



CONSEJO

129º período de sesiones

Roma, 16-18 de noviembre de 2005

**Armonización de las condiciones de viaje en todo el sistema de las
Naciones Unidas
(JIU/REP/2004/10)**

1. El presente informe de la Dependencia Común de Inspección va acompañado de las observaciones del Director General.
2. Habida cuenta del asunto, se propone la presentación de este informe de la Dependencia Común de Inspección al Comité de Finanzas para su examen. Se invita al Comité a ratificar las observaciones del Director General sobre el informe.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

JIU REPORT 2004/10

**Armonización de las condiciones de viaje
en todo el sistema de las Naciones Unidas**

Observaciones del Director General

Observaciones generales

Las recomendaciones indicadas más abajo, con arreglo al formato establecido, son aquellas que han sido consideradas directamente pertinentes para la FAO. Se hacen las siguientes observaciones respecto de otras recomendaciones:

En relación con la recomendación 2, cabe señalar que la FAO ha avanzado considerablemente en comparación con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por lo que respecta al uso de los sistemas de pago de una suma fija y, particularmente, de los pagos de una suma fija para recursos no correspondientes al personal y consultores que se introducirán en un futuro próximo. La FAO está estudiando asimismo la viabilidad de efectuar un pago de una suma fija para el transporte de los efectos personales.

En relación con la recomendación 4, cabe observar que la FAO ya emplea procedimientos de autocertificación combinados con auditorías aleatorias y respaldados por una herramienta administrativa basada en Internet.

Por lo que respecta a la recomendación 10, la FAO ha aumentado ya el umbral mínimo para la concesión de paradas con fines de descanso a 18 horas para todos los tipos de viajes.

Observaciones sobre las recomendaciones

Destinatario de la recomendación:

Jefe ejecutivo

Órgano legislativo

Otro destinatario (especifíquese)
*Asamblea General (AG) y Junta de los
jefes ejecutivos del sistema de las
Naciones Unidas para la coordinación
(JJE)*

Recomendación 1:

La Asamblea General debería indicar al Secretario General que examinara, dentro del marco de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), los criterios utilizados para determinar la clase de viaje de los funcionarios, con miras a adoptar una política común a nivel del sistema de las Naciones Unidas en particular con respecto al mínimo tiempo de viaje para tener derecho a la clase ejecutiva. La JJE debería tener en cuenta la recomendación de la Comisión de Administración Pública Internacional que figura en su informe anual de 1997.¹

Entre otros factores que han de tenerse en cuenta cabe citar los drásticos cambios en el sector de las líneas aéreas en los últimos años y el deterioro resultante de las condiciones de viaje, el aumento del tiempo de viaje como consecuencia de mayores medidas de seguridad, y la opinión del Servicio Médico de las Naciones Unidas sobre los peligros que entrañan

¹ A/52/30 "Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1997", párr. 275.

para la salud los viajes aéreos de larga distancia y las medidas para reducirlos al mínimo (incluida la posibilidad de establecer un límite de edad para tener derecho a la clase ejecutiva).

Además, por lo común, sólo los jefes de las organizaciones deberían viajar en primera clase y los derechos de viaje de los altos funcionarios deberían limitarse a la clase ejecutiva con objeto de lograr una mayor uniformidad (párrs. 23-30).

¿Puede ser dicha recomendación potencialmente pertinente para la FAO?

Sí

No:

Decisión y/o medidas propuestas:

Ratificada

Adoptada con modificaciones

Rechazada

Explicación y/o medidas propuestas: Si se efectuara una revisión bajo los auspicios de la JJE tal como se recomienda, y se adoptara, como norma general, un umbral inferior a las nueve horas para tener derecho a la clase ejecutiva (tal como se aplica en la FAO), se mejorarían las condiciones de viaje de los funcionarios y otro personal de la FAO, pero conllevaría importantes repercusiones financieras que no serían compatibles con las restricciones financieras actuales.

Sí

No:

Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento:

Destinatario de la recomendación:

Jefe ejecutivo

Órgano legislativo

Otro destinatario (especifíquese)

Recomendación 3:

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que paguen una suma fija para vacaciones en el país de origen, viajes para visitar a la familia y viajes relacionados con el subsidio de educación deberían utilizar como valor de referencia el 75% del precio completo en clase económica (el precio publicado por la Asociación Internacional de Transportes Aéreos (IATA)) por la ruta más directa (párrs. 55 a 60).

¿Puede ser dicha recomendación potencialmente pertinente para la FAO?

Sí

No:

Decisión y/o medidas propuestas:	Ratificada	<input type="checkbox"/>
	Adoptada con modificaciones	<input checked="" type="checkbox"/>
	Rechazada	<input type="checkbox"/>

Explicación y/o medidas propuestas: La FAO ya está consiguiendo economizar a través de su sistema de pago de una suma fija equivalente al 80 por ciento. No se prevé que una reducción al 75 por ciento genere ahorros incrementales considerables, pero quizá se estudien las posibles repercusiones de dicha reducción.

Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento:	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No: <input type="checkbox"/>
---	--	------------------------------

Destinatario de la recomendación:	Jefe ejecutivo	<input checked="" type="checkbox"/>
	Órgano legislativo	<input type="checkbox"/>
	Otro destinatario (especifíquese)	<input type="checkbox"/>

Recomendación 6:

En interés de las organizaciones los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas deberían hacer cumplir la norma relativa al uso de otros posibles medios de transporte cuando sean más económicos. Deberían modificarse las normas y disposiciones pertinentes según sean aplicables en cada caso (párrs. 37 a 43).

¿Puede ser dicha recomendación potencialmente pertinente para la FAO?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No: <input type="checkbox"/>
--	--	------------------------------

Decisión y/o medidas propuestas:	Ratificada	<input type="checkbox"/>
	Adoptada con modificaciones	<input type="checkbox"/>
	Rechazada	<input checked="" type="checkbox"/>

Explicación y/o medidas propuestas: Los viajes en tren en primera clase pueden ser más costosos que los viajes en avión en clase económica rebajada.

Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento:	Sí <input type="checkbox"/>	No: <input checked="" type="checkbox"/>
---	-----------------------------	---

Destinatario de la recomendación:	Jefe ejecutivo	<input checked="" type="checkbox"/>
	Órgano legislativo	<input type="checkbox"/>
	Otro destinatario (especifíquese) <i>Secretario General de las Naciones Unidas</i>	<input type="checkbox"/>

Recomendación 8:

En interés de agilizar los procedimientos de reembolso de los viajes en automóvil privado, el Secretario General debería examinar el sistema actual de estimación de distancia con miras a reemplazarlo con una tasa estándar que han de aplicar en todo el mundo las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (párrs. 45 a 48).

¿Puede ser dicha recomendación potencialmente pertinente para la FAO? Sí No:

Decisión y/o medidas propuestas:	Ratificada	<input checked="" type="checkbox"/>
	Adoptada con modificaciones	<input type="checkbox"/>
	Rechazada	<input type="checkbox"/>

Explicación y/o medidas propuestas: Se respalda la recomendación pues, efectivamente, el sistema de estimación de distancia empleado en la actualidad es complicado y da cabida a interpretaciones. Las disposiciones actuales para el reembolso de los gastos de viaje en automóvil privado son innecesariamente engorrosas.

Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento: Sí No:

Destinatario de la recomendación:	Jefe ejecutivo	<input checked="" type="checkbox"/>
	Órgano legislativo	<input type="checkbox"/>
	Otro destinatario (especifíquese)	<input type="checkbox"/>

Recomendación 9:

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que no abonan el adelanto completo de las dietas y/o los pequeños gastos de salida y llegada (la OIT, la OMS, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la OACI, la UPU y la OMI) deberían introducir esta práctica óptima que actualmente se utiliza en diversas organizaciones del sistema con objeto de reducir la carga de trabajo relacionada con la solicitud de reembolso de gastos de viaje. Las organizaciones deberían tratar de automatizar (en línea) la tramitación de tales solicitudes (párrs. 68 a 71).

¿Puede ser dicha recomendación potencialmente pertinente para la FAO?

Sí No:

Decisión y/o medidas propuestas:

Ratificada

Adoptada con modificaciones

Rechazada

Explicación y/o medidas propuestas: Por lo que respecta a la primera parte, la FAO ya paga el 100 por ciento de las dietas y de los gastos de salida y llegada a los viajeros. Se respalda la tramitación en línea de solicitudes de reembolso de gastos de viaje, con sujeción a las actuales restricciones presupuestarias.

Incluir la recomendación y las medidas en el informe anual de seguimiento:

Sí No:

**ARMONIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIAJE EN
TODO EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Ion Gorita

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas

JIU/REP/2004/10

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

**ARMONIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIAJE EN
TODO EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Ion Gorita

Dependencia Común de Inspección



**Naciones Unidas
Ginebra, 2004**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Siglas		4
Resumen		5
Introducción.....	1 - 10	10
I. Viajes de funcionarios	11 - 71	12
A. Categorías de viajes	11 - 14	12
B. Clase de los viajes por vía aérea	15 - 36	14
Antecedentes	16 - 19	14
Condiciones de viaje para los altos funcionarios.....	20 - 22	15
Condiciones de viaje para los demás funcionarios	23 - 30	16
Prácticas de viaje en el sector privado y en otras organizaciones	31 - 32	18
Excepciones a las condiciones de viaje aprobadas	33 - 36	18
C. Viajes en otros medios de transporte	37 - 48	20
Viajes por vía marítima.....	39 - 40	20
Viajes por ferrocarril.....	41 - 43	20
Viajes por carretera	44 - 48	21
D. La adopción de la suma fija en los viajes	49 - 63	22
Categorías de viaje para los que se puede pedir la opción de la suma fija.....	52 - 53	23
Modo de viaje	54	23
Monto de la suma fija	55 - 61	23
Justificantes del viaje	62 - 63	25

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. (continuación)		
E. Paradas	64 - 67	26
F. Dietas y pequeños gastos de salida y llegada	68 - 71	27
II. Gastos de viaje de los miembros de los órganos principales y órganos subsidiarios	72 - 75	28
A. Diferencias entre las organizaciones del régimen común.....	74	29
B. Discrepancias en el sistema de las Naciones Unidas.....	75	30
<i>Anexos</i>		
1. Organizaciones comprendidas en el estudio		32
2. Categorías de viajes.....		33
3. Resumen cronológico		34
4. Condiciones de viaje aplicables a los vuelos realizados por funcionarios de categoría superior de las Naciones Unidas (categorías equivalentes a secretario general adjunto y subsecretario general).....		40
5. Condiciones de viaje aplicables a los vuelos realizados por funcionarios del sistema de las Naciones Unidas de categoría D-2 y categorías inferiores.....		41
6. Resumen de las excepciones a las condiciones de viaje concedidas en las Naciones Unidas.....		42
7. Opción de una suma fija para gastos de viaje		43
8. Anticipos de dietas y de pequeños gastos de salida y llegada.....		46
9. Viaje de los representantes de los Estados miembros y de miembros de los órganos principales y órganos subsidiarios.....		47

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación (ahora Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación)
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IATA	Asociación de Transporte Aéreo Internacional
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
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
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSSI	Oficina de los Servicios de Supervisión Interna (Naciones Unidas)
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPU	Unión Postal Universal

Resumen

Objetivo: Realizar un análisis comparativo de los diversos elementos de los viajes -categorías, clases y medios de transporte, paradas, dietas, pequeños gastos de salida y llegada, opción de la suma fija- de los funcionarios que viajen por cuenta de las Naciones Unidas, y proponer medidas encaminadas a armonizar las políticas y las prácticas de viaje en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

En su informe anterior titulado "Los viajes en las Naciones Unidas" (JIU/REP/95/10, A/50/692), la Dependencia Común de Inspección (DCI) señaló a la atención las diferencias en las condiciones de viaje entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y "advierte contra el aumento de la gran disparidad que ya existe entre las condiciones de viaje de las Naciones Unidas y las de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (párr. 135). En el informe se observó además que "aunque el derecho de reembolso de los gastos de viaje no es parte del régimen común de sueldos y subsidios, sí lo es de las condiciones de servicio; por tanto, el aumento de las disparidades en el tratamiento de los viajeros sin duda seguiría debilitando el sistema común, lo que debe evitarse a toda costa" (párr. 175).

