectos piloto para que las organizaciones interesadas realicen conjuntamente los procesos de contratación y evaluación en al menos una esfera de interés común, como la dirección de operaciones internacionales.**

120. Un enfoque de la contratación de jóvenes profesionales a nivel de todo el sistema es otra buena oportunidad para acceder a los talentos de manera más eficiente y fortalecer el funcionamiento y la cultura de pertenencia al sistema. Los funcionarios superiores encargados de la gestión de los recursos humanos plantearon diversas variantes de la sugerencia formulada hace mucho tiempo por la CAPI de elaborar un plan para los jóvenes profesionales en apoyo de la movilidad dentro del sistema del régimen común<sup>74</sup>. Todas las organizaciones desean atraer a jóvenes profesionales a través de una variedad de medios. Las organizaciones más pequeñas también alertan de que están en desventaja a la hora de atraer ese talento al no poder presentar otras ofertas después de la contratación inicial. El establecimiento de un fondo común que pueda gestionarse para facilitar la experiencia interinstitucional como parte de una fase de desarrollo podría servir para alcanzar varios fines, al tiempo que se fortalecería la imagen de las Naciones Unidas como empleador —a diferencia de fortalecer los perfiles de las distintas organizaciones. Ese enfoque no tiene por qué ser incompatible con el hecho de que las organizaciones ofrezcan contratos específicos de conformidad con los requisitos legislativos que les son propios, como los relativos a la representación geográfica.

**121. Si bien actualmente no cabe prever que haya un solo empleador para los jóvenes profesionales en el sistema de las Naciones Unidas, el Inspector insta al Secretario General a que, en cooperación con otras organizaciones miembros de la JJE, estudie la posibilidad de elaborar un programa para jóvenes profesionales que se ocupe del proceso de contratación y evaluación a nivel de todo el sistema y pueda planificar la rotación entre organizaciones como parte del desarrollo profesional a lo largo de un período determinado. Eso contribuiría a la aplicación del enfoque de la iniciativa “Una ONU” al abrir los compartimentos estancos en lo tocante a la contratación y fomentar el intercambio de personal.**

#### **Considerar la relación entre la transformación de la fuerza de trabajo y la movilidad interinstitucional**

122. Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que, en conjunto, representan una mayoría significativa de la población total de personal, están trabajando para reorientar la función de recursos humanos como asociado estratégico en las actividades institucionales; para mejorar el bienestar y la participación del personal; y para atraer y cultivar unas fuerzas de trabajo dinámicas, móviles y ágiles centradas en los resultados y no en los procesos. Algunas organizaciones también trabajan para adaptarse a la financiación orientada a los proyectos que ha cambiado los tipos y la duración de los empleos que algunas organizaciones pueden ofrecer.

123. En términos más generales, la innovación y el progreso tecnológico están cambiando los mercados de trabajo de manera significativa. En el reciente informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo se destaca que los avances tecnológicos, como la inteligencia artificial, la automatización y la robótica, crearán nuevos puestos de trabajo, pero también que quienes pierdan su empleo en esa transición tal vez estén menos preparados para encontrar otro. Se señaló además que las cualificaciones de hoy no se corresponderán con los empleos de mañana y que las nuevas cualificaciones adquiridas podrían quedar obsoletas rápidamente<sup>75</sup>. El Banco Mundial afirmó que los días en que se permanecía en un empleo o en una empresa durante decenios estaban llegando a su fin<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> A/58/30, párr. 107.

<sup>75</sup> OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor: Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo* (Ginebra, 2019), pág. 18.

<sup>76</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo* (Washington, D.C., 2019), pág. vii.

124. No es solo la duración de algunos tipos de trabajo lo que está cambiando. A medida que la automatización y la robótica se aplican a tareas que no requieren habilidades cognitivas complejas, también están cambiando los tipos de aptitudes requeridas y cómo y dónde trabajan las personas. El Banco Mundial afirma que la tecnología facilita una economía en la que las organizaciones contratan a trabajadores independientes para trabajos a corto plazo (*gig economy*)<sup>77</sup>. Las plataformas en línea hacen que sea más fácil trabajar desde cualquier lugar.

125. Si bien puede que las organizaciones no están en situación de ofrecer un trabajo de por vida, existe la posibilidad, según lo expresado por un director superior de recursos humanos, de ayudar al personal a prepararse para toda una vida de trabajos diferentes. Para ello, las trayectorias profesionales no pueden limitarse a una sola organización en una única esfera funcional; se necesitan trayectorias profesionales entre organizaciones que conecten con intereses comunes. En un reciente documento de la secretaría de la CAPI sobre la promoción de las perspectivas de carrera se señaló que, dado que las oportunidades de ascenso eran limitadas, especialmente en las organizaciones más pequeñas con menos puestos de categoría superior, podría considerarse la posibilidad de adoptar medidas de carácter horizontal orientadas a enriquecer el aprendizaje y el perfeccionamiento del personal. Se consideraba que habría que prestar atención a las oportunidades de seguir trayectorias profesionales interinstitucionales, a saber, el desempeño de funciones en distintas organizaciones del régimen común, a medida que las organizaciones intensificaran sus esfuerzos por apoyar las transiciones a lo largo del ciclo de vida de los empleados. **Para que ese enfoque funcione, las organizaciones —en principio a través de la Red de Recursos Humanos de la JJE— deberán velar por que los mecanismos de movilidad interinstitucional permitan ese tipo de cooperación y por que se elaboren nuevas medidas, como programas de intercambio entre organizaciones o a nivel de todo el sistema. Se insta a la CAPI a que, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de su Estatuto, siga estudiando la manera en que la cooperación interinstitucional puede complementar las actividades de promoción de las perspectivas de carrera de las organizaciones.**

126. Quedar fuera del alcance del presente examen abordar las tendencias sobre el futuro del trabajo que se exponen en los informes de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT, el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos<sup>78</sup>. El ritmo al que esas tendencias están afectando al sistema de las Naciones Unidas no está claro. Sin embargo, eso forma parte del contexto en el que muchas organizaciones, y el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, se enfrentan a la necesidad de posicionarse como empleadores atractivos en un panorama demográfico y tecnológico en constante evolución<sup>79</sup>. Las organizaciones de las Naciones Unidas deben tener en cuenta esa dinámica para estar en condiciones de prosperar en un entorno cambiante que exige agilidad y resultados.

127. El CANG parece reconocer esa necesidad al haber iniciado su propia reflexión sobre las consecuencias del informe de la Comisión de la OIT. **Las organizaciones que realizan esa labor, y la secretaría de la JJE que las apoya, deberían huir de un enfoque del tipo mínimo común denominador que podría ser el resultado del deseo de reflejar de una manera única las necesidades de todas las organizaciones pertenecientes a la JJE.** La movilidad interinstitucional tiene un papel que desempeñar al abordar la cuestión de los servicios de duración limitada, facilitar unas transiciones de carrera más frecuentes y hacer frente a las otras características del cambiante mundo del trabajo.

128. Entre las cuestiones que deben abordarse figuran las expectativas de los jóvenes profesionales. ¿Cómo es posible que un sistema que suele recompensar la permanencia

<sup>77</sup> *Ibid.*, pág. 23.

<sup>78</sup> Véase Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2019*; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “OECD employment outlook 2019: the future of work – highlights”. Puede consultarse en [oecd.org](http://oecd.org); y Christina Behrendt y Quynh Anh Nguyen, “Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work”, ILO Future of Work Research Paper Series, núm. 1 (Ginebra, OIT, 2018).

<sup>79</sup> CEB/2019/HLCM/16, págs. 3 y 4.

prolongada en el empleo atraiga a los jóvenes para los que, según las entrevistas y las encuestas<sup>80</sup>, son importantes los acuerdos de trabajo flexible y la movilidad, con una protección social adecuada, y para los que la permanencia prolongada en el empleo es menos posible y a la vez menos interesante? ¿Será capaz el sistema de las Naciones Unidas de ofrecer los instrumentos contractuales, la protección social y los arreglos de trabajo que respondan a esos intereses? Como ya se ha señalado, la tecnología está cambiando la geografía del trabajo, lo que puede contribuir a una mayor flexibilidad y a una movilidad interinstitucional eficaz en función de los costos.

