



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Consejo Ejecutivo

181ª reunión

181 EX/6

PARÍS, 20 de marzo de 2009
Original: Inglés

Punto 6 del orden del día provisional

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL SOBRE LA MARCHA DEL PROCESO DE REFORMA ESTRATEGIA PARA HACER EFECTIVA LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA

RESUMEN

De conformidad con la Decisión 179 EX//31 (II), el Director General presenta una estrategia para la aplicación del plan de rotación obligatoria y un posible plan de movilidad a corto plazo.

En el párrafo 21 se exponen las repercusiones financieras y administrativas.

Medida que se prevé adopte el Consejo Ejecutivo: decisión propuesta en el párrafo 22.

SECCIÓN I. ANTECEDENTES

1. En marzo de 2007, el Consejo Ejecutivo pidió al Director General que prestara la debida atención a la rotación obligatoria de todo el personal internacional del Cuadro Orgánico (Decisión 176 EX/6, párr. 9), decisión que corroboró la Conferencia General en su Resolución 34 C/66 (párrafo 2.A.b.ii)), en la que pidió al Director General que, al ejecutar la estrategia de dotación de personal a medio y largo plazo, prestara especial atención a la rotación obligatoria de todos los funcionarios internacionales del Cuadro Orgánico entre la Sede, las oficinas de enlace y los lugares de destino sobre el terreno.
2. En marzo de 2008, el Director General decidió que, con efecto a partir del 1 de octubre de 2008, la rotación sería aplicable a todo el personal internacional de la UNESCO, y pidió a HRM que definiera modalidades para hacer efectiva esa decisión y, que en ese proceso, consultara a los representantes del personal.
3. En 2008, el Auditor Externo llevó a cabo una auditoría de los resultados de la política de rotación del personal. Sus recomendaciones fueron plenamente tenidas en cuenta al elaborar la estrategia.
4. En su 179ª reunión, el Consejo Ejecutivo reafirmó que la rotación del personal es un elemento clave de la política de descentralización de la Organización y que todo nombramiento para un puesto de funcionario internacional del Cuadro Orgánico supone la aceptación de la política de movilidad geográfica de la UNESCO. El Consejo apoyó firmemente la decisión del Director General de implantar una política de rotación obligatoria de todo el personal internacional a partir de octubre de 2008 y pidió al Director General que pusiera en práctica las recomendaciones del Auditor Externo. El Consejo invitó luego al Director General a presentarle, en su 181ª reunión, *“una estrategia para la aplicación del plan obligatorio de rotación y un posible plan de movilidad a corto plazo para satisfacer las necesidades fuera de la Sede, incluyendo en ella una visión de conjunto de las repercusiones financieras, de la relación entre costo y eficacia y de mecanismos de asesoramiento y comunicación destinados al personal”*.
5. Tras un amplio proceso de consultas con la dirección, con grupos especiales sobre el tema y con el Consejo Consultivo de Políticas de Personal (ACPP), HRM ha elaborado la estrategia brevemente expuesta a continuación, que ha sido aprobada por el Director General. En ella se ha sustituido el término “rotación” por la expresión “movilidad geográfica”, que recoge con más claridad la idea de movimiento entre lugares de destino.

SECCIÓN II. ESTRATEGIA PARA HACER EFECTIVA LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA

Marco jurídico

6. Cláusula 1.2 del Estatuto del Personal: Los funcionarios están sometidos a la autoridad del Director General, quien podrá destinarlos, teniendo en cuenta sus aptitudes y experiencia, a cualquier puesto de la Organización. El personal es responsable ante él del desempeño de sus funciones.

Objetivos

7. La estrategia de movilidad geográfica responde a los siguientes objetivos:
 - cubrir las necesidades operacionales de la Organización, garantizando que ésta pueda destinar a cualquier lugar de destino, cuando y como convenga, a funcionarios con las competencias y calificaciones adecuadas;

- lograr que la UNESCO disponga de una plantilla móvil y flexible, con experiencia de trabajo tanto en la Sede como fuera de ella;
- dar al personal oportunidades que contribuyan a su desarrollo profesional y a sus perspectivas de carrera.

Principios básicos

8. La movilidad geográfica en la UNESCO tiene por fundamento los siguientes principios básicos:

- a) la movilidad geográfica viene determinada por las necesidades de la institución, esto es, por el imperativo de ejecutar eficazmente el programa de la UNESCO sobre el terreno y en la Sede y, para ello, de contar con funcionarios cuyo perfil corresponda a las exigencias de cada puesto;
- b) la movilidad geográfica es obligatoria y aplicable a todos los funcionarios del Cuadro Orgánico con contrato indefinido o de plazo fijo: el nombramiento para un puesto del Cuadro Orgánico presupone la aceptación de la movilidad geográfica;
- c) la movilidad del personal será un elemento importante de la estrategia de dotación de personal de la Organización y formará parte integrante de la evolución de la carrera de los funcionarios;
- d) la asignación de un lugar de destino (o adscripción) fuera de la Sede es un hecho deseable en la carrera de un funcionario y un factor que se valorará positivamente;
- e) al considerar nombramientos y ascensos a puestos de categoría P-4 o superior, se prestará atención prioritaria a los funcionarios que hayan desempeñado con éxito un puesto fuera de la Sede;
- f) también se tendrán en cuenta las preferencias expresadas por los funcionarios y sus circunstancias personales.