Desde la presentación del mencionado informe en 1996, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han seguido atribuyendo importancia a las cuestiones relacionadas con los viajes. Se han adoptado y aplicado nuevas políticas encaminadas a mejorar las condiciones de viaje, adaptar las políticas existentes a los cambios rápidos y drásticos en el sector y sus repercusiones negativas sobre la calidad del viaje y agilizando los procedimientos administrativos. Mediante consultas y mecanismos de coordinación interinstitucionales, las organizaciones están compartiendo muchas de las nuevas prácticas de viaje con objeto de lograr un mayor grado de armonización en las condiciones de viaje en todo el sistema de las Naciones Unidas. Pese a lo anterior, en el informe se abordan los elementos en que todavía existen disparidades entre las organizaciones del sistema común -tales como la clase de viaje aéreo y la opción de la suma fija, entre otros, y se proponen posibles medidas con miras a mejorar la armonización de las políticas y las prácticas de viaje. Con este fin, el Inspector ha formulado las siguientes recomendaciones.

Capítulo I.B - Clases de viajes

Recomendación 1

La Asamblea General debería indicar al Secretario General que examinara, dentro del marco de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), los criterios utilizados para determinar la clase de viaje de los funcionarios, con miras a adoptar una política común a nivel del sistema de las Naciones Unidas en particular con respecto al mínimo tiempo de viaje para tener derecho a la clase

ejecutiva. La JJE debería tener en cuenta la recomendación de la Comisión de Administración Pública Internacional que figura en su informe anual de 1997¹.

Entre otros factores que han de tenerse en cuenta cabe citar los drásticos cambios en el sector de las líneas aéreas en los últimos años y el deterioro resultante de las condiciones de viaje, el aumento del tiempo de viaje como consecuencia de mayores medidas de seguridad, y la opinión del Servicio Médico de las Naciones Unidas sobre los peligros que entrañan para la salud los viajes aéreos de larga distancia y las medidas para reducirlos al mínimo (incluida la posibilidad de establecer un límite de edad para tener derecho a la clase ejecutiva).

Además, por lo común, sólo los jefes de las organizaciones deberían viajar en primera clase y los derechos de viaje de los altos funcionarios deberían limitarse a la clase ejecutiva con objeto de lograr una mayor uniformidad (párrs. 23 a 30).

Capítulo I.D - Opción de la suma fija para el viaje

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho, a saber la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), deberían ampliar la opción de la suma fija a los viajes para visitar a la familia y a los viajes relacionados con el subsidio de educación.

El Secretario General, dentro de los mecanismos de coordinación interinstitucional existentes, debería examinar los beneficios de ampliar el enfoque de la suma fija a otras categorías de viajes (viaje con ocasión del nombramiento inicial, viaje por cambio de lugar de destino, viaje por separación del servicio y viaje para realizar entrevistas) teniendo en cuenta la experiencia de otras organizaciones que ya lo están aplicando. A este respecto, el Inspector apoya la recomendación formulada por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel y Composición Abierta sobre el Fortalecimiento del Sistema de las Naciones Unidas, medida 25 a), de aplicar el pago de una suma fija para el viaje de repatriación (párrs. 52, 53 y 61).

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que paguen una suma fija para vacaciones en el país de origen, viajes para visitar a la familia y viajes relacionados con el subsidio de educación deberían utilizar como valor de referencia el 75% del precio completo en clase económica (el precio publicado por la Asociación Internacional de Transportes Aéreos (IATA)) por la ruta más directa (párrs. 55 a 60).

¹ A/52/30 "Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1997", párr. 275.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho, a saber, las Naciones Unidas, la Unión Postal Universal (UPU), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), deberían dejar sin efecto las disposiciones existentes que requieren la presentación de una prueba del viaje con arreglo a la opción de la suma fija, de conformidad con la recomendación del Grupo de Trabajo de Alto Nivel y Composición Abierta sobre el Fortalecimiento del Sistema de las Naciones Unidas, medida 25 a). En su lugar, deberían utilizar la autocertificación de los viajeros, junto con un proceso de auditoría adecuado (mediante comprobaciones aleatorias de la documentación de apoyo que han de mantener los funcionarios) (párrs. 62 y 63).

Capítulo I.B - Excepciones a las condiciones de viaje aprobadas

Recomendación 5

La Asamblea General debería solicitar al Secretario General que ponga fin a la práctica de las excepciones en materia de presentación de informes con respecto a la clase de viaje aprobada. Deberían mantenerse los mecanismos conexos de control interno ya existentes. Deberían establecerse criterios claros para las excepciones, en particular para pasar a primera clase por razones de eminencia o por razones médicas. La Asamblea General debería adoptar una resolución sobre la norma aplicable al Secretario General Adjunto, el Presidente de la Asamblea General y los auxiliares personales/funcionarios de seguridad que viajen con el Secretario General de manera de poner fin al repetido tratamiento de esos casos como excepciones (párrs. 33 a 36).

Capítulo I.C - Viaje por otros medios de transporte

Recomendación 6

En interés de las organizaciones los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas deberían hacer cumplir la norma relativa al uso de otros posibles medios de transporte cuando sean más económicos. Deberían modificarse las normas y disposiciones pertinentes según seas aplicables en cada caso (párrs. 37 a 43).

Recomendación 7

Debería regularse la utilización de automóviles de alquiler (párr. 44).

Recomendación 8

En interés de agilizar los procedimientos de reembolso de los viajes en automóvil privado, el Secretario General debería examinar el sistema actual de estimación de distancia con miras a reemplazarlo con una tasa estándar que han de aplicar en todo el mundo las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (párrs. 45 a 48).

Capítulo I.F - Dieta y pequeños gastos de salida y llegada

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que no abonan el adelanto completo de las dietas y/o los pequeños gastos de salida y llegada (la OIT, la OMS, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la OACI, la UPU y la OMI) deberían introducir esta práctica óptima que actualmente se utiliza en diversas organizaciones del sistema con objeto de reducir la carga de trabajo relacionada con la solicitud de reembolso de gastos de viaje. Las organizaciones deberían tratar de automatizar (en línea) la tramitación de tales solicitudes (párrs. 68 a 71).

Capítulo I.E - Paradas

Recomendación 10

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en que los funcionarios viajen en clase ejecutiva deberían aumentar el umbral para la concesión de paradas con fines de descanso de 10 a 16 horas. En cambio, los funcionarios que no viajen en clase ejecutiva deberían tener derecho a hacer una parada después de un viaje de 10 horas (párrs. 64 a 67).

Capítulo I.A - Categorías de viaje

Recomendación 11

Los jefes ejecutivos de las respectivas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían adoptar disposiciones basadas en las prácticas óptimas para poner fin a los viajes relacionados con el subsidio de educación, los viajes de madres lactantes, los viajes de progenitores solteros, la posibilidad de elegir un lugar alternativo para pasar las vacaciones en el país de origen teniendo en cuenta la nacionalidad del cónyuge y el mínimo número de días que han de pasarse en el país de origen (párrs. 11 a 14).

Capítulo II - Viaje de miembros de órganos y órganos subsidiarios

Recomendación 12

La Asamblea General tal vez desee solicitar al Secretario General que inicie, en el marco de la JJE, un examen de las normas de viaje y de los derechos adquiridos por los miembros de diversos órganos y órganos subsidiarios de las Naciones Unidas y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con miras a formular propuestas para armonizar esas normas a nivel del sistema de las Naciones Unidas (párrs. 72 a 75).

El presente informe se refiere a las normas de viaje, tal como existen hoy en día en el sistema de las Naciones Unidas. Con la introducción, en un futuro no muy distante, de la presupuestación y gestión basada en los resultados en las secretarías de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas, las normas y reglamentaciones actuales relativas a las normas de viaje tendrán que examinarse. Ese examen debe realizarse con miras a adaptar las normas y reglamentaciones pertinentes a los requisitos de los encargados de la gestión de manera de ayudarlos a lograr los resultados esperados.

Introducción

1. Los viajes son un componente importante de las actividades de las Naciones Unidas. El viaje, sea para participar en una conferencia o reunión, supervisar la aplicación de un programa, proporcionar asesoramiento, capacitación o asistencia, es un medio para que las organizaciones del sistema cumplan sus mandatos. Habida cuenta de que los gastos de viaje representan una parte relativamente alta de los recursos generales de las organizaciones, los administradores, Estados miembros y órganos de supervisión de las organizaciones del régimen común constantemente han atribuido gran importancia a lograr eficacia y economías a ese respecto. Si bien eso sigue siendo la consideración principal hoy en día, las condiciones de viaje son también importantes para garantizar la protección de la salud y la seguridad del personal que viaja así como su capacidad para cumplir con eficacia sus tareas. Eso es aún más importante hoy, cuando las condiciones de viaje se han deteriorado en los últimos años, debido a lo cual las demandas de eficacia a que hacen frente las organizaciones han aumentado. No es tarea fácil encontrar un equilibrio entre ambos aspectos, y mucho más debido a que hay importantes discrepancias en cuanto a las normas y las condiciones de viaje entre las organizaciones del sistema.

2. El presente informe es el noveno de una serie de informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI) sobre los viajes en las Naciones Unidas². En los informes anteriores se examinaban los aspectos presupuestarios y de eficacia de los viajes en general o dentro de una organización concreta. El presente informe se centra en los derechos de viaje y las condiciones de viaje. Examina y evalúa las políticas y las prácticas de diferentes organizaciones, haciendo hincapié en las prácticas óptimas y determinando posibles mejoras, con miras a ampliarlas a todo el sistema, logrando dentro de lo posible un cierto grado de armonización y un mayor nivel de eficacia en los viajes. El informe se incluyó en el programa de trabajo de la Dependencia a solicitud de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La Oficina de Servicios Centrales de Apoyo de la Secretaría de las Naciones Unidas también expresó interés en este tema.

3. En las Naciones Unidas hay diferentes categorías de viajes oficiales. El presente examen de la DCI abarcará las siguientes categorías de viajes: viajes en misión oficial, viajes con ocasión del nombramiento inicial, viajes por separación del servicio, viajes por cambio de lugar de destino, viajes en uso de licencia para visitar el país de origen, viajes para visitar a la familia y

² A/8900, de 24 de noviembre de 1972 (JIU/REP/72/4) "La utilización de los fondos para viajes en las Naciones Unidas"; EB 5546 Add.1 (JIU/REP/74/3) "Informe sobre la utilización de los fondos para viajes en la Organización Mundial de la Salud"; CL.66/15 de 9 a 20 de junio de 1975 (JIU/REP/75/1) "Informe sobre la utilización de los fondos para viajes en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación"; 100 EX/7 de 20 de agosto de 1976 (JIU/REP/76/2) "Informe sobre la utilización de los fondos para viajes en la UNESCO"; A/32/272 (JIU/REP/77/3) "Informe sobre los viajes en primera clase en las organizaciones de las Naciones Unidas"; A/37/57 de julio de 1982 (JIU/REP/82/7) "Organización y métodos respecto de viajes oficiales"; A/41/121 de 6 de octubre de 1986 (JIU/REP/85/13) "Informe complementario sobre organización y métodos respecto de viajes oficiales"; y A/50/692 de 31 de octubre de 1995 (JIU/REP/95/10) "Los viajes en las Naciones Unidas: cuestiones de eficacia y economía".

viajes relacionados con el subsidio de educación. Los dos grupos principales de viajeros que abarca el presente informe son los funcionarios y sus personas a cargo y los miembros de los órganos y órganos subsidiarios. Juntos, representan la mayor parte de los recursos de viajes de las organizaciones.

4. El análisis de la DCI incluye las 14 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que respondieron a la solicitud de información (véase el anexo 1) y se basa en las normas y procedimientos de viajes existentes en esas organizaciones, así como en la información recabada de funcionarios durante las entrevistas y las consultas celebradas en las sedes de las organizaciones. Se organizó una visita sobre el terreno a El Cairo, donde están ubicadas ocho oficinas regionales y más de 20 organizaciones del sistema, con el fin de evaluar las condiciones y las prácticas de viaje desde el punto de vista del terreno.

5. El Inspector consideró la posibilidad de ampliar el estudio de la DCI a los gobiernos y al sector privado. Sin embargo, la experiencia anterior demostró que era difícil efectuar comparaciones debido a la diversidad de prácticas y de modalidades de viaje³. No obstante, el Inspector sí exploró las prácticas de una organización más, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de dos empresas del sector privado (IBM Suiza y Nestlé) con la intención de tener un marco de referencia de las prácticas óptimas.

6. También se recabó la opinión del Servicio Médico Conjunto del sistema de las Naciones Unidas acerca de las cuestiones relacionadas con las consecuencias para la salud de los viajes de larga distancia y la concesión de excepciones a las normas de viaje actuales por razones médicas.