129. Afortunadamente, esas son preguntas a las que no se pretende responder en el presente examen. Un acontecimiento muy positivo es el diálogo que se ha iniciado entre los mecanismos de la JJE y la red Young UN: Agents for Change, creada en 2016 y que reúne a más de 1.500 jóvenes profesionales que trabajan en todo el sistema de las Naciones Unidas en más de 100 países. Las perspectivas que presentan contienen ideas interesantes sobre los factores que motivan a quienes trabajan para las Naciones Unidas, las oportunidades de modernizar las prácticas de trabajo y las posibilidades que ofrece el uso de la tecnología para superar los obstáculos entre organizaciones, incluso para facilitar la movilidad interinstitucional. Por ejemplo, la ausencia de un inventario de aptitudes dentro de las organizaciones y común a todas ellas hace más difícil la planificación de la fuerza de trabajo. La sugerencia de Young UN: Agents for Change de que se estudie la posibilidad de establecer dentro de las Naciones Unidas un sistema similar al de LinkedIn como forma de fortalecer el mercado de talentos puede servir como ejemplo de una posible contribución no burocrática a la planificación y gestión de la fuerza de trabajo.

### **C. Considerar que la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas es una pieza pertinente del rompecabezas de la movilidad**

130. A medida que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se esfuerzan por lograr una mayor permeabilidad del personal dentro del sistema y hacia entidades ajenas a él y hacer posible la transición hacia y desde el propio sistema, se hace necesario prestar atención a los aspectos del proceso que afectan a la Caja de Pensiones. Los entrevistados se refirieron repetidamente a la Caja de Pensiones como una “jaula de oro” porque está concebida en torno a la permanencia a largo plazo. Es difícil establecer acuerdos institucionales que permitan los intercambios con entidades ajenas a las Naciones Unidas en los que se contemple una prestación de servicios limitada en el tiempo sin tener en cuenta también los elementos relacionados con la seguridad social de esos acuerdos institucionales, entre los que la Caja de Pensiones se alza como la joya de la corona.

131. No se trata de un tema nuevo. En 2003, la secretaria de la JJE informó al CANG de que las disposiciones del fondo de pensiones podían ser un obstáculo para la movilidad desde el ámbito del régimen común hacia los Gobiernos nacionales, otras organizaciones internacionales y el sector privado. En 2018, la Red de Recursos Humanos mencionó la necesidad de iniciar un debate más amplio sobre la manera en que las pensiones podían contribuir a fomentar la movilidad dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas y, por tanto, utilizarse como instrumento estratégico para la gestión de los recursos humanos<sup>81</sup>.

132. Algunos ejemplos pueden servir para ilustrar cuestiones que influyen en la movilidad con organizaciones que no participan en la CCPNU. En la actualidad, la posibilidad que tienen los miembros de la Caja de Pensiones de aplazar su participación mientras trabajan en otras organizaciones y reactivarla posteriormente está limitada a un período de tres años. La extensión de ese plazo, o su desaparición, podría fortalecer el atractivo de esas experiencias.

133. Otra cuestión es si el reglamento de la Caja de Pensiones contiene disposiciones que permitan que las personas que han tenido una carrera fuera de las Naciones Unidas puedan transferir sus derechos. El universo de los acuerdos de transferencia es limitado. Los que se

<sup>80</sup> Young UN: Agents for Change, “Young UN temperature check: UN Reforms”, abril de 2019.

<sup>81</sup> CEB/2018/HLCM/HR/4, párr. 110.

trasladan con sus propios fondos se enfrentan al riesgo de que, si se marchan, solo recuperarán un tercio de sus contribuciones. Sería deseable estudiar la forma de que el personal que lleve fondos consigo podría retirarlo si se marcha.

134. Una cuestión que se plantea en el contexto del servicio de duración limitada es que la contribución del empleador no se tiene en cuenta en lo que puede recibir el personal que abandona la organización antes de los cinco años de servicio. Algunas de las entidades entrevistadas para el presente examen, como el Fondo Mundial y la GAVI, tratan de incentivar al personal para que se retire después de un cierto número de años y permiten retirar las contribuciones tanto de los miembros del personal como de la organización. Se menciona ese como ejemplo de un enfoque que permitiría proporcionar protección social de una manera acorde con las necesidades institucionales de la organización.

135. La secretaría de la CCPPNU mencionó que no estaba realizando ningún análisis de las necesidades de planificación de la fuerza de trabajo o de sus consecuencias para facilitar el flujo de personas que entran y salen de las organizaciones de las Naciones Unidas. Considera que el cambio de los requisitos de las políticas es una cuestión que incumbe a los departamentos de recursos humanos de las organizaciones, y que la Caja de Pensiones es una de las muchas alternativas disponibles para fomentar determinados comportamientos de los funcionarios. Afirma que cualquier cambio en las características de la población activa que participa en la Caja de Pensiones, así como cualquier medida que pudiera adoptarse para modificar sus Estatutos para introducir cualquier mejora de las prestaciones, podría tener un efecto importante en la solvencia de la Caja, incluido el aumento de las necesidades de financiación, que habría de provenir de las organizaciones y de los funcionarios. A ese respecto, la Caja considera imperativo que el Comité Mixto de Pensiones y sus asesores, en particular su Actuario Consultor y su Comisión de Actuarios, participen en cualquier debate relativo a las políticas de movilidad que puedan afectar a la Caja y a sus prestaciones, y que se les solicite asesoramiento y orientación antes de recomendar cualquier modificación de esa índole o cualquier otra medida que pueda alterar las características de la población activa de la Caja.

136. La revisión detallada de las disposiciones de la Caja de Pensiones va mucho más allá del alcance del presente examen. **No obstante, se insta a los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes en la DCI que participan también en la CCPPNU y a los mecanismos de la JJE que se ocupan de cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos humanos a que, en estrecha consulta con la secretaría de la Caja, examinen la forma en que las disposiciones en materia de pensiones pueden afectar a la movilidad dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, y a que formulen las propuestas apropiadas por conducto del grupo de jefes ejecutivos al Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas.**

#### **D. Llevar a cabo intercambios mutuamente beneficiosos entre organizaciones de ideas afines**

137. Las organizaciones han expresado interés en intercambiar personal con contrapartes específicas sobre temas de interés común o en relación con aspectos específicos de los ODS. La actuación de grupos de organizaciones con intereses similares ofrece una oportunidad viable para llevar a cabo intercambios de personal mutuamente beneficiosos. Cabe señalar también que, con las nuevas formas de trabajo y la tecnología moderna, es posible concebir formas de cooperación en proyectos de interés común que no requieran la transferencia a otra organización.

138. Entre los ejemplos que se mencionaron al equipo de examen, ONU-Hábitat señaló que los intercambios con el UNICEF y la UNODC beneficiarían su labor relacionada con el ODS 11, relativo a unas ciudades más seguras e inclusivas. El personal de operaciones de paz con sede en Nairobi dijo que le resultaría beneficioso acceder a los conocimientos especializados del UNICEF sobre las cadenas de suministro y a los del PNUMA sobre el medio ambiente, entre otras cosas, ya que se trataba de funciones relativamente nuevas para las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Otros contenidos temáticos transversales específicos podrían ser la nutrición infantil (UNICEF y PMA), los especialistas en

suministros y emergencias (PMA y ACNUR) y los expertos en cuestiones de género (UNFPA y ONU-Mujeres). La oficina de la FAO en Nairobi mencionó la sanidad animal como otra posible esfera de colaboración en relación con los sistemas mundiales de información y la sociología. Incluso cuando las organizaciones tienen poca o ninguna convergencia sustantiva, los intercambios pueden ser de interés mutuo. La UIT, por ejemplo, informa de la existencia de acuerdos con el ACNUR para que su personal adquiera experiencia en ese terreno.