Aplicación de la estrategia

9. Para hacer realidad la movilidad geográfica es preciso abordar la cuestión de manera cuidadosamente planificada y estructurada. Basándose en las previsiones de los documentos C/4 y C/5, la Organización determinará y planificará anticipadamente los movimientos necesarios en cada bienio. Esta forma de trabajar permitirá avisar a los funcionarios con la antelación necesaria para que se organicen y preparen mejor su incorporación a otro lugar de destino.

Periodo normal de adscripción a los lugares de destino

10. Se mantiene el principio del periodo normal de adscripción, pues es importante que en cada lugar de destino exista un número máximo de años que en principio los funcionarios puedan pasar en él, número que dependerá de las condiciones de vida y de trabajo concretas de cada lugar de destino. Para fijar este parámetro, la UNESCO, al igual que otros organismos de las Naciones Unidas, se rige por la clasificación de los lugares de destino de la CAPI.

11. El periodo normal de adscripción responderá a los siguientes criterios:

- a) el personal destinado a lugares con condiciones de vida difíciles, de tipo E, D o C no aptos para las familias, será destinado a otro lugar al término del periodo normal de adscripción de dos años, aunque se admite una prórroga de un año si así lo acuerdan el funcionario y la Organización;

- b) en cuanto a los funcionarios que trabajen en lugares de destino de tipo A, B, C aptos para las familias y H, su situación será objeto de examen al término de los respectivos periodos normales de adscripción:
- 3-4 años en los lugares de destino C aptos para las familias;
 - 4-5 años en los lugares de destino A, B y H;
 - el periodo máximo de estancia en esos lugares de destino será equivalente al periodo normal + 2 años (6 años en los lugares de destino C aptos para familias y 7 años en los de tipo A, B y H);
- c) en la Sede, la situación de cada funcionario será objeto de examen al concluir el periodo normal de adscripción (7 años). La movilidad geográfica del personal de la Sede dependerá de las necesidades operacionales y de las oportunidades de movilidad sobre el terreno.

12. No obstante las disposiciones expuestas, y para contribuir a que las oficinas fuera de la Sede operen con la responsabilidad y la transparencia debidas, tanto financiera como administrativamente, en interés de la propia Organización, los oficiales administrativos internacionales destinados sobre el terreno no deberían pasar más de cinco años en un mismo lugar de destino.

13. Los jóvenes profesionales serán trasladados a unidades sobre el terreno tras una adscripción a la Sede de entre 4 y 5 años, durante los cuales deberían adquirir la experiencia y los conocimientos necesarios para desenvolverse eficazmente fuera de la Sede. Este requisito de movilidad figurará tanto en el primer contrato que suscriban como en el subsiguiente contrato de confirmación de nombramiento.

Proceso de aplicación

14. Para aplicar la estrategia se instaurará un proceso cuidadosamente planificado, estructurado y gestionado, que constará de dos fases:

- a) La fase de planificación discurrirá como sigue:
- un cuestionario en línea obligatorio sobre movilidad, concebido para recoger las "manifestaciones de interés" del personal con respecto a movilidad, calendario, región, etc. Está previsto que cada funcionario pueda actualizar en todo momento esta información;
 - planes bienales de movilidad elaborados por los sectores, atendiendo a: las necesidades derivadas de las previsiones de los documentos C/4 y C/5; la estrategia de descentralización; los funcionarios que esté previsto trasladar (por haberse cumplido su periodo normal de adscripción); los funcionarios que en el cuestionario hayan expresado el deseo de cambiar de lugar de destino; y los traslados de personal que convengan a la Organización (según las competencias y los perfiles necesarios).
- b) La fase de aplicación: una vez aprobados por el Director General los planes de movilidad, HRM publicará un boletín con la lista de todos los puestos que estén vacantes (o vayan a estarlo en un plazo de 12 a 18 meses) y los puestos ocupados por funcionarios que previsiblemente vayan a ser trasladados. Este boletín de vacantes se publicará anualmente. Todos los movimientos geográficos que entrañen un ascenso discurrirán conforme a la política de contratación normal. Una vez completado el proceso de contratación, HRM, junto con los sectores, revisará los

planes de movilidad y presentará al Director General recomendaciones complementarias.

- c) HRM mantendrá consultas con las asociaciones del personal en lo referente a todo este proceso.