7. Al emprender este examen, el Inspector no ignoraba la complejidad del tema y las diferencias en las prácticas entre las organizaciones del sistema, que dificultan todo intento de lograr uniformidad. De hecho, éste no es el primer intento de armonizar las prácticas de viaje dentro del sistema común de las Naciones Unidas. Desde 1952, el ex Comité Administrativo de Coordinación/Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CAC/CCCA) se ha preocupado de la uniformidad de las condiciones de viaje de las organizaciones del sistema. Otros órganos subsidiarios y de expertos, tales como la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) y la DCI han examinado la cuestión en diversas ocasiones. La última vez que lo hicieron, en 1997, la Asamblea General pidió a la CAPI que examinara la cuestión del derecho de viaje y, tras tomar nota de las observaciones formuladas, invitó a la Comisión "a que continúe su examen de esta cuestión"⁴. El año siguiente, el CCCA pidió a la CAPI que aplazara el examen de la cuestión hasta que se hubieran llevado a cabo las investigaciones necesarias⁵. Desde entonces, dentro de lo que sabemos no se ha realizado ninguna otra investigación. Al preparar este informe, se han tenido en cuenta los informes anteriores y las opiniones de esos órganos.

³ A/C.5/48/83, de 29 de julio de 1994, párrs. 14 a 20.

⁴ Resolución 52/216 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1997.

⁵ ACC/1998/5, de 11 de junio de 1998.

8. Los drásticos cambios ocurridos en el sector turismo en los últimos años, derivados de la liberalización del mercado y del aumento de las consideraciones en materia de seguridad y de salud, han provocado el deterioro de las condiciones de viaje en medida tal que ahora es una cuestión de interés para todos. En este contexto, las organizaciones han tenido que modificar, o aplicar con mayor flexibilidad, sus normas y procedimientos de viaje existentes con objeto de adaptarlos a la nueva situación y reducir al mínimo las repercusiones negativas sobre las condiciones de viaje del personal. En consecuencia, se han hecho más aparentes las diferencias en las prácticas de viaje entre las organizaciones del sistema.

9. Algunas de las cuestiones incluidas en el ámbito del informe de la DCI han sido examinadas por el grupo de trabajo creado en virtud de la medida 25 de la reforma del Secretario General⁶ sobre "La organización y su personal: por una más alta calidad: mecanismos e incentivos para promover la movilidad". Una evaluación preliminar realizada por este grupo de trabajo acerca de las disposiciones contractuales y las prestaciones que se ofrecen al personal de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre el terreno reveló diferencias en los derechos y prestaciones, así como en la aplicación de las normas entre la Secretaría y los fondos y programas de las Naciones Unidas y entre los diferentes cuadros de personal en diversas esferas, los planes de descanso y recuperación y los procedimientos de viaje⁷. El examen se ha completado ahora y se han formulado varias recomendaciones para armonizar las prácticas⁸. Todavía no se han adoptado medidas respecto de este informe.

10. El Inspector desearía expresar su agradecimiento a los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas y a los representantes de otras organizaciones y del sector privado que cooperaron en la preparación de este informe. También desearía subrayar las limitaciones impuestas a su presentación debido a la insuficiencia o la carencia de estadísticas y sistemas de presentación de informes sobre gestión en algunas organizaciones, que hicieron imposible producir una comparación válida basada en datos coherentes y consolidados sobre los gastos de viaje, el costo de los viajes por funcionario, las economías de costos, las consecuencias de los costos, los costos de transacción, el porcentaje de funcionarios que solicitan una categoría u opción particular de viaje, etc.

I. Viajes de funcionarios

A. Categorías de viaje

11. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han sido objeto de estudio tienen las siguientes categorías de viaje: viaje en comisión de servicio, viaje con ocasión del nombramiento inicial, viaje por separación del servicio, viaje por cambio del lugar de destino, viaje en uso de licencia para visitar el país de origen, viaje para visitar a la familia,

⁶ A/51/950, de 14 de julio de 1998.

⁷ A/58/351, de 5 de septiembre de 2003, párr. 59.

⁸ Informe del Grupo de Trabajo de Alto Nivel y Composición Abierta sobre el Fortalecimiento del Sistema de las Naciones Unidas, medida 25 a), Resumen.

viaje relacionado con el subsidio de educación, viaje por motivos de seguridad y viaje por evacuación médica (véase el anexo 2). Algunas organizaciones pueden nombrar o agrupar esas categorías de viaje en dos categorías generales, a saber, viajes oficiales y viajes reglamentarios, o viajes en misión y viajes en el ejercicio de derechos, como por ejemplo en el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la UNESCO.

12. En algunas organizaciones, como la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la OMM, determinadas categorías de viaje, como los viajes por motivos de seguridad y por evacuación médica, no existen oficialmente a causa de los mandatos y los modos de trabajo específicos de las organizaciones. Otras organizaciones (como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el PMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)), a causa de su orientación hacia la labor sobre el terreno, han creado planes de viaje de descanso y recuperación o de protección de la salud mental para los funcionarios residentes en lugares sobre el terreno en condiciones difíciles, peligrosas y aisladas o donde carezcan de las comodidades fundamentales básicas. El Inspector observó diferencias significativas en los planes adoptados por esas organizaciones. La más importante de ellas es que la Secretaría de las Naciones Unidas, en cumplimiento de lo dispuesto en el documento ST/AI/2000/21 en relación con la licencia de recuperación, sólo otorga una licencia especial remunerada de cinco días hábiles en determinadas misiones o lugares especiales y los funcionarios han de correr con los gastos de viaje conexos, mientras que las demás organizaciones organizan y pagan los viajes o destinan una suma fija a esos efectos. Existen también diferencias en la determinación de las zonas de operaciones especiales y de la prestación de subsistencia en el marco de las operaciones especiales para los beneficiarios de ese plan en las organizaciones mencionadas⁹. Sin embargo, como esa cuestión entra en el ámbito del examen y las recomendaciones realizados por el grupo de trabajo creado en cumplimiento de la medida 25 del programa de reforma del Secretario General¹⁰ sobre los "mecanismos e incentivos para alentar la movilidad", el Inspector se abstendrá de entrar en más detalles y recomendaciones y espera que se adopte en breve una decisión al respecto para proteger la salud y el bienestar del personal en condiciones de vida peligrosas y difíciles y para alentar su movilidad. De hecho, en el informe del grupo de trabajo se propuso, entre otras cosas, que la práctica de la Secretaría sobre cuestiones como las zonas de operaciones especiales (salvo para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) y la licencia de recuperación se ajustara a la de los fondos y programas.

13. Algunas organizaciones (como las Naciones Unidas, el PMA, la FAO y la OMS) han venido aplicando una perspectiva de género al aprobar disposiciones especiales para los viajes de las madres lactantes, y el UNICEF ha ido más allá al hacer extensivas esas disposiciones a las

⁹ A/AC.96/978, párrs. 131 a 133, "Informe de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas sobre los estados financieros de los fondos de contribuciones voluntarias administrados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, correspondientes al año terminado el 31 de diciembre de 2002".

¹⁰ A/51/950, de 14 de julio de 1997.

familias monoparentales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha incorporado de manera experimental los viajes de las parejas de hecho y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) también ha aprobado un caso hasta la fecha. En las Naciones Unidas, los derechos de viaje de las parejas de hecho se pagan en determinadas circunstancias¹¹. Esa práctica existe también en la OCDE.

14. El Inspector observó también que algunas organizaciones tenían cierta flexibilidad al otorgar determinados derechos de viaje, como, por ejemplo, en cuanto al número de días que se debía permanecer en el país de origen durante la licencia para visitarlo (un mínimo de 7 días o ninguno en lugar de 14 días), al seleccionar el lugar de la licencia para visitar el país de origen (un país con el que el funcionario o su cónyuge tuvieran vínculos familiares o culturales, en años alternos) o el derecho de los padres a traspasar el viaje relacionado con el subsidio de educación al lugar de estudio de los hijos (Naciones Unidas, PNUD, PMA, UNESCO y OMS).

Véase la recomendación 11

B. Clase de los viajes por vía aérea

15. La clase de los viajes por vía aérea es el componente más complejo de los viajes y, según observó el Inspector, uno respecto del que más disparidades existen entre las organizaciones del régimen común.

Antecedentes

16. Durante muchos años, las condiciones de viaje en las Naciones Unidas han reflejado los cambios experimentados por el sector de las compañías aéreas. Por ejemplo, en 1961, tras la aparición de los vuelos en aviones de reacción, las Naciones Unidas eligieron la clase económica para los vuelos de hasta nueve horas de duración de los funcionarios inferiores a un determinado nivel, y en 1982, tras la aparición de la clase ejecutiva en muchas compañías aéreas, se recomendó la clase inmediatamente inferior a la primera (clase ejecutiva) para los viajes (o el trayecto de un viaje) de una duración equivalente a la necesaria para cruzar el Océano Atlántico del Norte¹². Cada vez que se recomendó una nueva política surgieron diferencias de aplicación en las distintas organizaciones del sistema, así como intentos de corregirlas (véase el anexo 3).

17. Entre esos intentos figuran la recomendación formulada en una reunión de directores de los servicios médicos del sistema de las Naciones Unidas en el sentido de que, por motivos de salud, todos los viajes de por lo menos cinco horas de duración deberían realizarse en clase ejecutiva¹³, la decisión del CCCA de que la clase económica no era un modo apropiado para los viajes en

¹¹ ST/SGB/2004/13, de 24 de septiembre de 2004.

¹² ACC/1982/5, párrs. 96 a 101.

¹³ A/52/30 "Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1997", párrs. 257 y 258.

comisión de servicio¹⁴ y la directriz de la CAPI sobre lo razonable de plantearse el paso de la clase económica a la clase ejecutiva cuando los vuelos duran por lo menos seis horas¹⁵. Esos intentos rara vez tuvieron los efectos deseados y, aunque en los últimos años se ha registrado algún avance, la situación no ha evolucionado significativamente, de manera que siguen existiendo divergencias en las clases de viaje entre las organizaciones del régimen común.

18. Además, la desregulación del mercado turístico y los drásticos recortes y reestructuraciones impuestos a las principales compañías por la competencia de las empresas de bajo costo, junto con las consecuencias de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, la recesión económica mundial y el aumento de los problemas de seguridad y salud, han causado un deterioro de las condiciones de viaje, en particular en la clase económica (ocupación excesiva, espacio reducido de los asientos y deficiente calidad de aire), la anulación de vuelos y una reducción en el número de vuelos regulares diurnos, lo cual ha aumentado la necesidad de programar salidas tempranas y viajes nocturnos. El fortalecimiento de las medidas de seguridad ha propiciado el adelantamiento del tiempo para registrarse y retrasos en las horas de salida previstas y en los vuelos de enlace, lo cual ha agregado un mínimo de dos a tres horas al tiempo de viaje de los vuelos transatlánticos, ya de por sí prolongado. A ello hay que sumar el hecho de que los funcionarios de las Naciones Unidas son obligados cada vez más a viajar durante los fines de semana y a utilizar vuelos con salidas o llegadas nocturnas, con las repercusiones conexas para su seguridad y salud.

19. En general existen dos condiciones de viaje bien diferenciadas para los altos funcionarios y para los demás funcionarios. Como se explica a continuación, en esas dos categorías generales se aplican diferentes políticas y prácticas.

Condiciones de viaje para los altos funcionarios

20. Los jefes ejecutivos de todas las organizaciones viajan en primera clase, con la excepción de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), donde los cinco funcionarios elegidos, entre ellos el Secretario General, viajan en clase ejecutiva.

21. En general, casi todas las organizaciones conceden mejores condiciones de viaje a sus altos funcionarios (Secretario General Adjunto, Subsecretario General, Director General Adjunto y Subdirector General, o equivalentes) que al resto de los funcionarios. Los altos funcionarios de cinco organizaciones (la OACI, la OIT, la OMI, la OMS y el Banco Mundial) viajan en las mismas condiciones que el resto de los funcionarios.

22. La norma predominante es la clase inmediatamente inferior a la primera; siete de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas que han sido objeto de estudio establecen esa norma independientemente de la duración del vuelo (las Naciones Unidas, la FAO, la UNESCO, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Unión Postal Universal (UPU), la OMI y el Banco Mundial) y otras cuatro

¹⁴ ACC/1990/10, párrs. 71 a 77.

¹⁵ A/52/30 "Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1997", párr. 275 d) i).