139. Además, en el contexto de la reforma del sistema de desarrollo, las organizaciones expresan interés en llevar a cabo intercambios que ayuden a su personal a adquirir aptitudes en los ámbitos de la coordinación, las políticas integradas y el análisis de datos. A fin de mejorar la preparación de los miembros de su personal para actuar como coordinadores residentes, el ACNUR está interesado en mantener intercambios con el PNUD para fortalecer el perfil de desarrollo del personal. En el otro lado de la ecuación, el PNUD podría enviar a miembros de su personal al ACNUR para mejorar sus conocimientos sobre las operaciones humanitarias. Cada organización podría reservar puestos con el fin de planificar mejor los intercambios.

140. Además de las oportunidades basadas en intereses temáticos compartidos, algunas organizaciones, como la Organización Mundial del Comercio, hicieron hincapié en la posibilidad de realizar intercambios a bajo costo en los grandes lugares de destino, como Ginebra. En algunos otros, como La Haya, se percibe una gran necesidad de los intercambios como medio para que las organizaciones más pequeñas mantengan la moral y favorezcan el desarrollo del personal. Esas medidas podrían aplicarse reservando determinados puestos para esos intercambios, a fin de facilitar la planificación, y utilizando instrumentos no contemplados en el Acuerdo de 2012, como las adscripciones para el desarrollo.

141. Como principal órgano jurídico de las Naciones Unidas, con un marco normativo basado en el modelo de la Secretaría de las Naciones Unidas, pero distinto de este, la Corte Internacional de Justicia no es parte en el Acuerdo de 2012. Es una organización pequeña, con unos 116 empleados. Un representante de la Secretaría de la Corte informó de que se estaba estudiando la manera de utilizar las prácticas de las Naciones Unidas para mejorar la eficiencia de las operaciones. Aunque no es parte en el Acuerdo, la Corte procura aplicar sus disposiciones cuando surgen circunstancias relevantes. Su experiencia es que algunas organizaciones están dispuestas a aplicar el Acuerdo a los intercambios con la Corte, pero otras no. **Dado que la Secretaría de la Corte Internacional de Justicia ha mostrado interés en poder aplicar las disposiciones del Acuerdo de 2012, y observando que otras entidades con sede en La Haya, como la Corte Penal Internacional y el Tribunal Especial para el Líbano, han pasado recientemente a ser partes en el Acuerdo, el Inspector alienta a la Corte Internacional de Justicia a que considere la posibilidad de hacerse también parte en el Acuerdo.** Eso proporcionaría una base más firme y coherente para la administración de la movilidad interinstitucional, incluso entre el creciente número de organizaciones con sede en La Haya que son parte en el Acuerdo.

142. No hay ninguna razón evidente para que las organizaciones se muestren renuentes a la hora de aprovechar esas oportunidades. Solo se necesitan dos; no todos tienen que participar en todo. Las organizaciones también deben tener presente que esa cooperación no se limita a los instrumentos establecidos en el Acuerdo de 2012. Los administradores de recursos humanos mencionaron que las asignaciones para el desarrollo se utilizaban a menudo dentro de las organizaciones. También se pueden utilizar en todas las líneas organizativas. **Se alienta a los jefes ejecutivos a que, a título experimental, realicen intercambios de personal con sus contrapartes en esferas de interés común o en lugares de destino específicos, utilizando para ello los instrumentos más convenientes, aun cuando no estén contemplados en el Acuerdo de 2012.**

## E. Aprovechar las escasas oportunidades de intercambio con entidades ajenas a las Naciones Unidas

143. Para el presente examen, se preguntó a las organizaciones si tenían acuerdos de intercambio de personal con entidades ajenas al sistema de las Naciones Unidas y si las asociaciones, incluidas las que se extendían fuera del sistema de las Naciones Unidas, requerían o se beneficiaban de una corriente de personal hacia o desde los asociados. La mayoría de las organizaciones han elaborado una serie de arreglos para acceder a los conocimientos especializados de fuentes externas. La OMS, por ejemplo, trabaja en asociación con instituciones como la Fundación Bill y Melinda Gates, cuya cooperación puede incluir también el intercambio de personal. Los programas de becas de la OMPI permiten la circulación de personal hacia y desde las oficinas nacionales y regionales de propiedad intelectual asociadas.

144. En el pasado, los mecanismos de la JJE y la CAPI han considerado valiosa la movilidad externa, por ejemplo, como medio para mantenerse conectados con nuevas ideas. Más recientemente, esas vías han despertado interés en el contexto de las estrategias de retención de talentos, al ayudar a mitigar las preocupaciones sobre el estancamiento personal y la falta de perspectivas de carrera viables en el sistema de las Naciones Unidas<sup>82</sup>. Las organizaciones se refirieron a su necesidad de exponer al personal a diferentes entornos de trabajo y a diferentes maneras de abordar las cuestiones de interés mundial, mientras que el personal procedente de otras organizaciones podría comprender mejor la labor de la organización receptora y facilitar la cooperación en el futuro. La ONUDI considera, por ejemplo, que la Cuarta Revolución Industrial<sup>83</sup> es una oportunidad para la cooperación entre múltiples interesados. En el marco del Programa de Expertos Colaboradores, así como de su Programa de Alianzas en el País, la ONUDI, de manera experimental, intercambia personal con asociados externos (Gobiernos e instituciones académicas). Con ello, la ONUDI se propone obtener o mejorar los conocimientos especializados necesarios para desempeñar su mandato en ámbitos como la inteligencia artificial, la automatización y las energías renovables. En el marco de esos programas se prevé también que el personal de la ONUDI trabaje temporalmente en organizaciones asociadas.

145. Aunque el equipo de examen no encontró ningún acuerdo formal de intercambio de personal con las instituciones de Bretton Woods, algunas organizaciones están mostrando un creciente interés en los intercambios con instituciones financieras internacionales y regionales. La OMM está elaborando un acuerdo con el Banco Mundial para apoyar sus objetivos en materia de cambio climático. El PNUD está llevando a cabo intercambios de personal mutuamente beneficiosos con instituciones financieras europeas, por ejemplo, en el marco del acuerdo actual con el Banco Europeo de Inversiones, que recibe a un experto en prevención de conflictos y recuperación a cambio de un experto en finanzas mixtas. El PNUD está tratando de llegar a un acuerdo con el Banco Mundial sobre un marco de asociación bilateral para pasar de los arreglos *ad hoc* a un acuerdo mutuamente convenido que podría incluir intercambios de personal para el desarrollo de talentos y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas. Acuerdos como los previstos con el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Mundial deberían despertar un interés más amplio en el sistema de las Naciones Unidas, donde las organizaciones con capacidad normativa o programática desean fomentar una cooperación más estrecha con los agentes que tienen en su mano la financiación.

146. El FIDA está poniendo en marcha iniciativas para fortalecer las posibilidades de intercambio tanto con las instituciones financieras internacionales como con otras entidades ajenas al sistema de las Naciones Unidas. En relación con las primeras, está dispuesta a

<sup>82</sup> Young UN: Agents for Change, “Young UN temperature check: UN Reforms”. Puede consultarse en [young-un.org](http://young-un.org). Enlace comprobado el 20 de noviembre de 2019.