Medidas de apoyo

15. Con objeto de promover la movilidad e incentivar a los funcionarios a cambiar de lugar de destino, se instituirán las medidas de apoyo que a continuación se exponen.

Medidas vigentes

16. Se mantendrán las medidas de apoyo comunes al sistema de las Naciones Unidas actualmente en vigor, en especial las prestaciones por movilidad, condiciones de vida difíciles y sustitución del pago de los gastos de mudanza, así como la prestación por condiciones de vida peligrosas en determinados lugares de destino. A éstas se suman otras prestaciones habituales como el subsidio de educación, los viajes para visitar a la familia, las vacaciones en el país de origen y, en el caso de lugares de destino difíciles, licencias de descanso y recuperación que suponen cinco días de licencia especial, con paga y dietas, en un sitio tranquilo próximo al lugar de destino. En el momento de ser destinado, un funcionario también tiene derecho a una prima de instalación que le ayuda a cubrir sus gastos por ese concepto.

17. Además, en los casos de traslado a un lugar de destino fuera de la Sede que no entrañen cambio de grado, se otorgarán escalones suplementarios conforme a los siguientes criterios: 3 escalones en caso de traslado a un lugar de destino con condiciones de vida difíciles de tipo E, D o C no apto para las familias; y 2 escalones en caso de traslado a un lugar de destino de tipo A, B o C apto para las familias. En los traslados subsiguientes no se concederían más escalones suplementarios. Este incentivo no se aplica a los traslados a la Sede ni a lugares de destino H (que incluyen las oficinas de enlace).

Nuevas medidas

18. Se implantarán las nuevas medidas de apoyo siguientes:

- a) a fin de facilitar su instalación inicial, se concederá a los funcionarios destinados fuera de la Sede una misión de pre-adscripción de una semana con objeto de que antes de incorporarse a su trabajo viajen al nuevo lugar de destino para ocuparse de los detalles prácticos (alojamiento, escuelas y otros asuntos familiares). Con ello serán más eficaces desde el momento en que empiecen a trabajar;
- b) se elaborará una estrategia global de comunicación para respaldar y promover la movilidad geográfica. Se reunirá información específica de cada país, utilizando datos de la BFC y de las dependencias "in situ" de otros organismos de las Naciones Unidas y aprovechando al máximo la información disponible en Internet. Se dará amplia difusión al programa de las Naciones Unidas de apoyo a la carrera profesional de los funcionarios y sus cónyuges y a toda información al respecto y se examinarán y mejorarán las presentaciones que se imparten a los funcionarios antes de que éstos se incorporen a puestos fuera de la Sede;
- c) se pondrá en marcha un servicio adecuado de asesoramiento sobre movilidad geográfica, del que formará parte un mecanismo de tutoría para los funcionarios recién adscritos;
- d) a los funcionarios que hayan alcanzado el máximo de su escala de sueldos y a quienes por consiguiente no se pueda otorgar escalones suplementarios se les concederá una suma global anual equivalente al importe de dos o tres escalones

durante el periodo de adscripción fuera de la Sede, conforme a los criterios siguientes: el equivalente a 3 escalones en caso de traslado a lugares de destino con condiciones de vida difíciles E, D y C no aptos para las familias; y el equivalente a 2 escalones en caso de traslado a lugares de destino de tipo A, B y C apto para las familias. Si después la persona fuera trasladada a otro lugar de destino fuera de la Sede, recibiría una suma global anual equivalente a la concesión de 2 escalones, para lugares de destino con condiciones de vida difíciles de tipo E, D o C no aptos para familias, y de 1 escalón para lugares de destino A, B o C aptos para las familias. Si ás adelante hubiera otros traslados, no se concedería ninguna otra suma global. Este incentivo no se aplica a los traslados a la Sede ni a los lugares de destino H, que incluyen las oficinas de enlace;

- e) se mejorarán las medidas de promoción y desarrollo profesional de los funcionarios de categoría P-4 o superior, otorgando prioridad en el proceso de contratación, a igual nivel de competencia entre candidatos, al personal que se haya desempeñado con éxito fuera de la Sede;
- f) se mantendrá la idea de que los destinos fuera de la Sede son un criterio de ascenso por méritos. En particular, el número de puestos ocupados sobre el terreno y el hecho de haber trabajado en lugares de destino E, D o C no aptos para familias entrañarán puntos adicionales para la concesión de un ascenso por méritos;
- g) en todas las notificaciones de ascenso y prolongaciones de contrato de los funcionarios se incluirá una cláusula sobre la política de movilidad de la Organización, como se viene haciendo actualmente en las cartas de nombramiento de los nuevos funcionarios;
- h) es fundamental disponer de personal experimentado y de alto nivel para reforzar el trabajo realizado en la Sede y fuera de ella y prestar a los Estados Miembros el excelente asesoramiento que necesitan. A los funcionarios de categoría P-5 que trabajen en la Sede y estén a menos de 10 años de la jubilación se les garantizará que, una vez concluida su adscripción fuera de la Sede, serán nombrados de nuevo para un puesto en la Sede. Idéntica disposición se aplicará a los funcionarios de categoría P-5 que trabajen sobre el terreno, estén a menos de 10 años de la jubilación y hayan servido al menos 10 años fuera de la Sede.