(el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la OACI, la OIT y la OMM) la aceptan en función de diferentes umbrales. Tres organizaciones mantienen los viajes en primera clase, a saber, la OMPI, independientemente de la duración del vuelo, y el OIEA y la OMM, siempre que el vuelo exceda las siete o nueve horas de duración respectivamente (véase el anexo 4). Cuando el CCCA realizó su estudio en 1992, una organización concedía la primera clase sin restricciones, seis organizaciones concedían una clase superior a la ejecutiva con determinadas condiciones y dos organizaciones concedían una clase inferior. Así pues, desde entonces se han logrado algunos avances.

Condiciones de viaje para los demás funcionarios

23. Las condiciones de los viajes por vía aérea para el resto de los funcionarios (es decir, los funcionarios de las categorías D-2 e inferiores) varían en gran medida entre las organizaciones del sistema y esa variación ha aumentado con el paso de los años. Las Naciones Unidas y sus fondos y programas (con la excepción del PMA) y 2 de los 12 organismos especializados examinados (la ONUDI y la UIT) aplican las condiciones más bajas, es decir, la clase económica de la compañía aérea con las tarifas más baratas, salvo en los vuelos de nueve o más horas de los viajes en comisión de servicio, con ocasión del nombramiento inicial, por cambio del lugar de destino y por separación del servicio, en los que se concede la clase inmediatamente inferior a la primera (clase ejecutiva). La UPU aplica la clase económica a todos los viajes en comisión de servicio y sólo concede la clase ejecutiva en casos excepcionales.

24. La mayoría de los organismos especializados aplican mejores condiciones (clase ejecutiva), en particular en los viajes en comisión de servicio, en función de la duración del vuelo y de la finalidad o el destino del viaje. Cuatro organizaciones aplican la clase ejecutiva a todos los tipos de viaje, salvo los viajes relacionados con el subsidio de educación; la OMPI la concede independientemente de la duración del vuelo y la OIT, el PMA y la FAO, si el vuelo supera las cinco horas en el caso de la OIT y las nueve horas en los otros dos (véase el anexo 5).

25. En 2000, la OMS mejoró sus condiciones para los viajes oficiales al bajar el umbral de los viajes en comisión de servicio de nueve a seis horas. La OACI y la UNESCO mejoraron también sus condiciones en 2003 y 2004, respectivamente, aplicando la clase inmediatamente inferior a la primera (clase ejecutiva), en la OACI para todos los viajes oficiales (viajes en comisión de servicio, con ocasión del nombramiento inicial, por cambio del lugar de destino y por separación del servicio) de más de siete horas y en la UNESCO para los viajes en misión de ocho o más horas de duración y para los viajes entre París y Nueva York y París y Montreal. Por el contrario, la UIT rebajó sus condiciones en 2002 al aumentar de cinco a nueve horas el umbral necesario para volar en clase ejecutiva. Sin embargo, los funcionarios entrevistados se cuidaron de pronosticar economías sustanciales conexas ya que la mayoría de los viajes de la UIT se realizaban dentro de Europa y, por lo tanto, su duración era inferior a nueve horas¹⁶.

26. Las diferencias se hacen más evidentes al comparar organizaciones que comparten locales y servicios comunes, como el Centro Internacional de Viena, donde el OIEA concede la clase ejecutiva para los vuelos de más de siete horas de duración y la ONUDI y la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, para los vuelos de más de nueve horas. Además, como se señaló en

¹⁶ Las consecuencias financieras de ese cambio para la OACI se estimaron en 150.000 dólares.

un informe anterior de la DCI¹⁷, los Magistrados de la Corte Internacional de Justicia viajan en primera clase¹⁸, mientras que los del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y los del Tribunal Internacional para Rwanda¹⁹ vuelan en clase ejecutiva.

27. En la concesión de mejores condiciones de viaje, el umbral de nueve horas es fundamental para los vuelos transatlánticos entre las secretarías de las Naciones Unidas y los fondos y programas de las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra. Otros destinos principales en Europa de las organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Nueva York, como Londres y París, son sólo centros de tránsito hacia los destinos definitivos y las condiciones de viaje pasan a la clase ejecutiva porque el tiempo total de vuelo supera las nueve horas.

28. La mayoría de las organizaciones con sede en Europa tienen umbrales que oscilan entre las cinco y las ocho horas (véase el anexo 5), por lo que todos los vuelos transatlánticos se realizan automáticamente en clase ejecutiva. El único organismo especializado examinado en el que la norma de las nueve horas podría repercutir en las condiciones de viaje es la FAO, aunque en ese organismo, a efectos prácticos, se considera que los viajes entre Roma y Nueva York duran más de nueve horas. En el PMA ocurre lo mismo. En la UNESCO también se han cambiado a la clase ejecutiva los enlaces París-Nueva York y París-Montreal, aunque son inferiores a nueve horas²⁰.

29. Algunas organizaciones han sugerido la utilización de otra clase entre la clase ejecutiva y la clase económica (por ejemplo, económica plus, económica superior o económica de lujo). Sin embargo, esa opción sólo está disponible en un número limitado de compañías aéreas y sólo a algunos destinos.

30. El Inspector recabó la opinión de la Directora del Servicio Médico de las Naciones Unidas sobre la recomendación formulada en una reunión de los directores de los servicios médicos del régimen común a principios de los años noventa en el sentido de que, por motivos de salud, todos los viajes por vía aérea de cinco o más horas de duración deberían realizarse en clase ejecutiva. La Directora del Servicio Médico de las Naciones Unidas explicó que, tras examinar exhaustivamente la bibliografía médica conexas, se podía concluir que el riesgo de que los viajeros sufrieran trombosis venosas profundas, dolor de espalda o mareos, alterándose así su capacidad para trabajar eficientemente, era mayor en la clase económica que en las clases

¹⁷ JIU/REP/95/10, párrs. 130 y 131.

¹⁸ Resolución 37/240 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1982, artículo 1, párr. 2 a).

¹⁹ A/49/7/Add.12, párr. 8, A/52/520, anexo III, artículo 1 y resolución 53/214 de la Asamblea General, sec. VIII, párr. 5.

²⁰ Los funcionarios pertinentes estimaron la adopción de un cambio en la política de la Secretaría de las Naciones Unidas y sus fondos y programas en 1,4 millones de dólares, únicamente para los vuelos de Nueva York a Ginebra gestionados por American Express Company, lo cual representa aproximadamente el 3% del volumen total de viajes y menos del 0,1% de la consignación presupuestaria aprobada para la Secretaría de las Naciones Unidas en el bienio 2004-2005.

ejecutiva o primera. Ese riesgo es mayor después de cuatro o cinco horas de viaje y aumenta significativamente después de ocho horas de viaje y en viajeros de más de 45 años de edad. Otros síntomas, como el estrés anterior al vuelo y durante el vuelo, el tiempo de recuperación del desfase horario y los problemas conexos de fatiga, desorientación y trastornos del sueño, aumentan también con la edad. En general, las mujeres sufren un mayor riesgo, al igual que las personas originarias de Europa septentrional. Como el promedio de edad del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas es de 47 años, con una representación elevada de mujeres, la Directora concluyó que el personal de las Naciones Unidas constituía una población de riesgo. Por otro lado, la Directora señaló que no hay ninguna diferencia significativa en cuanto a riesgos para la salud entre viajar en clase ejecutiva o en primera clase²¹.

Véase la recomendación 1

Prácticas de viaje en el sector privado y en otras organizaciones

31. Las conversaciones con los representantes de otras organizaciones internacionales y del sector privado revelaron una orientación cada vez mayor hacia el pragmatismo y la simplificación de las políticas y los procedimientos de viaje. La OCDE, por ejemplo, está modificando las normas en vigor para establecer disposiciones de viaje más flexibles y delegar toda la autoridad al personal directivo para que decida las condiciones de viaje de los funcionarios con el fin de que la organización obtenga los máximos beneficios netos del viaje dentro de los límites establecidos por las disposiciones presupuestarias aprobadas. También con arreglo a las nuevas normas, no habrá distinciones en las condiciones de viaje de los altos funcionarios. En IBM Suiza, los empleados deben organizar sus propios viajes y se les reembolsa una cantidad equivalente a la tarifa más económica por vía aérea en clase económica. En Nestlé, los viajes dentro de Europa se realizan en clase económica y los viajes a cualquier otro destino, en clase ejecutiva. Los gastos se pagan con una tarjeta de crédito de la empresa.

32. Sin embargo, las pautas de viaje de esas organizaciones y empresas son diferentes a las de las Naciones Unidas y, por lo tanto, no son comparables; la mayoría de los viajes tienen lugar dentro de Europa en vuelos de corta duración o dentro del propio país. En las Naciones Unidas, sólo en los viajes desde Nueva York se utilizan 35 compañías aéreas preferentes y se vuela a unas 6.000 ciudades de destino.

Excepciones a las condiciones de viaje aprobadas

33. En todas las organizaciones, las excepciones a las condiciones de viaje aprobadas sólo se autorizan al más alto nivel directivo. Sin embargo, las Naciones Unidas son la única organización que cuenta con un sistema para informar de esas excepciones al órgano legislativo, como se pidió en las decisiones de la Asamblea General²². En el anexo 6 del presente informe

²¹ "Medical Guidelines for Airline Travel", 2nd ed, *Aviation, Space and Environmental Medicine*, Vol. 74, N° 5, sec. II, suplemento de mayo de 2003. "Researcher says jet lag causes brain shrinkage", <http://www.cnn.com/TRAVEL/NEWS>, 21 de mayo de 2001, publicado a las 12.38 horas (hora de Nueva York).

²² Decisiones de la Asamblea General 44/442, de 21 de diciembre de 1989, y 46/450, de 20 de diciembre de 1991.

figura un resumen de las excepciones autorizadas en las Naciones Unidas en los últimos cinco años. Un examen de los informes anuales del Secretario General sobre las condiciones de viaje por vía aérea no muestra ninguna tendencia o pauta, salvo que se autorizan más excepciones para viajar en primera clase que en clase ejecutiva. Las principales razones de las excepciones autorizadas a lo largo de los años han sido los problemas médicos y los viajes de personas eminentes. Otras razones son la indisponibilidad de la clase ordinaria, la donación de servicios sin cargo para la organización, los viajes arduos, los viajes del Vicesecretario General, el Presidente de la Asamblea General y funcionarios de seguridad o ayuda personal. Según las cifras publicadas en los últimos cinco años, su número y costo variaron, alcanzando un máximo en 2002, con 89 excepciones autorizadas por un costo de 183.400 dólares, lo cual representó menos del 1% de los gastos de viaje totales.

34. El Inspector observó que la CCAAP había señalado en más de una ocasión²³ la falta de condiciones específicas para autorizar excepciones en las diferentes categorías. En particular, la CCAAP se refirió a la necesidad de establecer criterios bien definidos sobre las personas eminentes y puso en entredicho las razones para autorizar excepciones por problemas médicos. El Inspector observó también que la Secretaría, en un intento de simplificar los procedimientos para autorizar excepciones, ha creado un formulario (TTS.3) para los funcionarios que se puede obtener en la intranet de las Naciones Unidas. Sin embargo, ni el formulario ni las instrucciones pertinentes proporcionan la necesaria definición de persona prominente o eminente. Además, a falta de disposiciones sobre las condiciones de viaje aplicadas al Vicesecretario General, el Presidente de la Asamblea General y los funcionarios de seguridad y ayuda personal, esos casos se tratan repetidamente como excepciones.

35. A juicio del Inspector, en lugar del sistema en vigor de presentación de informes periódicos sobre las excepciones autorizadas, sería más eficiente que la Secretaría estableciera criterios a los que el personal directivo y los servicios de supervisión se pudieran referir para evaluar el cumplimiento. Además, aunque la Asamblea General decidió²⁴ en 1993 que ese informe se debería presentar de manera bienal, los gastos derivados de su impresión y distribución siguen siendo del orden de 13.000 dólares²⁵. Con el fin de aumentar la eficiencia en la preparación, impresión y distribución de los informes y reducir el volumen de documentación conexas, como se pidió en varias resoluciones²⁶, en opinión del Inspector se debería dejar de preparar ese informe sobre las excepciones a las condiciones de viaje. Se deberían mantener los procedimientos en vigor para autorizar, costear y mantenerse al corriente de las excepciones a fin de poder responder a las preguntas de los auditores de los Estados Miembros a ese respecto. Deberían formularse criterios para establecer la eminencia de una persona y se debería seguir tratando de limitar las excepciones por motivos de salud a un examen sobre el fondo de cada caso, en particular respecto de los viajes en primera clase.