<sup>83</sup> La ONUDI afirma que la “Cuarta Revolución Industrial” se caracteriza por “una fusión de tecnologías que está desdibujando los límites entre las esferas física, digital y biológica”. Las tecnologías actuales incluyen la inteligencia artificial, la robótica, la Internet de las cosas, los vehículos autónomos, la impresión en 3D, la nanotecnología, la biotecnología, la ciencia de los materiales, el almacenamiento de energía y la computación cuántica. Véase UNIDO, “Industry 4.0: Opportunities and challenges of the new Industrial Revolution for developing countries and economies in transition”, 2016.

ofrecer una licencia especial sin goce de sueldo durante un año con garantía de regreso al personal seleccionado por las instituciones financieras internacionales. También está poniendo a prueba un programa de intercambio de personal en interés de la organización, en virtud del cual los funcionarios podrían presentar una propuesta de trabajo con organizaciones ajenas a las Naciones Unidas por períodos de tres a seis meses. El FIDA seguiría pagando los sueldos y los gastos conexos. La experiencia que se adquiera con esas medidas innovadoras debería compartirse con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

147. Cuando se trata de alianzas con el sector privado para el intercambio de personal, un puñado de organizaciones han aplicado la experiencia. Para apoyar la iniciativa Generación sin Límites, orientada a la formación del desarrollo de aptitudes y el empleo de los jóvenes, el Equipo Mundial de Generación sin Límites, actualmente auspiciado por el UNICEF, está accediendo a los conocimientos especializados de Unilever y de la Cámara de Comercio Internacional, y se están manteniendo contactos con ING Bank acerca de la adscripción de personal (además de las adscripciones ya confirmadas del Departamento de Desarrollo Internacional, la UNESCO, la Comisión de la Unión Africana y Aldeas Infantiles SOS). De manera más general, y en consonancia con su Plan Estratégico —en el que se hace hincapié en el papel de las alianzas para acelerar la aplicación de la Agenda 2030— el UNICEF trata de lograr la participación de personas altamente especializadas de todos los sectores, incluido el sector privado, en calidad de expertos en misión para el UNICEF. Eso ayudaría al UNICEF a conseguir una transferencia de aptitudes, acceder a algunos conocimientos especializados de los que carece y profundizar la comprensión mutua y facilitar el desarrollo de las perspectivas de carrera. Dado que en el Acuerdo de 2012 no se abordan esas modalidades, los especialistas jurídicos del UNICEF trabajan para elaborar los arreglos necesarios para enviar y recibir personal del sector privado y de otras entidades externas. El CCI recurrió a otra entidad ajena al sistema de las Naciones Unidas (DHL) para que le adscribiera personal especializado en el ámbito de la logística en África. Como parte de sus esfuerzos por aumentar la participación del sector privado en consonancia con los ODS, el PNUD percibe posibles beneficios en un intercambio de conocimientos especializados mediante el cual el PNUD aprendería cómo funciona el sector privado y aprovecharía sus conocimientos financieros, y el sector privado podría adquirir conocimientos sobre el desarrollo y los ODS.

148. No obstante, esos intercambios con entidades ajenas a las Naciones Unidas siguen siendo raros, lentos de procesar y difíciles de realizar. Algunas organizaciones tuvieron problemas relacionados con las prerrogativas e inmunidades. Debe prestarse atención a la diligencia debida, los conflictos de intereses y la transparencia de los procesos<sup>84</sup>.

149. Resulta ventajoso facilitar los intercambios de personal con las instituciones financieras, las fundaciones y el sector privado en apoyo de las asociaciones programáticas y el desarrollo del personal, siempre teniendo en cuenta el riesgo que subyace en esas medidas. **Se insta al Administrador del PNUD, la Directora Ejecutiva del UNICEF, la Directora Ejecutiva del UNFPA y otros jefes ejecutivos a que documenten las experiencias adquiridas y las compartan con la secretaría de la JJE, que también debería reunir información sobre experiencias análogas de otras organizaciones, a fin de sentar las bases para extraer enseñanzas y recomendar buenas prácticas.**

150. Las organizaciones del sector de la salud con sede en Ginebra destacaron la oportunidad de intercambiar personal dentro de un grupo temático mundial sobre la salud, que incluiría a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El Fondo Mundial consideró que ese enfoque podía revestir interés en las esferas relacionadas con las cadenas de suministro, salud pública y epidemiología, vigilancia y evaluación, presencia de especialistas multilingües en gestión de productos sanitarios y presencia de expertos francófonos. La GAVI estaría abierta a participar en programas de adscripción de naturaleza más formal con las Naciones Unidas en el sector de la salud, en particular para las campañas de vacunación. Como organizaciones que no ofrecen perspectivas de carrera, la Alianza Mundial y el Fondo Mundial manifestaron su interés en facilitar la salida de su personal. **Los jefes ejecutivos de la OMS, el UNICEF, el UNFPA y el ONUSIDA**

<sup>84</sup> Véase JIU/REP/2017/8.

**deberían estudiar la posibilidad de establecer acuerdos de intercambio de personal con organizaciones internacionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas, como la GAVI y el Fondo Mundial.**

## **F. Considerar las prácticas de otras organizaciones internacionales**

151. El Inspector se reunió con organizaciones internacionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas y observó que algunas de las características de sus prácticas pueden ser de interés (puede verse más información en el anexo III). La GAVI y el Fondo Mundial no son organizaciones orientadas al desarrollo de una carrera profesional: El promedio de permanencia en un puesto de la GAVI es de 4,7 años. Ambas entidades aplican medidas de seguridad social que sirven de apoyo a la transición, incluidas disposiciones que permiten a los funcionarios que se retiran acceder no solo a su propia contribución al fondo de pensiones, sino también a la de la organización. Una pequeña parte de la plantilla del Fondo Mundial llega en el marco de acuerdos de adscripción y préstamo, en virtud de los cuales recibe, de manera temporal, personal procedente incluso de organizaciones no gubernamentales, fundaciones y el sector privado. Se presta servicio en el Fondo por un año, aunque ese plazo puede prorrogarse en circunstancias excepcionales. Las organizaciones de las Naciones Unidas interesadas en los intercambios de personal con el sector privado podrían tener interés en el funcionamiento de la GAVI y el Fondo Mundial a ese respecto, habida cuenta, respectivamente, de su carácter de alianzas público-privadas y de su experiencia en el acceso a los conocimientos especializados del sector privado (por ejemplo, el Fondo Mundial pudo acceder a los conocimientos especializados de Unilever para su labor sobre cuestiones relacionadas con las cadenas de suministro, en cooperación con la Fundación Bill y Melinda Gates).

152. Tanto el FMI como el Banco Mundial cuentan con sistemas que permiten que el personal salga de la organización y trabaje en otro lugar durante un tiempo, así como otros vehículos para el desarrollo profesional. El Fondo mantiene 60 puestos que pueden permanecer vacantes durante la licencia sin goce de sueldo en interés de la organización. Si bien no cotizan al plan de pensiones durante su ausencia, los funcionarios pueden recomprar la contribución correspondiente a su regreso, y si lo hacen el Fondo aporta su cuota. El Fondo también participa en intercambios con otras instituciones financieras internacionales y mantiene programas de estudio individuales. El Banco Mundial mantiene un programa de “servicio externo sin sueldo” que permite al personal trabajar para otra entidad durante un período comprendido entre seis meses y cuatro años durante los cuales los funcionarios pueden contratar un seguro de salud a través del Banco Mundial y aportar su contribución al plan de pensiones. También cuenta con un programa de dotación de personal financiado por los donantes en virtud del cual el Banco Mundial anuncia las esferas de trabajo en las que necesita apoyo con condiciones específicas y los donantes ofrecen ayuda. El salario del experto seleccionado se sufraga con cargo a un fondo fiduciario nacional. Cada año se concluyen unos 300 contratos de ese tipo.

## V. Cultura de sistema

153. Durante un largo período de tiempo, los mecanismos interinstitucionales y la DCI han expresado la necesidad de un cambio cultural para eliminar los obstáculos que dificultan el movimiento del personal. A pesar de que eran ya antiguas, las observaciones formuladas con ocasión de un examen de la movilidad interinstitucional de la CAPI tuvieron eco en las entrevistas realizadas para el presente examen. Se observó que había pocos indicios de que existiera una cultura de las Naciones Unidas. Una gran proporción de los miembros del personal, incluidos muchos funcionarios que ocupan cargos directivos, se veían a sí mismos trabajando únicamente para su organización actual y no como parte del sistema común, salvo de manera muy distante. Se partía de la idea de que la gente trabajaba dentro de su propia parcela del sistema, a la que debía lealtad: su propio organismo, fondo o programa. Había una creencia casi inconsciente de que alguien que quería cambiar de organismo estaba siendo de alguna manera desleal.