Plan de movilidad a corto plazo

19. HRM ha elaborado un plan de movilidad a corto plazo que tiene un doble objetivo: cubrir las necesidades operacionales a corto plazo, y mejorar la experiencia y los conocimientos profesionales de los funcionarios, contribuyendo con ello al avance general de su carrera. En el plan se propone un marco general para adscripciones a corto plazo de hasta 12 meses, y se prevén dietas para compensar a los funcionarios de los gastos que conlleven la adscripción y los procedimientos anexos. HRM está llevando a cabo las necesarias consultas internas antes de someter la propuesta al Director General.

Calendario

20. Por decisión del Director General (DG/Note/08/09, de 31 de marzo de 2008), la política de movilidad obligatoria está en vigor desde el 1º de octubre de 2008. Algunas de las medidas de apoyo serán instituidas de inmediato y otras se aplicarán una vez queden definidas. Dentro de dos años se examinarán esas medidas de apoyo y sus efectos.

Repercusiones administrativas y financieras

21. Para cumplir el objetivo de incrementar la movilidad geográfica, en particular desde la Sede, es preciso invertir específicamente en ello, sobre todo en HRM para asegurar una buena coordinación, ejecución y supervisión de la movilidad geográfica, comprendidas las medidas de apoyo propuestas (asesoramiento, comunicación e incentivos económicos). En la fase piloto inicial, se utilizarán las actuales partidas de gastos de personal para subvenir a los costos correspondientes.

Medida que se prevé adopte el Consejo Ejecutivo

22. Habida cuenta de lo que antecede, el Consejo Ejecutivo podría adoptar una decisión del siguiente tenor:

El Consejo Ejecutivo,

1. Habiendo examinado el documento 181 EX/6,
2. Acoge con agrado la labor realizada en la formulación de una estrategia para hacer efectiva la movilidad geográfica;
3. Pide al Director General que:
 - a) aplique la estrategia;
 - b) le informe, en su 184ª reunión, de los progresos realizados en la aplicación de la estrategia.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Consejo Ejecutivo

181ª reunión

181 EX/6 Add.

PARÍS, 22 de abril de 2009
Original: Inglés

Punto 6 del orden del día provisional revisado

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL SOBRE LA MARCHA DEL PROCESO DE REFORMA

ESTRATEGIA PARA HACER EFECTIVA LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA

ADDENDUM

RESUMEN

De conformidad con el punto 2805.7 del Manual Administrativo de la UNESCO, el Sindicato del Personal de la UNESCO (STU) presenta sus observaciones sobre este informe del Director General.

I. INTRODUCCIÓN

I.1 La “política integral sobre contratación, rotación y promoción” se publicó el 29 de septiembre de 2003 (Circular Administrativa N° 2191). En lo que respecta a la rotación, esta política ha arrojado resultados limitados y en la actualidad los movimientos de personal entre los lugares de destino ascienden a un máximo de 45 traslados anuales, en promedio.

La política de rotación de la UNESCO fue evaluada por el Auditor Externo en el documento 179 EX/31 Parte I y examinada en anteriores reuniones del Consejo Ejecutivo. Posteriormente la rotación adquirió carácter obligatorio, en virtud de la nota del Director General DG/Note/08/09, publicada el 31 de marzo de 2008, que indicaba que los representantes del personal serían consultados sobre las modalidades de aplicación. El objetivo global de ese ejercicio de revisión era mejorar la política y los índices de movilidad del personal internacional de la UNESCO.

Entre septiembre de 2008 y enero de 2009, los representantes del personal del STU y la AIPU participaron en no menos de cuatro reuniones de trabajo celebradas por HRM, así como en docenas de sesiones del Consejo Consultivo de Políticas de Personal (ACPP), en calidad de observadores.

Para formular su posición en el tema de la movilidad geográfica, el STU consultó a colegas y asociaciones de personal de varios organismos del sistema de las Naciones Unidas que ya han aplicado una política de rotación o están en vías de hacerlo. El STU consultó también al personal de la UNESCO mediante una encuesta, grupos de trabajo y un debate abierto celebrado conjuntamente con la AIPU, en el que participaron colegas de la Sede y de las unidades fuera de la Sede.

Los resultados de esas consultas ponen de relieve la disposición del personal de la UNESCO a cambiar de lugar de destino, siempre y cuando se ponga en vigor un marco de movilidad claro y previsible. Asimismo revelan la realidad múltiple del personal de la UNESCO, que tal vez necesite de diversas opciones de movilidad, si todo el personal internacional ha de recibir la oportunidad de trasladarse.