²³ A/56/630, párr. 6, y A/49/952, párrs. 17 a 19.

²⁴ Decisión 57/589 de la Asamblea General.

²⁵ E/AC.51/2003/L.3, "Costo teórico actual de la documentación y de los servicios de reuniones; utilización de los recursos de servicios de conferencias", 1 página = 1.069 dólares.

²⁶ A/RES/50/206, párrs. C.7 a 9; A/RES/58/126, párrs. B.5 a 7.

36. Otras organizaciones informaron de un nivel bajo de excepciones a las condiciones de viaje aprobadas, con similitudes en las razones para la autorización y en los mecanismos de aprobación aplicados. Sin embargo, en la mayoría de los casos no existe un sistema de seguimiento o presentación de informes y muy pocas organizaciones pudieron facilitar el número exacto de excepciones y sus costos. En aras de la transparencia, sería recomendable crear esos mecanismos de control y vigilancia en la medida necesaria, prestando la debida atención a su costo, que en ninguna circunstancia debería pesar más que la finalidad.

Véase la recomendación 5

C. Viajes en otros medios de transporte

37. En la mayoría de las organizaciones examinadas, el modo normal de transporte para todos los viajes oficiales es el avión, aunque algunas normas y reglamentos pertinentes de la OACI y la OMI no hacen referencia a un modo específico de viaje oficial. En las organizaciones en que las normas establecen el avión como modo de viaje oficial, se indica no obstante que se puede aprobar un modo alternativo de viaje cuando convenga a la organización o a petición del funcionario. Esos modos alternativos de viaje son por vía marítima, por ferrocarril y por carretera.

38. En general, los modos alternativos se emplean a petición de los funcionarios; no existe una política por la que se obligue a su uso cuando sea más económico, es decir, cuando convenga a la organización. No obstante, se afirma que el costo total para la organización derivado del empleo de un modo alternativo de transporte, en particular a petición del funcionario, no debe superar el costo y el tiempo de viaje de la ruta más directa y económica establecida por la organización para el viaje por vía aérea. Además, cuando el viaje se lleva a cabo en un vehículo privado a petición del funcionario, las organizaciones declinan toda responsabilidad por pérdidas, lesiones o daños sufridos durante el viaje y el funcionario es responsable de contratar su propio seguro.

Viajes por vía marítima

39. La mayoría de las organizaciones no especifican en sus normas y reglamentos unas condiciones particulares para los viajes por vía marítima. Las que sí lo hacen (el PNUD, la FAO y la OMPI) pueden autorizar una clase superior en función de la categoría del funcionario y la finalidad del viaje.

40. En realidad, el examen de la DCI confirmó que los viajes por vía marítima habían caído en desuso. Todas menos una de las organizaciones examinadas afirmaron que no habían utilizado ese modo de viaje en muchos años y que, cuando lo habían hecho, se trataba de viajes en transbordador combinados con otros medios de transporte. Sin embargo, los funcionarios entrevistados se mostraron reticentes a abolir la norma pertinente, que servía de referencia en los casos excepcionales en que surgiera la necesidad.

Viajes por ferrocarril

41. Las condiciones comunes de viaje por ferrocarril son la primera clase, incluidos los coches cama, según proceda; algunas organizaciones distinguen entre el compartimiento doble o sencillo en coche cama, en función de la categoría del funcionario.

42. Ese modo alternativo de transporte se suele usar frecuentemente en los lugares de las sedes de algunas organizaciones para itinerarios específicos, como Nueva York-Washington o Ginebra-París, y suele emplearse a petición del funcionario. En un informe anterior de la DCI²⁷ se señaló que, en determinadas rutas, el viaje en ferrocarril era más económico que el viaje en avión y que los viajeros lo preferían, y se recomendó que la Secretaría de las Naciones Unidas prestara asesoramiento sobre esa alternativa y la fomentara. Asimismo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) recomendó²⁸ que el párrafo b) de la regla 107.9 del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, que establecía que el medio de transporte normal para todo viaje oficial sería el avión, debería volverse a evaluar y que las decisiones relativas al modo de transporte deberían basarse en criterios de economía y eficiencia.

43. En vista de la variedad de ofertas disponibles y de que las empresas ofrecen precios reducidos para los viajes por vía aérea y por ferrocarril en un mercado marcadamente competitivo, el Inspector reafirma la necesidad de que las organizaciones adopten políticas para aplicar el uso del ferrocarril cuando resulte más económico y convenga a la organización. En Nestlé Suiza, por ejemplo, el viaje entre Milán y París se realiza por ferrocarril como norma, salvo cuando el viaje de regreso sea en el mismo día.

Véase la recomendación 6

Viajes por carretera

44. Existen dos modalidades de viajes por carretera, a saber, los viajes en un vehículo privado del funcionario y los viajes en un vehículo oficial. En algunas operaciones sobre el terreno se utiliza una tercera modalidad, el alquiler de un vehículo. Se suele emplear esa modalidad en las misiones de mantenimiento de la paz, en particular para viajar a bases lejanas en zonas aisladas. La Secretaría de las Naciones Unidas considera que se deberían incorporar normas y directrices sobre el alquiler de vehículos (en relación, por ejemplo, con la selección de la empresa de alquiler de vehículos, el tipo de vehículo, y la cobertura del seguro por accidente, entre otras cosas).

Véase la recomendación 7

45. En el caso de los viajes en un vehículo oficial, las organizaciones corren con todos los gastos y el proceso administrativo es bastante rápido. Algunas organizaciones han incorporado procedimientos para simplificar aún más la gestión de ese tipo de viajes, como la utilización de autorizaciones mensuales abiertas para los viajes sobre el terreno o el reembolso de los gastos después de la conclusión del viaje en lugar de efectuar un adelanto antes de su realización. A juicio del Inspector se deberían fomentar esas prácticas.

46. Por otro lado, la autorización de viajar en un vehículo privado a petición del funcionario es un procedimiento bastante engorroso en el que el reembolso de los gastos de viaje se calcula con

²⁷ JIU/REP/95/10, "Los viajes en las Naciones Unidas: cuestiones de eficacia y economía".

²⁸ Informe 0997/97 de la OSSI, de 14 de mayo de 1997.

arreglo a tasas específicas por kilómetro recorrido²⁹. A juicio del Inspector, se debería estudiar la simplificación de ese sistema.

47. El Inspector observó que la mayoría de las organizaciones se ajustaban a las tasas aprobadas por las Naciones Unidas, que se basaban en los gastos de funcionamiento establecidos en la zona de viaje con arreglo a las distancias mostradas en mapas oficiales de carreteras o en tasas oficiales publicadas, con la excepción de la UPU y el PMA, que aplicaban una tasa normalizada en todo el mundo para los viajes dentro de un país o, en el caso de los viajes internacionales, pagaban el equivalente a la tarifa aérea más barata disponible en las fechas del viaje. El OIEA desaconseja los viajes por carretera por motivos de seguridad, aunque en algunos casos sean más económicos. Sin embargo, cuando se realiza uno de esos viajes se aplica una tasa de reembolso normalizada y limitada a la tarifa aérea aplicable. Nestlé utiliza también una misma tasa en todo el mundo o, si es posible emplear un transporte público y el viaje se realiza en un vehículo privado, la prestación pagada equivale al costo del pasaje de ferrocarril más el de cualquier otro transporte público.

48. Las condiciones pueden variar mucho de una organización a otra. Por ejemplo, en las Naciones Unidas y en la OACI, los gastos de viaje (combustible, peajes, etc.) se reembolsan a un solo viajero en un coche privado, mientras que en la FAO y el PMA se concede el 20% de la cuantía aplicable a cada persona adicional que viaje en el mismo vehículo. También en las Naciones Unidas y la OACI, el pago de dietas por los viajes realizados en un vehículo oficial o privado está sujeto a una distancia mínima (en la OACI, el 100% para el funcionario y el 50% para las personas a cargo reconocidas), mientras que otras organizaciones no tienen ninguna norma escrita pertinente. Sin embargo, algunas organizaciones han optado por el pago de una suma fija, como se explica a continuación.

Véase la recomendación 8

D. La opción de la suma fija en los viajes

49. Esta opción consiste en pagar a los viajeros una suma en efectivo con la que pueden organizar su propio viaje. Se adoptó en la mayoría de las organizaciones del sistema para determinados tipos de viaje autorizados en el ejercicio de algún derecho a finales de los años ochenta y principios de los noventa, no sin cierta controversia al principio, en particular en las Naciones Unidas. Sin embargo, a causa de su flexibilidad y su incuestionable ventaja al reducirse el volumen de trabajo administrativo, esta opción es ampliamente aceptada hoy día y recientemente se ha hecho extensiva en varias organizaciones a casi todas las categorías de viaje existentes, mientras que otras organizaciones están estudiando su adopción.

50. El Inspector observó las significativas diferencias en las condiciones de aplicación de la suma fija entre las organizaciones del régimen "común". Esas diferencias guardan relación no sólo con la cuantía de la suma, sino también con la clase, la categoría y el modo de viaje para los que se puede solicitar esa opción y los justificantes que se deben facilitar para demostrar que se ha realizado el viaje, como se señala en el anexo 7.

²⁹ ST/IC/2004/29 "Rates of reimbursement for travel by private motor vehicle".

51. El Inspector observó también que aunque la opción de la suma fija se utilizaba ampliamente en las sedes de las organizaciones situadas en América del Norte y Europa, se utilizaba con menos frecuencia sobre el terreno a causa de las pocas ofertas disponibles, la falta de competencia y, por lo tanto, las pocas posibilidades de encontrar un pasaje lo suficientemente barato para poder pagarlo completamente con la suma recibida.

Categorías de viaje para los que se puede pedir la opción de la suma fija

52. La opción de la suma fija se puede solicitar para los viajes en uso de licencia para visitar el país de origen, los viajes para visitar a la familia y los viajes relacionados con el subsidio de educación en todas las organizaciones examinadas, salvo en la OMPI y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), donde sólo está disponible para los viajes en uso de licencia para visitar el país de origen.

53. En los últimos años, algunos de los fondos y programas -el PNUD, el UNICEF y el PMA- y organismos especializados de las Naciones Unidas, como la FAO, la ONUDI, la UNESCO y el OIEA, han incorporado la opción de la suma fija para los viajes con ocasión del nombramiento inicial, por cambio del lugar de destino y con ocasión de la repatriación. En la OCDE también se utiliza para esas categorías de viaje. La ONUDI y la UNESCO la aplican además a los viajes para realizar una entrevista y la ONUDI también a los viajes con fines de descanso y recuperación. Una diferencia básica en la aplicación de la suma fija a todas las categorías de viaje en las organizaciones mencionadas es que, en todas ellas menos en el PNUD, la suma fija sólo es una *opción* que los funcionarios pueden elegir o no, mientras que en el PNUD es obligatoria y sustituye todos los preparativos de viaje hechos por la organización.

Modo de viaje

54. Aunque en general la suma fija se aplica a los viajes por vía aérea, el Inspector observó que también estaba disponible para los viajes por carretera en uso de licencia para visitar el país de origen en 7 de los 12 organismos especializados examinados (la FAO, la UIT, la UNESCO, la ONUDI, la UPU, la OMS y la OMM) y en el PMA. La OCDE también ofrece la opción de la suma fija independientemente del modo de viaje empleado. El pago de la suma fija en esos casos se basa en el costo del viaje por vía aérea, pero el porcentaje pagado para el funcionario y cualquier persona a cargo reconocida que viaje con él difiere en cada organización. Las razones, según nos explicaron, son la simplificación de los procedimientos. No se pudieron recabar cifras sobre el número de funcionarios que empleaban esa opción ni sobre los gastos o economías conexos en comparación con el sistema de la tasa por kilómetro recorrido.

Monto de la suma fija

55. Para los viajes en uso de licencia para visitar el país de origen, los viajes para visitar a la familia y los viajes relacionados con el subsidio de educación, el monto pagado en las Naciones Unidas y en sus fondos y programas (con la excepción del PMA) es el 75% de la tarifa económica completa. Se considera que ese monto abarca todos los gastos de viaje y que el funcionario que lo recibe renuncia a todos los demás derechos conexos, como el transporte terrestre dentro del país, las dietas durante las paradas, los pequeños gastos de salida y llegada, el exceso de equipaje y el equipaje no acompañado, el seguro, los visados, etc.