154. Si bien no es evidente que exista un enfoque a nivel de todo el sistema en el ámbito de la dotación de personal, hay posibilidades para fortalecer una cultura de sistema.

### A. Reforzar el marco de liderazgo del sistema de las Naciones Unidas

155. Ciertas fuerzas que trabajan en favor de una forma de pensar más unificada en todo el sistema están tomando forma y deberían ser aprovechadas. En el marco de liderazgo del sistema de las Naciones Unidas adoptado por la JJE se contemplan características y comportamientos de los dirigentes de las Naciones Unidas que incluyen, entre otras cosas, abandonar los antiguos compartimentos estancos, aplicar la mentalidad reflejada en la iniciativa “Una ONU” y modelar el comportamiento. Reconociendo la influencia de los dirigentes en la cultura institucional, el marco se basa en el fortalecimiento de la cultura de gestión de las Naciones Unidas a todos los niveles como requisito previo para lograr otros cambios significativos<sup>85</sup>. El Inspector recuerda una iniciativa anterior, y en algunos aspectos fundamentales aún más ambiciosa, de la JJE de crear un Cuadro Directivo Superior como base para un fondo común de líderes<sup>86</sup> que no llegó a materializarse. Las organizaciones deben adaptar y aplicar el nuevo marco de liderazgo. En la medida en que tiene por objeto configurar valores y comportamientos comunes, influirá en la cultura del sistema. La reciente creación de un Consejo Consultivo de las Naciones Unidas sobre el Aprendizaje con el objetivo de proporcionar un liderazgo de reflexión y conocimientos interdisciplinarios a nivel de todo el sistema sobre los conocimientos y el aprendizaje relacionados con los ODS<sup>87</sup> es un paso en la dirección correcta. Las medidas que la JJE había previsto para hacer que ese marco fuese operativo incluían la promoción del concepto de movilidad del personal, tanto vertical como horizontal, dentro de las organizaciones de las Naciones Unidas y entre las distintas organizaciones, y la puesta en marcha de una iniciativa interinstitucional orientada a la impartir a los dirigentes de las Naciones Unidas una formación en consonancia con el marco<sup>88</sup>. Esos enfoques pueden contribuir a superar los obstáculos reales o supuestos que dificultan los movimientos interinstitucionales.

156. La siguiente recomendación tiene por objeto fortalecer la coherencia y la armonización de una cultura a nivel de todo el sistema mediante un marco de liderazgo compartido.

<sup>85</sup> CEB/2017/1, párrs. 20 a 21, 29 y 31.

<sup>86</sup> CEB/2004/3, párr. 36 y anexo IV.

<sup>87</sup> A/74/73-E/2019/14, párr. 58.

<sup>88</sup> CEB/2017/1, párr. 27.

**Recomendación 7**

**El Secretario General, en colaboración con otros jefes ejecutivos, debería evaluar los efectos del marco de liderazgo del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de una cultura de gestión común que fomente la idea de “Una ONU” e informar al respecto al Consejo Económico y Social, en su período de sesiones de 2022, en el contexto de su informe sobre la labor de la Junta.** También deberían considerar la posibilidad de utilizar ese marco para fortalecer una cultura común de gestión en las organizaciones de las Naciones Unidas mediante la movilidad interinstitucional de un grupo de administradores, como se había contemplado en el concepto de un Cuadro Directivo Superior que la Junta había previsto aplicar en 2004.

**B. Reconocer la condición de candidatos internos a los miembros del personal del sistema de las Naciones Unidas**

157. El reconocimiento de la condición de candidatos internos a los miembros del personal del sistema de las Naciones Unidas supondría una declaración práctica sobre la pertenencia de todos al mismo sistema: la eliminación de toda una serie de barreras. En su declaración de 2003 sobre la movilidad interinstitucional, la JJE se comprometió a dar a los funcionarios de todas las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas igualdad de acceso y consideración en las oportunidades de empleo sobre una base competitiva, teniendo debidamente en cuenta las políticas de ubicación, rotación y movilidad interna de las organizaciones<sup>89</sup>. Hasta la fecha, eso no ha ocurrido, como lo demuestra la inclusión del reconocimiento de la condición de candidatos internos como uno de los resultados previstos del plan estratégico del CANG para el período 2013-2016.

158. La importancia del reconocimiento de la condición de candidatos internos para el funcionamiento de los procesos de selección varía considerablemente de una organización a otra; no es una panacea para la movilidad interinstitucional. Es una señal de pertenencia a un sistema único y una señal que las propias organizaciones se han comprometido a enviar. El enfoque no será demasiado fácil. Por ejemplo, cuando se supriman puestos, las organizaciones y las asociaciones del personal insistirán en que se preste especial atención al personal afectado. Las organizaciones que aplican planes de rotación para compartir la carga que supone prestar servicio en los lugares de destino difíciles necesitarán espacio para planificar esas rotaciones. Teniendo presentes esas consideraciones, se presenta una nueva versión de la recomendación que la DCI formuló en 2010.

159. La siguiente recomendación tiene por objeto fortalecer la coherencia y la armonización, así como mejorar la coordinación y la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

**Recomendación 8**

**Los jefes ejecutivos deberían facilitar que todos los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas pudieran competir por los puestos vacantes en pie de igualdad con su propio personal, teniendo en cuenta los contextos de reducción de personal, la supresión de puestos y plazas y las colocaciones en rotación.**

160. En sus observaciones sobre la recomendación anterior de la DCI relativa al reconocimiento de la condición de candidatos internos, la Junta observó que se estaba llevando a cabo un proyecto interinstitucional para abrir las vacantes de puestos del Cuadro de Servicios Generales sobre el terreno a otras organizaciones del régimen común<sup>90</sup>. Según el informe del CANG acerca de los resultados de su plan estratégico para 2013-2016, ese

<sup>89</sup> CEB/2003/5, pág. 8.

<sup>90</sup> A/66/355/Add.1, párr. 10.

proyecto dio lugar a un nuevo marco de contratación para el personal del Cuadro de Servicios Generales y los oficiales nacionales que permitió la contratación y la movilidad de todo el personal como candidatos internos entre todas las organizaciones del equipo de las Naciones Unidas en un país, eliminando así uno de los mayores obstáculos a la integración e intensificando la colaboración en el plano nacional<sup>91</sup>. De ser así, deberían adoptarse medidas concretas para garantizar la aplicación de ese proyecto. Si no aplican la recomendación 8, **los jefes ejecutivos deberían, cuando menos, indicar en los reglamentos del personal o en otras publicaciones administrativas apropiadas que los miembros del personal del Cuadro de Servicios Generales y los oficiales nacionales de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas serán considerados candidatos internos.**

### C. Abordar los obstáculos reglamentarios y de procedimiento que dificultan la movilidad interinstitucional

161. Otra cuestión práctica que ayuda a enmarcar tanto el entorno cultural como el operacional es la armonización de los estatutos y reglamentos del personal. Dado que se trata de una cuestión antigua que ha tenido una repercusión limitada a lo largo de los años, resultó sorprendente el número de organizaciones que la consideraron necesaria para conseguir un sistema de movilidad interinstitucional eficaz. En 2010, la DCI recomendó que se formulase un plan para elaborar un conjunto unificado de estatutos y reglamentos del personal aplicables a todo el régimen común<sup>92</sup>.

162. Con respecto a esa recomendación, la JJE señaló que las diferencias eran menores en los estatutos y reglamentos que en las publicaciones, procedimientos y directrices administrativas que guiaban la aplicación de esos estatutos y reglamentos<sup>93</sup>. Habida cuenta de los escasos progresos realizados en el pasado para armonizar los estatutos y reglamentos del personal y de la reciente aparición de un interés en el reconocimiento mutuo de las normas y los procedimientos, se propone un enfoque centrado en la superación de los obstáculos. En la información que proporcionó para el presente examen, la UIT también hizo hincapié en la necesidad de armonizar los marcos de procedimiento, como los relativos a la administración de las prestaciones y la incorporación de nuevos empleados, y los marcos reglamentarios.