I.2 La nueva estrategia sobre movilidad geográfica que se propone en el documento 181 EX/6 tiene un alcance limitado. Tan sólo mejora determinados aspectos (tales como la fijación de un periodo máximo de adscripción a los lugares de destino con condiciones de vida difíciles), **pero, en opinión del STU, no aborda los problemas reales que han afectado hasta ahora a la rotación en tanto que política coherente, aceptada por el personal de la UNESCO.**

El mecanismo de toma de decisiones sobre la rotación sigue intacto, a pesar de ser el elemento central de cualquier política de movilidad. **La nueva estrategia no crea un mecanismo de selección transparente y equitativo, basado en una evaluación justa de los méritos y las competencias que se necesitan para los puestos.** No expone con claridad las medidas de acompañamiento que fomentarían la movilidad ni elabora las hipótesis o proyecciones financieras correspondientes. En general, la estrategia insiste en una imagen negativa de la movilidad, según la cual el personal estaría obligado a trasladarse a causa de las “necesidades de la Organización”, en lugar de hacer de la movilidad un aliciente para la evolución profesional, las perspectivas de carrera y la mejor manera de servir a los objetivos de la Organización.

Por todo lo que antecede, el STU considera que la estrategia propuesta no aborda los problemas planteados por la política de rotación de 2003 y, por consiguiente, no logrará su objetivo de mejorar la movilidad del personal.

II. LA POSICIÓN DEL STU CON RESPECTO A LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA (ROTACIÓN)

II.1 Desde la creación del sistema de las Naciones Unidas, el personal ha sido contratado en la Sede o en las unidades fuera de la Sede y trasladado de un lugar de destino a otro cuando ha sido necesario, sin que hubiera una política específica al respecto. En principio, el personal de la función pública internacional puede ser enviado a prestar servicio a cualquier lugar de destino. De hecho, en la gran mayoría de los contratos de los funcionarios del Cuadro Orgánico del sistema de las Naciones Unidas (con pocas excepciones) figura una cláusula que estipula que al miembro del personal puede asignársele cualquier función que la Organización considere necesaria para la consecución de sus objetivos y la ejecución de su programa.

De manera que es posible afirmar que la “rotación” ha existido desde la creación misma del sistema de las Naciones Unidas. Pero únicamente en los últimos años se ha elaborado el concepto de “política de rotación”, entendido como el movimiento sistemático del personal entre los lugares de destino, como parte del importante proceso de reforma que viene aplicándose en las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

En el caso de la UNESCO, la “política integral sobre contratación, rotación y promoción” antes mencionada fue adoptada oficialmente en 2003, a petición de los Estados Miembros.

El párrafo 88 de dicha política estipula que “... la rotación tendrá carácter voluntario para los funcionarios ya en servicio ... Será empero obligatoria para todos los funcionarios en servicio o recientemente contratados que sean nombrados en puestos sujetos a rotación tras la publicación de la presente circular administrativa”. El párrafo 89 afirma que el “carácter voluntario” destinado a los funcionarios en servicio se reexaminará al cabo de cinco años de aplicación”.

Esta revisión fue el tema de la “Nota Azul” del Director General del 31 de marzo de 2008, por la que se decidió que la rotación se aplicaría a todos los funcionarios internacionales del Cuadro Orgánico a partir del 1º de octubre de 2008.

En la práctica, la aplicación de la política de rotación ha sido bastante problemática desde que se adoptó en 2003, aunque en el papel parezca en general positiva y beneficiosa para todos. Este es el tema y la razón principal de las observaciones del STU al documento 181 EX/6 y, en sentido lato, al examen actual de la rotación en la UNESCO, tal como han señalado a menudo los Estados Miembros.

De hecho, HRM (mediante una revisión efectuada en 2007), el ACPP y el Auditor Externo (en su informe a la 179ª reunión del Consejo Ejecutivo, documento 179 EX/31, Parte I) admitieron estas limitaciones y coincidieron en que era necesario hacer algo para subsanarlas. **Hoy en día, el desafío principal, al igual que ocurría en 2003, consiste en velar por que la práctica actual refleje claramente la política formulada y que dicha práctica se aplique de manera justa, equitativa, organizada y bien orientada.**

El STU reitera que el personal de la UNESCO no se opone al concepto de movilidad geográfica, como lo demuestran las amplias consultas realizadas por el STU. No obstante, para que una política de rotación nueva o revisada resulte viable y beneficiosa, tanto para la Organización como para el personal, debe abordar con eficacia las limitaciones anteriores y estructurar claramente la movilidad dentro de la UNESCO.

II.2 Definiciones de rotación y movilidad geográfica

La política de 2003 definió la rotación (párrafo 85) como “el movimiento de miembros del personal del Cuadro Orgánico y categorías superiores de un lugar de destino a otro. Esos movimientos pueden efectuarse al mismo nivel mediante un traslado a grado igual o mediante una promoción competitiva a un puesto de grado superior”.