56. Los organismos especializados, salvo la OACI, el OIEA y la UNESCO, así como el PMA, aplican un porcentaje más elevado, el 80%. Ese porcentaje se aplica a la tarifa económica completa en la OIT, la OMI, la OMS, la UIT y el Banco Mundial, y a la tarifa aplicable (primera, ejecutiva o económica) en la OACI, la FAO, la OMPI y el PMA. Además, el PMA paga por el equipaje no acompañado, que se puede convertir en un pago por equipaje no acompañado por vía aérea si el interesado lo solicita. Al igual que en las Naciones Unidas, la OACI, la OMM y el OIEA aplican la norma del 75% de la tarifa económica completa (salvo en el caso de los viajes relacionados con el subsidio de educación, en los que el OIEA paga el 65% y la OMM el 60%), y la UPU y la UNESCO aplican el 65% y el 60% respectivamente. En la ONUDI, los viajes relacionados con el subsidio de educación se calculan con arreglo al 75% de la tarifa de estudiante aplicable.

57. Para los viajes con ocasión del nombramiento inicial, por cambio de destino y por repatriación, el PNUD y el UNICEF pagan el 100% de la tarifa aplicable. Otras organizaciones que han hecho extensiva la opción de la suma fija a esos tipos de viaje aplican los mismos porcentajes que a los viajes en uso de licencia para visitar el país de origen, los viajes para visitar a la familia y los viajes relacionados con el subsidio de educación, es decir, el 80% en el PMA y el 60% en la UNESCO. Además, el PNUD paga una tasa universal de dietas y una tasa especial de pequeños gastos de salida y llegada (véase el anexo 7).

58. La controversia inicial sobre el monto pagado, en particular en las Naciones Unidas, llevó a diversos órganos de supervisión a recomendar el reexamen de la tasa y el estudio de alternativas como la creación de una tasa "por zona"³⁰. La OCDE está aplicando ese concepto y la tasa oscila entre el 55 y el 75% de la tarifa económica completa, en función del país o zona. Sin embargo, cuando el Inspector preguntó por la posibilidad de adoptar la misma práctica en las Naciones Unidas, los funcionarios competentes señalaron que, a causa de los numerosos países de origen de los funcionarios de las Naciones Unidas, en comparación con una organización europea como la OCDE, la determinación de una tasa diferente en función del país o zona o cualquier otra alternativa, como la utilización de las distancias aprobadas por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), complicarían la administración del derecho a viajar de tal manera que se perdería la ventaja principal de la opción de la suma fija, es decir, reducir el volumen de trabajo administrativo.

59. Además, se entiende que, en principio, la suma pagada debería servir de incentivo para que el personal elija esa opción y así se cumpla el objetivo de reducir el volumen de trabajo administrativo. Como la mayoría de las organizaciones que aplican la tasa del 75% reconocieron que ese porcentaje era adecuado, una tasa más elevada parece excesiva, en particular cuando las condiciones de viaje aplicables son la clase ejecutiva y en especial cuando esa tasa se agrega a la suma fija por el envío de efectos personales que se ofrece en algunas organizaciones.

60. A juicio del Inspector, debería buscarse el equilibrio entre la necesidad de fomentar el uso de la suma fija y la necesidad de velar por el uso racional de los recursos con el fin de lograr economía, eficiencia y eficacia en el proceso. Asimismo, es imperativo alcanzar cierto grado de

³⁰ Informe de la OSSI, "Management Audit of the United Nations Travel" (AM96/49), párrs. 47 a 61; JIU/REP/95/10, "Los viajes en las Naciones Unidas: cuestiones de eficacia y economía", párrs. 84 a 92.

uniformidad en los derechos de todo el personal y rectificar las condiciones desfavorables de los funcionarios que proceden de países donde no es posible financiar los gastos de viaje con la suma fija recibida o trabajen en esos países así como las consecuencias negativas resultantes para la movilidad del personal. Por lo tanto, el Inspector estima que si todas las organizaciones del sistema se ajustaran a la tasa del 75% de la tarifa económica completa en los viajes en uso de licencia para visitar el país de origen, los viajes para visitar a la familia y los viajes relacionados con el subsidio de educación (que, según ha quedado demostrado, es satisfactoria en cuanto a las economías para las organizaciones que la aplican y ha proporcionado una motivación suficiente al personal para que la utilice), se podrían lograr economías considerables.

61. Por otro lado, para otras categorías de viaje, los funcionarios competentes entrevistados se cuidaron de calcular las economías resultantes del uso de la opción de la suma fija, ya que no se había llevado a cabo ningún estudio al respecto. Sin embargo, subrayaron las incuestionables ventajas en cuanto a la simplificación de procedimientos y la reducción de los gastos de tramitación conexos. Un funcionario señaló que, si se volviera al sistema "antiguo", se necesitaría contratar más personal para hacer frente al consiguiente aumento en el volumen de trabajo. El Inspector es de la opinión de que se debería pedir a las organizaciones que aplican la suma fija a otras categorías de viaje que realizaran un análisis costo-beneficio y documentaran las ventajas de la opción y la idoneidad del porcentaje aplicado para determinar primero lo adecuado de las políticas y procedimientos pertinentes antes de recomendar su ampliación a otras organizaciones. No obstante, en la medida 25 a) del informe del Grupo de Trabajo de alto nivel y composición abierta sobre el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas se recomienda que, en línea con las modalidades de otros pagos de suma fija, el pago de una suma fija en los viajes de repatriación (aplicando el 75% de la tarifa económica completa) sería una simplificación administrativa y resultaría beneficioso para muchos funcionarios, al tiempo que contribuiría a ajustar la práctica de la Secretaría a las de los fondos y programas. El Inspector apoya plenamente esa recomendación.

Véanse las recomendaciones 2 y 3

Justificantes del viaje

62. Existe una tendencia creciente a no pedir justificantes de haber realizado el viaje para el que se había recibido una suma fija como parte de las medidas para simplificar los procesos en las organizaciones del sistema. En la Secretaría de las Naciones Unidas y en la mayoría de los organismos especializados se sigue pidiendo justificantes, pero en algunos fondos y programas (el PNUD, el FNUAP, el UNICEF y el PMA) y en la FAO, el OIEA, la UNESCO y la ONUDI, los viajeros deben rellenar una declaración o guardar la documentación justificante y, en un momento dado, facilitarla, previa solicitud. Los funcionarios competentes piensan que la suma fija es un derecho y, como tal, forma parte de los beneficios y subsidios otorgados al personal; esos funcionarios y esas medidas favorecen la rendición de cuentas mediante la autocertificación y compensan el costo de los controles y el posible riesgo de uso indebido. A ese respecto, el Inspector observó que en la medida 25 a) del informe del Grupo de Trabajo de alto nivel y composición abierta sobre el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas se recomendaba que la Secretaría estudiara la posibilidad de equiparar sus políticas a las de los fondos y programas en que los funcionarios eran responsables de guardar la documentación apropiada, como los justificantes de los viajes en uso de licencia para visitar el país de origen, para visitar a

la familia y otros viajes oficiales, durante un período determinado, sin que se les pida justificar sus solicitudes de reembolso en cada ocasión.

63. Por el contrario, no velar por que los recursos se utilicen para cumplir los fines previstos es una renuncia de responsabilidades administrativas y de supervisión que puede dar lugar a un funcionamiento deficiente. Por lo tanto, pese a su apoyo a la simplificación de los procedimientos de viaje pertinentes, el Inspector considera que se debería crear un sistema adecuado de vigilancia y auditoría para verificar al azar algunas transacciones relacionadas con el pago de sumas fijas. La FAO utiliza en la actualidad la autocertificación y las auditorías aleatorias, respaldadas por una herramienta de control administrativo en línea.

Véase la recomendación 4

E. Paradas

64. Las normas sobre las paradas son muy similares en la mayoría de las organizaciones, excepto en la UPU y en la Secretaría de las Naciones Unidas, donde la política pertinente se cambió a raíz de una recomendación de la OSSI y se aumentó el umbral para conceder paradas a 12 y 16 horas, respectivamente³¹. En el PMA se concede una parada después de 10 horas de viaje y dos después de 18 horas. En la FAO sólo se concede una parada después de 18 horas. Todas las demás organizaciones (el UNICEF, la OACI, la OIT, la OMI, la UIT, la ONUDI, la UPU, la OMS, la OMPI y la OMM) también autorizan una primera parada después de 10 horas de viaje y una segunda después de 16 horas. Alternativamente se conceden períodos de descanso de 12 ó 24 horas al llegar al destino. En el OIEA se han suprimido las paradas y se conceden períodos de descanso en la manera indicada.

65. Además, contrariamente a la práctica en la mayoría de las organizaciones, en la Secretaría de las Naciones Unidas y en la OACI no se autorizan paradas en los viajes en uso de licencia para visitar el país de origen, a no ser que se vaya acompañado de hijos menores de 12 años, o en los viajes para visitar a la familia.

66. La mayoría de los funcionarios entrevistados indicaron que las paradas no se solían utilizar casi nunca y que sus consecuencias financieras eran marginales en relación con el costo del pasaje. Incluso suponiendo que no conlleven gasto alguno -aunque sí lo hacen si se tienen en cuenta todos los derechos (dietas y pequeños gastos de salida y llegada)- la razón para parar a descansar después de un viaje de 10 horas en clase ejecutiva puede ser superflua si se tiene en cuenta el propósito por el que se autorizó una mejora en las condiciones de viaje en primer lugar, en particular porque una parada de un día puede causar tantos trastornos como descanso, a no ser que constituya un "viaje paralelo deseado por el viajero" que se debe ajustar de algún modo al propósito del viaje oficial³².

³¹ Informe de la OSSI, "Management Audit of the United Nations Travel" (AM96/49), párr. 29.

³² *Ibid.*, párr. 27.

67. En vista de ello, el Inspector estudió la idea de sustituir las paradas por un mayor tiempo de descanso en el destino, según una recomendación anterior de la DCI³³. Sin embargo, el Inspector desechó esa posibilidad teniendo en cuenta que una licencia adicional en un día laborable para descansar en el destino o al concluir el viaje podía ser tan costosa como una parada durante el viaje, en particular porque esta última opción no se suele utilizar, como afirmaron los usuarios. En cambio, el Inspector está a favor de armonizar las normas sobre las paradas en todas las organizaciones del sistema y ajustarlas a la política de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Véase la recomendación 10

F. Dietas y pequeños gastos de salida y llegada

68. Las tasas de dietas y pequeños gastos de salida y llegada pagadas por la mayoría de las organizaciones del sistema son iguales, con la excepción de la aplicación por el PMA y la OIT de una tasa especial de pequeños gastos de salida y llegada, no sólo para Nueva York, sino también para otros destinos como Londres, París, Roma, Tokio, Washington y Moscú.

69. También se detectaron diferencias en los procedimientos para pagar esos gastos. En la Secretaría de las Naciones Unidas y en algunas otras organizaciones (la OIT, la UPU y la OMS) sólo se pagan por adelantado las dietas, y los pequeños gastos de salida y llegada se reclaman y se pagan después del viaje. En muchos otros fondos, programas y organismos especializados (el PNUD, el FNUAP, el UNICEF, la OACI, la FAO, el PMA, la OMM, la OMPI, la UNESCO, la ONUDI, la UIT, la OMI y el Banco Mundial), tanto las dietas como los pequeños gastos de salida y llegada se pagan por adelantado para simplificar el procesamiento y reducir los gastos de tramitación. El porcentaje adelantado puede ser del 80, el 90 o el 100% (véase el anexo 8).

70. La ventaja de pagar por adelantado todas las dietas y pequeños gastos de salida y llegada es que el procesamiento del viaje es mucho más sencillo, con menos trámites y papeleo. Los funcionarios que otorgan las autorizaciones deben certificar que se ha realizado el viaje como se planeó y guardar los justificantes necesarios a efectos de auditoría, ya que sólo se preparan o tramitan solicitudes de reembolso de viajes cuando hay un desvío del itinerario aprobado. Como esos casos pueden representar entre la tercera parte y la mitad de todos los viajes, según los cálculos realizados por los funcionarios pertinentes, el aumento de eficiencia es significativo. Algunas organizaciones han adoptado o están incorporando sistemas para tramitar en línea las solicitudes de reembolso de viajes. La ventaja adicional de esos sistemas automatizados es que el viajero rellena directamente los datos y, por lo tanto, los autocertifica y se aumenta la rendición de cuentas y la eficiencia. Los adelantos pertinentes pueden registrarse o no como gasto directo. En este caso, la desventaja es que los viajeros olvidadizos que no rellenan después del viaje sus solicitudes de reembolso no pueden ser detectados porque los adelantos no se registran como deudas por cobrar.