163. Cabe recordar también que, en 2010, la CAPI decidió pedir a su secretaría que hiciera un inventario de todos los obstáculos que dificultaban la armonización de las políticas de gestión de los recursos humanos en el régimen común y que determinara las esferas en que sería necesario adoptar medidas<sup>94</sup>. **Convendría que la secretaría de la CAPI completara o actualizara el análisis de esos obstáculos.**

164. La ONUDI y la UIT expresaron a la DCI la necesidad de designar un mecanismo centralizado que se ocupase de determinadas facetas de la movilidad interinstitucional, como la coordinación general, la solución de controversias, el apoyo para la aplicación común del Acuerdo de 2012 y la facilitación de los intercambios con entidades ajenas a las Naciones Unidas. En opinión de la UIT, ese mecanismo podría, entre otras cosas, evaluar los perfiles de competencia de los solicitantes de posibles movimientos y elaborar descripciones comunes de las distintas funciones. **Si bien en el proceso de examen no se puso de manifiesto entre las organizaciones un deseo generalizado de contar con nuevos mecanismos, podría ser de utilidad que el CANG examinase qué mejoras en los mecanismos se necesitan para dar apoyo a la movilidad interinstitucional.**

165. La siguiente recomendación tiene por objeto reforzar la coherencia y la armonización del régimen de movilidad interinstitucional contemplando la creación de un marco común para su aplicación.

<sup>91</sup> CEB/2016/HLCM/3, pág. 21.

<sup>92</sup> JIU/REP/2010/8, recomendación 3.

<sup>93</sup> A/66/355/Add.1, párr. 8.

<sup>94</sup> A/65/30, párr. 27 d).

**Recomendación 9**

El Secretario General y los demás jefes ejecutivos miembros de la JJE deberían, antes de que finalice 2021, definir la forma en que haya de aplicarse el reconocimiento mutuo de las normas y procedimientos para suprimir los obstáculos normativos y de procedimiento que dificultan la movilidad interinstitucional, e informar sobre las medidas adoptadas al Consejo Económico y Social, en su período de sesiones de 2022, en el contexto del informe anual del Secretario General sobre la labor de la Junta.

**D. Considerar las repercusiones de la reforma del sistema de coordinadores residentes en la movilidad interinstitucional**

166. La reforma del sistema de coordinadores residentes puede tener una influencia importante en el “pensamiento unificado” al apoyar y estimular un mayor interés de las organizaciones en la movilidad interinstitucional. La ampliación de la función del coordinador residente ha aumentado el interés de las organizaciones por ofrecer candidatos. El establecimiento de la función de coordinador residente, junto con la creación de Oficina de Coordinación del Desarrollo y la ampliación de las oficinas de los coordinadores residentes, con cientos de puestos cubiertos con contratos de la Secretaría de las Naciones Unidas, arrojará luz sobre la necesidad de contar con mecanismos ágiles de movilidad interinstitucional. Si bien la Secretaría de las Naciones Unidas puede hacerse cargo de esas funciones, queda por ver si será capaz de acoger a sus titulares una vez terminados sus servicios, ya que esas funciones no son necesarias en tal cantidad en otras partes de la Secretaría. También adquirirá una relevancia particular el derecho al regreso. **Se insta al Secretario General a que documente la experiencia adquirida con la movilidad interinstitucional para atender las necesidades del sistema de coordinadores residentes, incluida la Oficina de Coordinación del Desarrollo, con miras a encontrar posibles mejoras en el régimen de movilidad interinstitucional.**

## VI. Observaciones finales

167. La movilidad interinstitucional debe abordarse como un vehículo para mejorar el desempeño de las organizaciones y del sistema, y no como un objetivo o un conjunto de procedimientos. La reducción de los obstáculos que dificultan la circulación del personal entre las distintas organizaciones puede formar parte de una estructura que responda tanto a la necesidad de promover una mentalidad de “sistema” que facilite el apoyo integrado del sistema de las Naciones Unidas a la Agenda 2030, como a las necesidades específicas de cada organización para promover el desarrollo del personal y adaptarse a las cambiantes necesidades de la fuerza de trabajo. La importancia de los mensajes institucionales, ya sea mediante el establecimiento de prioridades por los dirigentes o mediante el establecimiento de sistemas de incentivos —incluidos los relacionados con los arreglos de seguridad social— son elementos muy importantes en la ecuación.

168. A pesar de la existencia de un sistema común y de que, ya de antiguo, se dispone de instrumentos en los que se contempla la movilidad interinstitucional, el sistema se encuentra en una etapa inicial de su reflexión colectiva sobre la forma de funcionar mejor como “Una ONU” y cómo pueden contribuir a ella las oportunidades de movimiento del personal dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. En el presente documento se ha pretendido esbozar las medidas que las organizaciones pueden tener en cuenta para situar la movilidad interinstitucional en ese contexto de políticas.

169. Como cuestión transversal a todas las organizaciones, la movilidad interinstitucional es una cuestión que no ha estado sujeta a supervisión intergubernamental, más allá de las medidas adoptadas por los órganos legislativos en relación con las políticas de las organizaciones que supervisan. Los Estados Miembros y los órganos legislativos tienen una visión muy limitada de las novedades relacionadas con la movilidad interinstitucional y la forma en que contribuye a la eficacia de las organizaciones que supervisan o al funcionamiento más integrado del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Habida cuenta de las limitaciones de lo que los mecanismos de la JJE han podido lograr con respecto a la movilidad interinstitucional, y del argumento que se defiende en el presente examen de que puede y debe vincularse a los fines estratégicos, se necesitan una mayor visibilidad y comprensión en el plano intergubernamental de la forma en que la movilidad interinstitucional está evolucionando, de su integración en el marco de las políticas de recursos humanos de las organizaciones y de los problemas que exigen atención. No existe una fórmula perfecta para conseguirlo, porque el trabajo que los mecanismos de la JJE realizan en relación con la movilidad interinstitucional no es objeto de examen intergubernamental. Sin embargo, como la Asamblea General ha pedido en ocasiones a la CAPI que preparase exámenes de la cuestión, no hay razón para no aprovechar ese precedente a fin de reforzar la transparencia y la rendición de cuentas con respecto a la movilidad interinstitucional. El hecho de que algunas organizaciones consideren que la movilidad interinstitucional es un asunto de su competencia y que la actuación de los mecanismos de la JJE no sea incompatible con las actividades de análisis, asesoramiento y presentación de informes de la CAPI supone que la Asamblea General puede examinar la cuestión como considere apropiado.

170. La siguiente recomendación tiene por objeto aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el progreso de la movilidad interinstitucional y su integración en las políticas de gestión de los recursos humanos.

### **Recomendación 10**

**La Asamblea General debería pedir a la CAPI que examine periódicamente la situación en cuanto a la movilidad interinstitucional y su grado de integración en las políticas de gestión de los recursos humanos de las organizaciones, a fin de formular las recomendaciones apropiadas, y que le informe de sus conclusiones en el contexto de su examen del régimen común de las Naciones Unidas.**

## Anexo I

### Estado de aplicación de las recomendaciones contenidas en el examen titulado “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)

Núm.	Texto de la recomendación	Estado de aplicación
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.	Aplicada
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.	No se ha aplicado
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.	No se ha aplicado
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.	En curso Muchas organizaciones están reexaminando actualmente sus políticas de movilidad interna
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.	No se ha aplicado

<i>Núm.</i>	<i>Texto de la recomendación</i>	<i>Estado de aplicación</i>
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.	No se ha aplicado
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.	No se ha aplicado
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.	No se ha aplicado
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.	Parcialmente aplicada
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	Parcialmente aplicada

## Anexo II

**Cuadro A.1**  
**Evolución de los movimientos de personal (traslados, préstamos y adscripciones) durante el período 2016-2018**