La nueva “Estrategia para hacer efectiva la movilidad geográfica” (181 EX/6) da una nueva definición de rotación como movilidad geográfica de los funcionarios del Cuadro Orgánico de un lugar de destino a otro, lo que excluye los traslados laterales o intersectoriales entre puestos ubicados en el mismo lugar de destino. En cuanto a sus objetivos y “principios básicos”, la estrategia afirma que la rotación “viene determinada por las necesidades de la institución”, “es obligatoria y aplicable a todos los funcionarios del Cuadro Orgánico” y debería considerarse como parte integrante de la evolución de la carrera de los funcionarios.

El STU está de acuerdo con la nueva definición de la rotación como movilidad geográfica propuesta por HRM. Pero, sobre la base de los comentarios recopilados entre los miembros del personal en la Sede y fuera de la Sede, el STU está convencido de que la movilidad geográfica no puede funcionar sin una mayor movilidad funcional. El STU entiende la movilidad funcional como movimientos o traslados entre puestos dentro de un mismo lugar de destino. El fomento de los traslados laterales o intersectoriales es importante para la rotación (a fin de garantizar la disponibilidad de puestos) pero también para las perspectivas de carrera del personal. Por consiguiente, la movilidad funcional dentro del mismo lugar de destino debería ser parte integral de la política de rotación revisada.

Según las definiciones antes expuestas y sobre la base de los datos presentados por HRM y reproducidos en el informe del Auditor Externo, en los tres últimos bienios (2002-2007) hubo 253 movimientos geográficos de personal (de la Sede a las unidades fuera de la Sede y viceversa, y entre unidades en el terreno), lo que arroja un promedio de entre 40 y 45 traslados anuales. La gran mayoría de estos movimientos fueron consecuencia de procesos competitivos (contratación “clásica”), lo que entraña el interrogante de **si pueden atribuirse a una política de rotación o más bien forman parte de un procedimiento normal de contratación.**

II.3 Principios normativos básicos propuestos por el STU:

Para enfrentarse mejor con los problemas e inconvenientes que entraña la aplicación de la política de rotación de la UNESCO, el STU ha definido cuatro principios generales que deberían orientar toda actuación en este ámbito y servir de base para la formulación de una política o estrategia y, lo que es aún más importante, para su aplicación.

1. Claridad de propósito, eficacia e interoperabilidad

En última instancia, con la rotación se intenta situar a las personas adecuadas en los puestos adecuados para contribuir eficazmente a cumplir el mandato de la Organización. Suele convenirse en que la rotación no es un fin en sí misma. Antes de generalizar los procesos de rotación, debería realizarse un análisis serio de la relación costo-beneficio del mandato básico de la UNESCO y las modalidades de ejecución de su programa en la hipótesis de que aumentase la rotación del personal. La compatibilidad de esta política con otras, como la de descentralización del programa y el presupuesto, tendría que quedar claramente demostrada.

2. Transparencia y neutralidad

La transparencia es esencial para la aplicación de cualquier política de rotación o estrategia de movilidad geográfica. Para que una decisión sea aceptada y respetada, hay que poner la información correspondiente al alcance de todo el mundo y la decisión ha de adoptarse de forma transparente y neutral. La práctica actual de descentralizar por completo la gestión de recursos humanos hacia los sectores da lugar a unas decisiones opacas, fragmentarias e inconexas (a lo que se añade la falta de financiación y planificación) y podría incluso comprometer la validez de una política de rotación teóricamente intachable, como pone de relieve el intento fallido de 2003.

La desaparición progresiva de las descripciones genéricas de puestos de categoría P y su sustitución por perfiles hiperespecializados y mutuamente excluyentes de ámbitos específicos de las ciencias, la cultura, la educación, etc., ha vuelto virtualmente imposible la movilidad de los funcionarios entre los sectores y desde los servicios centrales en función de los méritos y del análisis de las competencias que requiere un puesto. Ello limita las opciones de movilidad y las posibilidades de que la Administración encuentre a la persona adecuada para puestos de otros lugares de destino. La creación de un “**comité de análisis de la movilidad**” (como se ha hecho en otros organismos especializados) constituiría el primer paso hacia una gestión más transparente y neutral del proceso de rotación.

3. Justicia, igualdad y no discriminación

Las decisiones en materia de movilidad geográfica no han de discriminar a ninguna categoría de personal. Ello supone que se respete la igualdad entre hombres y mujeres y se tengan en cuenta factores vinculados a las circunstancias familiares (niños pequeños, cónyuges que trabajan, parejas divorciadas, niños con necesidades especiales, etc.) que pueden requerir planteamientos especiales de movilidad, y factores asociados a las necesidades de desarrollo y a las aspiraciones profesionales de los funcionarios. A este respecto cabe señalar que en otros organismos de las Naciones Unidas se ha decidido conceder mayor importancia y atención que antes a las necesidades y preferencias de los funcionarios y minimizar los trastornos que se les inflige a ellos, a sus familias y a sus parejas¹.