71. El Inspector determinó como práctica recomendada el procedimiento del Banco Mundial, por el que los funcionarios podían ser reembolsados, dentro de los límites de tolerancia

³³ JIU/REP/95/10, "Los viajes en las Naciones Unidas: cuestiones de eficacia y economía", párrs. 140 a 145.

establecidos, por los gastos declarados en hoteles, transporte, gastos de representación y comidas, o bien optar por una suma fija para comidas, propinas y servicios de planchado, mientras que los justificantes se archivaban y eran controlados al azar por una empresa externa de auditoría. En la OMS y la UNESCO existen estrictos controles y las facturas de los hoteles se deben presentar incluso para recibir la parte de las dietas destinada al alojamiento.

Véase la recomendación 9

II. Gastos de viaje de los miembros de los órganos principales y órganos subsidiarios

72. Desde 1948, en que la Asamblea General emitió la primera exposición general de los principios que rigen el pago de los gastos de viaje y dietas a los miembros de los órganos principales y órganos subsidiarios³⁴, y hasta la fecha, se han aprobado numerosas resoluciones sobre esta cuestión. En ellas se han previsto excepciones al principio general de que "no se pagan gastos de viaje ni dietas a los miembros de los órganos principales u órganos subsidiarios que actúan como representantes de gobiernos, a menos que en la resolución por la cual se crea el órgano principal o subsidiario se disponga otra cosa"³⁵. Estas excepciones han dejado un margen para que haya grandes diferencias en lo tocante a los derechos al pago de gastos de viaje de los miembros de los distintos órganos principales y órganos subsidiarios de las Naciones Unidas.

73. Aunque estas diferencias en los derechos al pago de gastos de esta categoría de viajeros han sido una cuestión recurrente en el programa de algunos órganos subsidiarios y órganos legislativos de las Naciones Unidas, es poco lo que se ha logrado avanzar para resolverlas. La última vez en que fue examinada esta cuestión se utilizó como base un informe elaborado por el Secretario General en 1992³⁶ y actualizado en 1993³⁷, a solicitud de la CCAAP³⁸ y de la Asamblea General³⁹. En el examen se señalaban incongruencias en las disposiciones vigentes de las Naciones Unidas, se establecía una comparación entre éstas y las disposiciones pertinentes aplicadas en otras organizaciones del régimen común para destacar las diferencias entre ellas y se formulaba un cierto número de recomendaciones para abordar algunas de las anomalías en las Naciones Unidas. Sin embargo, la Asamblea General primero decidió⁴⁰ aplazar el examen del informe hasta que tuviera a la vista otro informe sobre los gastos de viaje de los funcionarios de

³⁴ Resolución 231 (III) de la Asamblea General, de 8 de octubre de 1948.

³⁵ A/C.5/47/61, de 24 de noviembre de 1992, párr. 11; resolución 1798 (XVII) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1962.

³⁶ A/C.5/47/61, de 24 de noviembre de 1992, y Corr.1.

³⁷ A/C.5/48/14, de 14 de octubre de 1993.

³⁸ A/46/748, párr. 9.

³⁹ Decisión 46/450 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1991.

⁴⁰ Decisión 47/460 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1992.

las Naciones Unidas y, posteriormente, tomó nota del informe de 1997, pero sin adoptar ninguna medida al respecto⁴¹.

A. Diferencias entre las organizaciones del régimen común

74. En consonancia con las conclusiones del informe de referencia, cabe resumir de la siguiente manera las diferencias que actualmente existen (véase también el anexo 9):

- Cinco organizaciones (el PMA, la ONUDI, la OMI, la OACI y el OIEA) no pagan los gastos de viaje de los miembros de los órganos legislativos, con excepción del Presidente del PMA.
- Las Naciones Unidas y la OMS son las únicas organizaciones que pagan gastos de viaje de los miembros de delegaciones de los países menos adelantados que participan en los períodos de sesiones de los órganos legislativos integrados por todos los miembros de la organización (la Asamblea General y la Asamblea Mundial de la Salud). Sin embargo, el número de representantes cuyos gastos sufragan las Naciones Unidas es de cinco y en el caso de la OMS de uno, además de que, en lo referente a las condiciones de viaje, en las Naciones Unidas se pagan los gastos de viaje en primera clase de un representante y en clase económica o ejecutiva, para los vuelos de más de nueve horas, de los otros cuatro representantes, mientras que en la OMS los gastos de viaje abonados corresponden a la tarifa completa en clase económica.
- La mayoría de los organismos especializados (la FAO, la OIT, la UNESCO, la OMS, la UPU, la UIT y la OMPI) pagan gastos de viaje y dietas a los miembros de los órganos legislativos integrados por un número limitado de Estados miembros, que por lo general son representantes de los gobiernos. En la OIT, se abonan los gastos de los integrantes de los grupos de trabajadores y empleadores del Consejo de Administración, pero no de los miembros gubernamentales. En la UIT, sólo se pagan los gastos de viaje de los miembros del Consejo procedentes de los países menos adelantados. En la FAO, se pagan gastos de viaje pero no dietas a los miembros del Consejo. En la OMM, los miembros del Consejo Ejecutivo pueden optar bien sea por el pago de un pasaje de avión con la tarifa más económica posible o por el pago de dietas, con excepción de los miembros originarios de los países menos adelantados a quienes se pagan gastos de viaje y dietas.
- Con respecto a los representantes de los gobiernos en los órganos legislativos, rigen las mismas condiciones de viaje en las Naciones Unidas, la OIT y la FAO (norma de las nueve horas para la clase ejecutiva), mientras que son otras las aplicadas en la OIT (clase ejecutiva para los viajes de más de cinco horas para los miembros de los grupos de trabajadores y empleadores), así como en la UNESCO y en la OMPI (clase ejecutiva sea cual fuere la duración del viaje). Además, el primer grupo de organizaciones y la OMPI aplican las mismas condiciones a los representantes de los gobiernos y a los funcionarios, en tanto que en la OIT y en la UNESCO se ofrecen condiciones más

⁴¹ Decisión 51/465 de la Asamblea General, de 3 de abril de 1997.

favorables a los miembros de los órganos legislativos que a los funcionarios. En la UPU y en la OMM se pagan gastos de viaje de menor cuantía, en clase económica, a los miembros del Consejo, con excepción de los presidentes de la UPU, que viajan en clase ejecutiva, y del Presidente de la OMM, que viaja en primera clase. En la OMS también se aplican condiciones menos favorables a los delegados de los países menos adelantados que asisten a la Asamblea Mundial de la Salud, pero los miembros del Consejo gozan de las mismas condiciones que los funcionarios, es decir, pasajes en clase ejecutiva para los viajes de más de seis horas.

- No se pagan dietas a los miembros de delegaciones (de los países menos adelantados) que asisten a los períodos de sesiones de los órganos legislativos integrados por todos los miembros de la organización, a diferencia de lo que sucede con los representantes de los gobiernos y de los grupos de trabajadores y empleadores, según proceda, de órganos integrados por un número limitado de Estados miembros. En la UNESCO, la OIT, la UIT y la OMS, el pago de las dietas se efectúa, por lo general, a las tasas corrientes para la categoría de subsecretario general, más el 40%. La UPU y la OMM pagan la tasa corriente a todos los miembros del Consejo procedentes de los países menos adelantados, con excepción de los presidentes de la UPU que reciben dietas a las tasas corrientes más el 40%. La FAO paga dietas a los miembros de los Comités del Programa y de Finanzas que no residen en Roma, pero no así a los miembros del Consejo. En fecha reciente, la UNESCO dejó de aplicar su política de pagar dietas a los miembros de la Junta Ejecutiva residentes en París.
- Por regla general, se pagan gastos de viaje y dietas a los expertos que prestan servicios a título personal en comités o en grupos técnicos y de otra índole. Los viajes pueden ser en clase ejecutiva o en clase económica, dependiendo de la organización. Por ejemplo, en las Naciones Unidas los expertos tienen derecho a viajar en clase ejecutiva sea cual fuere la duración del viaje, mientras que en la FAO/PMA y en la OIT se autoriza la clase ejecutiva o la clase económica según el número de horas de viaje por vía aérea, ya sea nueve o cinco horas, respectivamente. Las dietas también se suelen pagar a las tasas corrientes, más el 40%.

B. Discrepancias en el sistema de las Naciones Unidas

75. A continuación se señalan las diferencias e incongruencias que persisten en las Naciones Unidas en lo relativo a las disposiciones que rigen los derechos de viaje de los representantes de los Estados Miembros que participan en los períodos de sesiones de los órganos legislativos y en las reuniones de los órganos subsidiarios, así como de los miembros de los órganos principales y los órganos subsidiarios que prestan servicios a título personal, según se expone en el Boletín⁴² pertinente del Secretario General de 1991 y en los informes del Secretario General de 1992 y 1993:

- El pago de los gastos de viaje de los representantes que asisten a los períodos de sesiones de la Asamblea General se limita a los gastos de cinco representantes de países menos adelantados y de un representante a los períodos extraordinarios de

⁴² ST/SGB/107/Rev.6, de 25 de marzo de 1991.

sesiones. En el informe citado del Secretario General se recomendó que se impusiera la misma limitación a los representantes de otros órganos subsidiarios de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social que participaran como representantes de sus gobiernos. No se adoptó ninguna medida al respecto.

- Para un representante de un país menos adelantado que asiste a un período ordinario de sesiones de la Asamblea General se autoriza siempre la primera clase.
Los representantes permanentes de los Estados Miembros que sean invitados a viajar en misión oficial de las Naciones Unidas y los miembros de los órganos principales y órganos subsidiarios que presten servicios a título personal tienen derecho a viajar en la clase inmediatamente inferior a la primera clase, sea cual fuere la duración del viaje. Para los miembros de los órganos principales u órganos subsidiarios que actúen como representantes de los gobiernos, así como los miembros de la Junta de Auditores se autoriza la clase inmediatamente inferior a la primera clase sólo cuando la duración del viaje sea de más de nueve horas, y de otro modo viajan en clase económica. Esta cuestión no fue abordada en el informe del Secretario General.
- Se pagan dietas a las tasas aplicables, más el 40%, sólo a los miembros de los órganos principales y órganos subsidiarios que prestan servicios a título personal o a personas designadas por órganos principales u órganos subsidiarios para realizar a título personal estudios especiales u otras tareas especiales.
- Los miembros del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) siempre viajan en clase económica. El pago de dietas a los miembros del CPC se efectúa a la tasa corriente, más el 15%. Todos los demás miembros de los órganos principales y órganos subsidiarios viajan en clase ejecutiva y perciben dietas a la tasa corriente, más el 40% (equivalente a la categoría de secretario general adjunto/subsecretario general). En el informe del Secretario General también se señaló la diferencia en los derechos de viaje de los miembros del CPC y se propusieron cuatro diferentes líneas de acción, aunque ninguna fue adoptada.

Véase la Recomendación 12

Anexo 1

Organizaciones comprendidas en el estudio

Naciones Unidas

1. Secretaría, programas y fondos de las Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, UNICEF, PMA)

Organismos especializados

2. FAO
3. OACI
4. OIT
5. OMI
6. UIT
7. UNESCO
8. ONUDI
9. UPU
10. OMS
11. OMPI
12. OMM
13. Banco Mundial

Organizaciones afines

14. OIEA

Otras organizaciones

15. OCDE

Sector privado

16. IBM (Suiza)
17. Nestlé (Suiza)

Anexo 2

Categorías de viajes

	Naciones Unidas	PNUD	UNFPA	ACNUR	PMA	UNICEF	FAO	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	UPU	OMS	OMPI	OMM	OIEA	Banco Mundial	OCDE
Viajes en misión	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Viajes por nombramiento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Viajes por cambio de lugar de destino	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X
Viajes por separación del servicio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Viajes por vacaciones en el país de origen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Viajes para visitar a la familia	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	
Viajes relacionados con el subsidio de educación	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Viajes para visitar a los hijos en el lugar de estudio	X	X			X							X			X					X
Viajes por evacuación médica	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X		X				X	X
Viajes por evacuación por motivos de seguridad	X	X		X	X	X	X	X	X		X		X		X				X	X
Viajes con fines de descanso y recuperación	X	X		X	X	X	X	X					X	X						
Viajes de madres lactantes	X				X	X	X								X					
Viajes de progenitores solteros						X														
Viajes de parejas de hecho	X*							X	X											X

* Sólo en determinadas circunstancias (véase el documento ST/SGB/2004/13, de 24 de septiembre de 2004).