	2016				2017				2018				Total de movimientos	Dotación total de personal (2017)
	Préstamo	Adscripción	Traslado	Total	Préstamo	Adscripción	Traslado	Total	Préstamo	Adscripción	Traslado	Total		
Secretaría de las Naciones Unidas*	32	192	133	357	78	233	136	447	99	212	393	704	<b>1 508</b>	<b>34 170</b>
ONUSIDA	1	5	3	9	1	4	10	15	3	3	6	12	<b>36</b>	<b>684</b>
UNCTAD		5		5	1	5		6	1	5	1	7	<b>18</b>	<b>*</b>
CCI	2	3	1	6		1	1	2	1	4	2	7	<b>15</b>	<b>287</b>
PNUD	14	69	..	83	42	84	..	126	51	95	..	146	<b>355</b>	<b>7 177</b>
PNUMA	2	2	4	8	3	1	7	11	0	4	10	14	<b>33</b>	<b>*</b>
UNFPA	6	18	19	43	9	13	27	49	14	19	28	61	<b>153</b>	<b>2 658</b>
ONU-Hábitat				0				0				0	<b>0</b>	<b>*</b>
ACNUR	9	21	22	52	16	21	22	59	13	9	25	47	<b>158</b>	<b>9 740</b>
UNICEF	9	92	33	134	13	88	23	124	13	80	20	113	<b>371</b>	<b>12 806</b>
UNOPS	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	<b>0</b>	<b>764</b>
UNODC	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	<b>0</b>	<b>*</b>
ONU-Mujeres	0	16	10	26	3	10	11	24	1	17	16	34	<b>84</b>	<b>825</b>
PMA	5	16	15	36	8	11	16	35	7	9	10	26	<b>97</b>	<b>6 091</b>
FAO	6	4	0	10	3	2	9	14	3	3	22	28	<b>52</b>	<b>3 134</b>
OIEA	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	<b>0</b>	<b>2 394</b>
OACI	0	0	6	6	1	0	11	12	1	3	5	9	<b>27</b>	<b>795</b>
OMI	0	1	3	4	0	2	2	4	0	0	1	1	<b>9</b>	<b>270</b>
UIT		1	1	2		3	2	5		1	3	4	<b>11</b>	<b>680</b>
UNESCO	0	0	6	6	0	0	5	5	0	0	9	9	<b>20</b>	<b>2 148</b>
ONUDI	0	1	3	4	0	0	3	3	0	1	0	1	<b>8</b>	<b>617</b>

	2016				2017				2018				Total de movimientos	Dotación total de personal (2017)	
	Préstamo	Adscripción	Traslado	Total	Préstamo	Adscripción	Traslado	Total	Préstamo	Adscripción	Traslado	Total			
<b>OMT</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>	<b>87</b>
<b>OIT</b>	2	3	5	10	2	2	6	10	4	4	5	13	<b>33</b>	<b>3 008</b>	
<b>UPU</b>	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	<b>2</b>	<b>178</b>	
<b>OMS</b>	5	9	30	44	10	11	42	63	13	9	34	56	<b>163</b>	<b>8 049</b>	
<b>OMPI</b>	1	1	7	9	4	2	2	8	..	3	6	9	<b>26</b>	<b>1 159</b>	
<b>OMM</b>	0	0	3	3	1	1	0	2	2	0	3	5	<b>10</b>	<b>324</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>	<b>459</b>	<b>304</b>	<b>857</b>	<b>195</b>	<b>494</b>	<b>337</b>	<b>1 026</b>	<b>226</b>	<b>481</b>	<b>599</b>	<b>1 306</b>	<b>3 189</b>	<b>98 045</b>	

*Nota:*

UNESCO: Los traslados suelen comenzar como adscripciones. Las adscripciones no se cuentan por separado.

La OMT solo ha aplicado la licencia especial sin goce de sueldo en esos casos.

La UNOPS, en la actualidad, no hace un seguimiento de los datos en la forma utilizada más arriba.

\* La dotación total de personal de las Naciones Unidas también incluye al personal de la UNCTAD, el PNUMA, la UNODC y ONU-Hábitat.

**Cuadro A.2**  
**Evolución de los movimientos de personal entre las organizaciones de origen y de destino**  
**durante el período 2013-2018**

	<i>Envío</i>				<i>Recepción</i>				<i>Saldo de los movimientos</i>	<i>Dotación total de personal (2017)</i>
	<i>Préstamo</i>	<i>Adscripción</i>	<i>Traslado</i>	<i>Total</i>	<i>Préstamo</i>	<i>Adscripción</i>	<i>Traslado</i>	<i>Total</i>		
<b>Secretaría de las Naciones Unidas*</b>	128	421	336	885	156	738	471	1 365	<b>+480</b>	<b>34 170</b>
<b>ONUSIDA</b>	7	16	25	48	1	9	4	14	<b>-34</b>	<b>684</b>
<b>UNCTAD</b>	1	25		26			2	2	<b>-24</b>	<b>*</b>
<b>CCI</b>	2	7	7	16	1	3	3	7	<b>-9</b>	<b>287</b>
<b>PNUD</b>	144	215	..	359	37	309	..	346	<b>-13</b>	<b>7 177</b>
<b>PNUMA</b>				0				0		<b>*</b>
<b>UNFPA</b>	51	46	66	163	7	45	96	148	<b>-15</b>	<b>2 658</b>
<b>ONU-Hábitat</b>				0				0		<b>*</b>
<b>ACNUR</b>	45	28	42	115	17	64	68	149	<b>+34</b>	<b>9 740</b>
<b>UNICEF</b>	62	234	78	374	26	269	69	364	<b>-10</b>	<b>12 806</b>
<b>UNOPS</b>	..	..	..		..	..	..			<b>764</b>
<b>UNODC</b>	..	..	..		..	..	..			<b>*</b>
<b>ONU-Mujeres</b>	1	22	19	42	4	59	61	124	<b>+82</b>	<b>825</b>
<b>PMA</b>	33	59	44	136	5	16	42	63	<b>-73</b>	<b>6 091</b>
<b>FAO</b>	4	6	12	22	10	10	21	41	<b>+19</b>	<b>3 134</b>
<b>OIEA</b>	..	..	..		..	..	..			<b>2 394</b>
<b>OACI</b>	4	4	10	18		5	18	23	<b>5</b>	<b>795</b>
<b>OMI</b>	0	3	0	3	0	5	8	13	<b>+10</b>	<b>270</b>
<b>UIT</b>				0				0		<b>680</b>
<b>UNESCO</b>	0	0	29	29	0	0	25	25	<b>-4</b>	<b>2 148</b>
<b>ONUDI</b>	1	4	8	13	0	0	4	4	<b>-9</b>	<b>617</b>
<b>OMT</b>	0	0	0	0	0	0	0	0		<b>87</b>
<b>OIT</b>	10	10	7	27	6	9	25	40	<b>+13</b>	<b>3 008</b>
<b>UPU</b>	0	0	1	1	0	1	2	3	<b>+2</b>	<b>178</b>

	<i>Envío</i>				<i>Recepción</i>				<i>Saldo de los movimientos</i>	<i>Dotación total de personal (2017)</i>
	<b>Préstamo</b>	<b>Adscripción</b>	<b>Traslado</b>	<b>Total</b>	<b>Préstamo</b>	<b>Adscripción</b>	<b>Traslado</b>	<b>Total</b>		
<b>OMS</b>	15	4	77	96	27	50	127	204	<b>+108</b>	<b>8 049</b>
<b>OMPI</b>	..	1	6	7	8	9	18	35	<b>+28</b>	<b>1 159</b>
<b>OMM</b>	2	1	3	6	1	2	8	11	<b>+5</b>	<b>324</b>
<b>TOTAL</b>	<b>510</b>	<b>1 106</b>	<b>770</b>	<b>2 386</b>	<b>306</b>	<b>1 603</b>	<b>1 072</b>	<b>2 981</b>	<b>+595</b>	<b>98 045</b>

## Anexo III

### Prácticas de otras organizaciones internacionales

#### El Fondo Mundial y la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización

1. El Fondo Mundial es una alianza público-privada cuya plantilla está ubicada íntegramente en la sede central, en Ginebra. Cuenta con un fondo de pensiones que permite a sus miembros acceder tanto a sus propias contribuciones como a las del Fondo cuando lo abandonan. La GAVI es una pequeña organización de colaboración entre el sector público y el privado, sin perspectivas de carrera, con oficinas en Ginebra y Washington, D.C. Al igual que el Fondo Mundial, el principal objetivo de la GAVI es atraer y retener talentos, al tiempo que se crean oportunidades para que su personal se traslade fuera de la organización y pueda regresar. Además, el sistema de pensiones de la GAVI, al igual que el del Fondo Mundial, no incentiva la permanencia en el puesto durante mucho tiempo. Los miembros del personal pueden acceder tanto a las contribuciones de la organización como a las suyas propias cuando se marchan.