4. Iniciativa voluntaria dentro de un plan obligatorio

El principio de rotación voluntaria ha de mantenerse incluso en el marco de un plan obligatorio mediante un mecanismo de prioridades y dispensas. Siempre habrá funcionarios que, por motivos personales o profesionales, no deseen cambiar de destino en un momento determinado y funcionarios que, por el contrario, lo harían de buen grado. Forzar a los primeros y desatender los deseos de los segundos genera frustración general, puede penalizar a ciertas categorías de personal y, en última instancia, resulta contraproducente.

II.4 Ciclo de rotación

Hoy día no se están aplicando muchas de las modalidades y fases presentadas en la política de rotación de 2003. Los puntos 101 a 110, en particular, nunca se han puesto en práctica. Por ejemplo, nunca se han tomado disposiciones para la publicación de una lista de puestos que van a quedar vacantes para que los funcionarios que deseen cambiar de puesto puedan manifestar su interés al respecto (véase el documento 179 EX/31, Parte I). En la práctica actual, cada vacante suele notificarse por separado, habitualmente se aplica el proceso de contratación “normal” y a menudo se incumple la exigencia de sacar los puestos a concurso interno antes de abrirlos a candidatos externos.

En la nueva Estrategia propuesta por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (HRM) se establecen las cuatro etapas siguientes: 1) la cumplimentación obligatoria del cuestionario sobre intenciones del personal; 2) la elaboración de los planes sectoriales bienales, que habrán de ser aprobados por el Director General; 3) la publicación por HRM de un boletín con la lista de los puestos vacantes en un plazo de 18 meses; y 4) los movimientos geográficos que entrañen un ascenso discurrirán conforme a la política de contratación normal. En la Estrategia no se especifica realmente lo que ocurre con los movimientos que no entrañan ascenso, es decir, los traslados sin cambio de categoría. ¿Ha de suponerse que este tipo de movimientos se tramitarán en el marco de la estructura decisoria de los sectores, es decir, los subdirectores generales y el Director General?

¹ ONUSIDA. Política de movilidad. Noviembre de 2008

El STU es del parecer que **falta algo entre las etapas tres y cuatro del ciclo descrito en el párrafo anterior**. Tendría que existir una etapa en la que se diese prioridad a la movilidad geográfica voluntaria sin cambio de categoría. Ello puede llevarse a cabo volviendo a centralizar la gestión de los procesos de movilidad y haciendo que las descripciones de puestos, que últimamente tienden a ser más específicas y técnicas, sean más sencillas.

II.5 Condiciones de movilidad geográfica

A juicio del STU, han de introducirse dos elementos en la Estrategia de movilidad geográfica: un sistema centralizado de gestión y unas medidas de apoyo claramente definidas.

i) Gestión de la movilidad

Para planificar la movilidad en función del modelo y las necesidades de dotación de personal de los sectores de la UNESCO, ha de centralizarse la información de forma que las vacantes y las posibilidades de traslado se notifiquen a todos los funcionarios y no sólo a los de sectores concretos. Esta es la única manera de lograr que la movilidad del personal sea funcional e intersectorial.

Unos mecanismos de información transparentes y centralizados han de acompañarse de mecanismos de decisión sobre la movilidad que garanticen unos procesos competitivos basados en el mérito y la justa evaluación de las competencias requeridas para el puesto vacante. **El STU sigue convencido de que sólo un proceso decisorio neutral y transparente que adecue eficazmente la oferta y la demanda y recurra a funcionarios para cubrir las vacantes de diferentes destinos abrirá posibilidades reales de movilidad para todos los funcionarios de contratación internacional.**

Conforme a los principios de las políticas más recientes de las Naciones Unidas, el STU ha fundamentado ampliamente la necesidad de crear un comité de análisis de la movilidad que intervendría una vez que las oficinas fuera de la Sede y los sectores hubieran hecho una preselección de los candidatos. Este comité analizaría el proceso para averiguar si se habían respetado los criterios de selección. El STU ha hecho varias propuestas a este respecto, que lamentablemente no se han tomado en cuenta en la nueva Estrategia de movilidad geográfica. El modelo de trabajo propuesto era una estructura plural, en la que los sindicatos y asociaciones de personal ejercerían funciones de consulta y HRM de secretaría. El comité de análisis de la movilidad propuesto examinaría la lista de las candidaturas de funcionarios preseleccionadas para los puestos vacantes, así como las dispensas y las solicitudes de prórroga, y haría al Director General recomendaciones al respecto. Los traslados sin cambio de categoría podrían hacerse efectivos *inmediatamente* después de la decisión correspondiente del Director General. Los ascensos tendrían que recibir el visto bueno de la Junta Asesora en Asuntos Individuales de Personal (PAB).

ii) Medidas de apoyo

Las consultas del STU con funcionarios recién incorporados a otro lugar de destino ponen de relieve una clara preocupación por el hecho de que, en ese proceso, el personal de la UNESCO recibe bastante menos apoyo que el de otros organismos de las Naciones Unidas.

Resulta sintomático que, como se advierte al examinar en detalle la sección sobre las **nuevas medidas de apoyo** del documento 181 EX/6, sólo 2 de las 8 "medidas" se refieren a algo útil y concreto (una misión de pre-adscrición de una semana y la concesión de escalones suplementarios o de una suma global). Las otras seis medidas consisten en referencias generales a una estrategia de comunicación (comprendido el acopio de "información específica de cada país") y a un "asesoramiento adecuado" o en incentivos negativos, haciendo depender la progresión profesional de los destinos fuera de la sede.

En opinión del STU, si la UNESCO desea realmente que esta vez su política de rotación funcione, **debe adoptar medidas concretas de apoyo e incentivo a la movilidad.**

A menos que tales medidas queden claramente expuestas en un documento de política e integradas en el Estatuto y Reglamento del Personal, toda declaración de buenas intenciones no pasaría de ser una mera ilusión. El actual mecanismo de tutoría es buen ejemplo de ello: toda vez que depende enteramente de la disponibilidad y buena voluntad de la oficina sobre el terreno o del personal de la Sede, cuyas labores y responsabilidades habituales ya les suponen una excesiva carga de trabajo, no hay absolutamente ningún modo de garantizar un apoyo concreto a los funcionarios recién incorporados a un lugar de destino.

III. CONCLUSIÓN

El STU ha formulado una serie de propuestas en cuanto a posibles medidas de apoyo, por ejemplo: a) prestar servicios fiables y competitivos de reubicación, ya sea suscribiendo acuerdos con centros de apoyo de las Naciones Unidas o contratando a una empresa que se dedique a estos menesteres (ocupándose de buscar alojamiento y escuelas, de los trámites administrativos, de aconsejar sobre medidas de seguridad, de cuestiones médicas, de conseguir un vehículo, etc.); b) facilitar la inserción laboral del cónyuge, entre otras cosas negociando permisos de trabajo en todos los países en donde haya lugares de destino y participando en el programa de las Naciones Unidas de apoyo a la carrera profesional de los funcionarios y sus cónyuges; y c) cuando el desplazamiento de un funcionario suponga que el cónyuge pierde un empleo remunerado, proporcionar una indemnización razonable, por lo menos durante el primer año.

A lo largo del proceso de formulación de la nueva estrategia para hacer efectiva la movilidad geográfica, el STU ha emitido una serie de propuestas y se ha hecho eco de los problemas y las preocupaciones del personal. Hemos dado a conocer nuestra opinión y comunicado a HRM los resultados de los grupos de trabajo y la encuesta realizada entre el personal en torno al tema de la rotación.

El STU ha insistido con firmeza en la importancia de una gestión centralizada del plan de rotación obligatoria. También ha propugnado activamente soluciones innovadoras en materia de movilidad, tales como el canje de puestos por un tiempo limitado, las cesiones en comisión de servicio dentro de las Naciones Unidas o las adscripciones de corta duración para cubrir las necesidades de una plantilla de la UNESCO caracterizada por la diversidad, manteniendo a la vez los objetivos de la estrategia. Hemos insistido igualmente en la necesidad de definir la estrategia a partir del concepto de "voluntariedad dentro de la obligatoriedad". Lamentablemente, la mayoría de nuestras propuestas no han quedado recogidas en la nueva estrategia para hacer efectiva la movilidad geográfica, lo que demuestra la falta de voluntad de la Administración de tener en cuenta las verdaderas preocupaciones del personal.

Sería deseable que la Administración, a la hora de definir sus políticas de personal, tuviera en cuenta a sus funcionarios no sólo por los puestos que ocupan, sino también por sus preocupaciones y aspiraciones personales, lo que serviría para cultivar el más valioso recurso de la Organización. Ello supone considerar la dotación de personal desde una perspectiva que trascienda lo estrictamente administrativo: ello exige una verdadera gestión de los recursos humanos de la Organización.

Los representantes del personal están bien situados para hacerse eco de los intereses y preocupaciones de los funcionarios y contribuir a formular políticas que sean pertinentes y aplicables. Por tal motivo **el STU sigue poniendo en duda la utilidad de la nueva estrategia para hacer efectiva la movilidad geográfica con vistas a corregir la actual situación.** Quedan simplemente demasiados interrogantes abiertos acerca del cálculo de los costos, el funcionamiento real del mecanismo decisorio o las modalidades de adscripción de corta duración, entre otras cosas.