2. La GAVI afirma que invierte en la gestión de talentos con un enfoque centrado en la persona, ofreciendo empleos temporales para ampliar los conocimientos especializados del personal competente, pero también tiene un marco de competencias centrado en las aptitudes de gestión y valora el desarrollo personal, en lugar de hacer hincapié únicamente en los resultados y el rendimiento. La GAVI aplica la denominada regla de desarrollo del personal 70-20-10, en virtud de la cual se da prioridad a la experiencia, luego al aprendizaje de los colegas y, por último, a la formación en el aula. Con ese marco, el personal es dueño de la progresión de su carrera y los administradores deben rendir cuentas del apoyo que prestan.

3. Para el Fondo Mundial, invertir en las personas es una prioridad. Las oportunidades de aprendizaje se inscriben en un marco de competencias y están diseñadas para potenciar las capacidades en lo que se refiere a las aptitudes, los comportamientos y las áreas de conocimiento esenciales para lograr su misión. El Fondo ha desarrollado un marco de desarrollo del liderazgo por niveles en el que se contemplan soluciones de aprendizaje combinado para los encargados de la gestión del personal hasta el nivel del Comité Ejecutivo de Gestión y el Director Ejecutivo. Complementando el catálogo ofrecido por la administración de recursos humanos, hay un aprendizaje adicional que se lleva a cabo a través de un sofisticado programa de formación técnica desarrollado e impartido por expertos en la materia de la propia organización.

#### Fondo Monetario Internacional

4. La organización sigue considerándose a sí misma como una entidad orientada al desarrollo de la carrera profesional y en la que la movilidad externa no es una prioridad. No obstante, apoya la movilidad externa mediante tres modalidades diferentes: un programa de licencia sin goce de sueldo en interés del Fondo, un programa de intercambio de personal y un programa de préstamos. El programa de licencias sin goce de sueldo ocupa un lugar destacado. Su interés para la organización está garantizado por la intervención del comité de aprobación, que ha de aprobar todas las solicitudes. El programa de intercambio de personal está impulsado por los departamentos de la organización con el fin de desarrollar un sentido de pertenencia. El programa de préstamos solo se ha aplicado con el Banco Mundial por cuestiones prácticas de economía. El personal podría trasladarse al Banco Mundial por un máximo de tres años, durante el cual la entidad receptora sufragaría los gastos mediante el pago de una factura girada por el Fondo. El programa de préstamos se ha suspendido a petición del Banco Mundial, que consideró que su funcionamiento era demasiado costoso. El Banco Mundial ahora solo acepta personal del Fondo en la modalidad de licencia sin sueldo. El Fondo observó que sus acuerdos de compensación, que eran costosos, contribuían a dificultar las adscripciones.

### **Banco Mundial**

5. El Grupo Banco Mundial ofrece dos modalidades para el movimiento de personal: los servicios externos sin sueldo y las licencias sin goce de sueldo. En la primera se permite al personal que abandone el Banco para trabajar en otra organización durante un período de entre seis meses y cuatro años. Mientras que el sueldo lo paga la organización receptora, el funcionario puede seguir aportando su contribución al fondo de pensiones (se suspende la parte que corresponde al propio Banco) y adquirir un seguro médico a través del Banco. La opción de licencia sin goce de sueldo permite que los funcionarios abandonen el Banco por un período de hasta cuatro años por motivos familiares o de estudios; sin embargo, esa opción no permite trabajar en otro lugar. El Banco también cuenta con un programa de dotación de personal financiado por los donantes en virtud del cual el Banco Mundial anuncia las esferas de trabajo en las que necesita el apoyo de los países donantes.

### **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa**

6. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa es una organización de gran tamaño sin perspectivas de carrera, con una política de limitación del período de servicio y un modelo operacional único, en virtud del cual la mayoría de los funcionarios proceden de autoridades gubernamentales que los adscriben, cada una de las cuales mantiene un acuerdo *ad hoc* específico al respecto con la organización. Esta, en consecuencia, mantiene una estrecha relación con los Estados Miembros. La organización no es parte en el Acuerdo de 2012 ni participa en la CCPPNU, lo que parece indicar que no hay una analogía clara entre la organización y el sistema de las Naciones Unidas.

### **Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares**

7. La Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares es una organización sin perspectivas de carrera que limita el período de servicio del personal del Cuadro Orgánico. La movilidad, junto con importantes actividades de divulgación para la comunidad científica, forma parte de su modelo operacional, pero no es una prioridad especial. Aceptó el estatuto de la CAPI en noviembre de 2016 y ha ido aplicando progresivamente las prácticas del régimen común de las Naciones Unidas basadas en las normas de la CAPI; participa en la CCPPNU desde el 1 de enero de 2019; no es parte en el Acuerdo de 2012; participa como observador en la Red de Recursos Humanos del CANG, aunque no forma parte de la JJE.

### **Organización para la Prohibición de las Armas Químicas**

8. La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas es una organización sin perspectivas de carrera. Aplica rigurosamente un límite de siete años de servicio al personal del Cuadro Orgánico. El período que un funcionario pudiera estar adscrito en comisión de servicio se contabilizaría para el límite de permanencia de siete años. Aunque no es parte en el Acuerdo de 2012, en los intercambios con organizaciones que sí lo son se utiliza como punto de partida. Eso ha permitido que la OACI y la Corte Penal Internacional hayan enviado personal en adscripción y en préstamo a la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y su Mecanismo Conjunto de Investigación con las Naciones Unidas.

### **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

9. El personal de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, una plantilla de unos 1.600 funcionarios (de los cuales 600 de contratación internacional trabajan en Ginebra y 1.000 trabajan sobre el terreno), normalmente permanece en la organización durante largo tiempo y la tasa de rotación es reducida. La Federación mantiene una reserva de talentos que facilitaría la movilidad, pero aún no se ha considerado necesaria. Históricamente ha celebrado acuerdos de adscripción del personal con las sociedades nacionales de la cruz roja. Los gastos del personal adscrito pueden ser financiados por la sociedad nacional receptora o, en algunos casos, pueden ser compartidos por esta y la Federación. Los funcionarios de la Federación indican que hay una creciente conciencia de los beneficios que podrían aportar de los intercambios de personal. La Federación percibe una afinidad con otras organizaciones que funcionan con un modelo similar, como Oxfam.

## Anexo IV

### Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

Informe	Efectos previstos	Naciones Unidas y sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA													
		JJE	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Para la adopción de medidas		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Para más información		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	a		E																										
Recomendación 2	a		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	E	E
Recomendación 3	f		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	E
Recomendación 4	a		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	E
Recomendación 5	f		E											E															
Recomendación 6	f		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	E	E
Recomendación 7	d		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	E
Recomendación 8	d		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	E	E
Recomendación 9	d		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	E
Recomendación 10	a		L																										

**Leyenda:** L: Recomendación para que el órgano legislativo adopte una decisión E: Recomendación de medidas que han de adoptar los jefes ejecutivos

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

**Efecto previsto:** a: mayor transparencia y rendición de cuentas; b: difusión de buenas/mejores prácticas; c: mayor coordinación y cooperación; d: mayor coherencia y armonización; e: mayor control y cumplimiento; f: mayor eficacia; g: ahorros financieros significativos; h: mayor eficiencia; i: otros.