Anexo 3

Resumen cronológico

(Manual Administrativo de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación)

- 1945-1960: Como norma, los viajes por vía aérea en comisión de servicios se realizaban en primera clase.
- 1961: Con la introducción de los aviones a reacción, en las Naciones Unidas se adoptó la clase económica para todos los viajes de los funcionarios de categoría P-5 y categorías inferiores en vuelos de nueve horas o menos⁴³. Algunas organizaciones siguieron el ejemplo, con ciertas variantes.
- 1966: Al observar estas divergencias, el CAC recomendó, y la Asamblea General aprobó, que como condiciones apropiadas de viaje en el régimen común de las Naciones Unidas se autorizara la primera clase para todos los funcionarios de categoría D-2 y categorías superiores, con excepción de los vuelos de corta duración, dentro de Europa, y de vuelos comparables en otras regiones, en que debería utilizarse la clase económica en la medida de lo posible.
- 1973: La Asamblea General decidió que los viajes en primera clase debían quedar restringidos a la categoría de subsecretario general y categorías superiores y que se facultara al Secretario General para que otorgara excepciones a esta norma. El CAC convino en que esas serían las condiciones de viaje aplicables en todo el régimen común⁴⁴.
- 1977: Tras haber examinado un informe de la DCI sobre los viajes en primera clase en las organizaciones de las Naciones Unidas, la Asamblea General decidió⁴⁵ que aquellos funcionarios que anteriormente hubieran tenido derecho a viajar en primera clase (secretarios generales adjuntos/subsecretarios generales) en lo sucesivo tendrían ese derecho sólo cuando la duración del viaje fuera de más de nueve horas.
- 1982: Después de la introducción de la clase ejecutiva en muchas líneas aéreas, la CCAAP convino en que para los viajes (o tramo de un viaje) de una duración igual al cruce del Atlántico podría autorizarse la clase inmediatamente inferior a la primera (clase ejecutiva)⁴⁶.

⁴³ CO-ORDINATION/R.325, párrs. 72 a 76.

⁴⁴ CO-ORDINATION/R.1045, párr. 66.

⁴⁵ A/32/272.

⁴⁶ ACC/1982/5, párrs. 96 a 101.

- 1989-1990: Una reunión de directores médicos de las Naciones Unidas recomendó que, por motivos de salud, todos los viajes por vía aérea de cinco horas como mínimo deberían efectuarse en clase ejecutiva⁴⁷. Esta recomendación, aunada a una solicitud del PNUD en favor de una mayor armonización de las prácticas vigentes, dio lugar a nuevas deliberaciones en el seno de la CCAAP. Luego de observar las diferencias entre las condiciones de viaje aplicables en las organizaciones y las dificultades que entrañaba su reducción⁴⁸, la CCAAP primero reiteró su recomendación de 1982 de que se podrían autorizar viajes en la clase ejecutiva en determinadas circunstancias⁴⁹, y en este sentido las Naciones Unidas y la OMM se reservaron sus respectivas posiciones, y posteriormente, a solicitud del CAC, la CCAAP volvió a examinar la cuestión y reafirmó, sobre la base de un amplio consenso, al que no se sumó la OMM, que la clase económica no era apropiada para los viajes en comisión de servicio. Se pidió que se prepara un informe en el que figuraran datos estadísticos y de otra índole, incluidos los referentes a las prácticas vigentes fuera del sistema de las Naciones Unidas⁵⁰.
- 1991: La CCAAP pidió que se preparara un informe que "debe abarcar todas las cuestiones relacionadas con los viajes de los funcionarios y de representantes de los Estados Miembros, incluido el derecho a viajar en primera clase, con miras a permitir la formulación de recomendaciones para instaurar un sistema que pueda ser administrado con flexibilidad y en el que se eliminen las anomalías actuales", teniendo en cuenta "en aras de la uniformidad y la coherencia, las prácticas de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas"⁵¹. La Asamblea General pidió⁵² al Secretario General que le presentara, en su cuadragésimo séptimo período de sesiones, un "examen y evaluación del sistema vigente" y también propuestas concretas.
- 1992: El Secretario General recordó⁵³ que la CCAAP había examinado la cuestión y había pedido que se preparara un compendio sobre las prácticas en vigor en el sistema de las Naciones Unidas, con la sugerencia de que se aplazara para el siguiente período de sesiones de la Asamblea General la presentación de recomendaciones relativas a los viajes de los funcionarios, en espera de los

⁴⁷ A/C.5/51/35, párr. 12.

⁴⁸ ACC/1990/5, párr. 44.

⁴⁹ ACC/1990/4, párrs. 130 a 135.

⁵⁰ ACC/1990/10, párrs. 71 a 77.

⁵¹ A/46/748.

⁵² Decisión 46/450 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1991.

⁵³ A.C.5/47/61, de 24 de noviembre de 1992.

resultados del estudio y de la reunión de datos sobre estimaciones de los costos y consecuencias financieras.

1994: Se presentó el informe en cuestión⁵⁴, que fue elaborado sobre la base del cuestionario enviado a 16 organismos especializados, 15 organizaciones intergubernamentales ajenas al sistema de las Naciones Unidas y a cada una de las misiones permanentes. Todos menos uno de los organismos especializados y organizaciones intergubernamentales respondieron al cuestionario, así como el 30% de las misiones permanentes. La consolidación de las respuestas de los Estados Miembros y de las organizaciones intergubernamentales resultó extremadamente difícil debido a las diferencias de categoría y grado de los viajeros, la terminología empleada, la falta de claridad y la diversidad de razones para la aprobación de excepciones. Al finalizar su informe, el Secretario General estimó que "aunque los datos relativos a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas parecen justificar hasta cierto punto una mejora de las condiciones de viajes aplicables a las Naciones Unidas, no parece que haya motivos suficientes para hacer esta recomendación de momento, en particular si se tiene en cuenta que el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones de Personal y Cuestiones Administrativas Generales) ya se ocupa de la cuestión de establecer unas condiciones de viaje uniformes para todo el sistema. Además, habida cuenta de los problemas que implica la comparación entre las disposiciones sobre viajes de los Estados Miembros y de las Naciones Unidas, sería difícil hacer una recomendación para revisar las disposiciones de viaje actuales de la Organización sobre esta base. En consecuencia, el Secretario General no desea por el momento recomendar ninguna revisión de las condiciones actuales de viaje por vía aérea de los funcionarios de las Naciones Unidas". Se observó asimismo que "conforme al párrafo b) del artículo 11 del Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional, "la Comisión establecerá ... las tasas de las prestaciones y los beneficios que no sean pensiones ni los mencionados en el párrafo c) del artículo 10, las condiciones requeridas para tener derecho a tales prestaciones y beneficios, y las condiciones de viaje". Aunque la Comisión nunca ha procedido a un examen de fondo de esta cuestión con arreglo a su mandato, la Asamblea General podría remitir la cuestión de las condiciones de viaje de los funcionarios del sistema común de las Naciones Unidas a la Comisión de Administración Pública Internacional para que la estudie más a fondo".

Entre otras cuestiones relacionadas con el presente informe de la DCI, en el estudio se llegó a las siguientes conclusiones⁵⁵:

- "... las condiciones aplicables a los funcionarios de las Naciones Unidas tienden a ser inferiores a las aplicadas a los funcionarios de categoría equivalente de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

⁵⁴ A/C.5/48/83, de 29 de julio de 1994.

⁵⁵ A/C.5/48/83, párrs. 28 a 30.

Esto es particularmente cierto por lo que respecta a las condiciones aplicadas a los funcionarios de categoría D-2 y categorías inferiores. A los funcionarios de las Naciones Unidas de estas categorías se les autoriza a viajar en unas condiciones inferiores a las aplicadas al personal similar de 11 de las 15 organizaciones examinadas. Las cuatro organizaciones restantes aplican condiciones equivalentes a las de las Naciones Unidas. Las condiciones de viaje por vía aérea autorizadas para esta categoría de personal son las condiciones mínimas dentro del sistema de las Naciones Unidas".

- "Una comparación entre las condiciones aplicadas a los funcionarios de categorías superiores por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas arroja resultados similares para las Naciones Unidas. Diez de las organizaciones consultadas ofrecen a sus funcionarios de categoría superior condiciones de viaje más favorables que las concedidas a los funcionarios equivalentes de las Naciones Unidas. Tres de las organizaciones ofrecen condiciones similares a las de las Naciones Unidas y dos ofrecen unas condiciones ligeramente inferiores a las de las Naciones Unidas".
- "... los Estados Miembros tienden a conceder condiciones de viaje más favorable a sus funcionarios de categorías superiores que las Naciones Unidas. Los funcionarios de categoría intermedia reciben por lo general condiciones similares, y los funcionarios de categorías inferiores tienden a recibir condiciones de viaje inferiores a las que prevalecen en el sistema de las Naciones Unidas o en otras organizaciones internacionales. La Secretaría observó también una práctica difundida entre las líneas aéreas nacionales de los Estados Miembros de colocar a los funcionarios de sus países normalmente en una clase de servicio superior a la autorizada oficialmente".
- Se consideró que "las consecuencias financieras de reducir o aumentar la duración que determina una clase de servicio superior serían mínimas (menos de un 5% en el caso de aumentarse o reducirse la duración en una hora, y menos del 10% en el caso de reducirse o aumentarse la duración en cuatro horas)"⁵⁶.
- "... Incluso en el caso de que las condiciones de viaje aplicables a todos los vuelos fuesen en clase económica, un análisis de las pautas de viaje de los funcionarios de las Naciones Unidas muestra que sus itinerarios sólo permitirían hacer un uso mínimo de las tarifas económicas reducidas, lo que constituye un requisito previo para hacer economías importantes. La mayoría de los viajes oficiales consisten en itinerarios con tramos múltiples, a diversos puntos de destino. Las tarifas para estos viajes se calculan combinando las tarifas completas en clase económica para un viaje de ida solamente, que son sólo ligeramente inferiores a las tarifas en clase

⁵⁶ A/C.5/48/83, párr. 32.

ejecutiva. Con arreglo a las condiciones de viaje actuales, gran parte de los viajes de las Naciones Unidas a puntos de destino para los que pueden utilizarse pasajes simples de ida y vuelta corresponden ya a la categoría de tarifas aéreas más económicas (viajes trasatlánticos). Las Naciones Unidas pueden utilizar normalmente tarifas de excursión y de venta anticipada, con descuentos superiores al 50% por debajo del precio del pasaje ordinario en clase económica para estos viajes. Otro grupo importante de viajeros de las Naciones Unidas consiste en funcionarios destinados en misiones políticas o de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sobre el terreno. La mayor parte de estas asignaciones tienen una duración de seis meses o más. Como generalmente no se conoce de antemano la fecha de regreso de los interesados y la mayoría de las tarifas reducidas tienen un plazo máximo de validez de tres meses, la mayor parte de los viajeros asignados a misiones utilizan pasajes de ida solamente. Para los viajes de ida sólo no se dispone generalmente de tarifas con descuento. La diferencia de precio resultante entre las dos clases de servicio es mínima"⁵⁷.

1995: La CCAAP pidió que el Secretario General revisara el límite de nueve horas "tomando en consideración todos los factores pertinentes", y que los resultados de la revisión, junto con las propuestas del caso, se incluyeran en el siguiente informe sobre las condiciones de viaje⁵⁸. La DCI propuso que la Asamblea General estudiara la posibilidad de elevar el límite a 10 horas para tener derecho a viajar en clase ejecutiva⁵⁹ "para dar el mismo trato a todos los lugares de destino en Europa". En su informe⁶⁰, el Secretario General considera que "el límite de nueve horas constituye un equilibrio ideal entre las economías que ofrece a la Organización y las consideraciones relativas a la eficiencia, habida cuenta de que los vuelos no se hacen por voluntad propia sino en comisión de servicio, que gran parte de los vuelos se realizan en los fines de semana y de noche o tienen por destino lugares donde imperan condiciones rigurosas, y habida cuenta de que en los últimos años ha disminuido la calidad de los servicios de la clase económica (aumento de la carga, reducción del espacio entre los asientos y ambiente ruidoso) que hace difícil que los pasajeros puedan descansar o trabajar durante el vuelo y disminuye su capacidad de llevar a cabo con eficiencia las tareas encomendadas". El Secretario General recomendó que, teniendo en cuenta la conveniencia de armonizar las condiciones de viaje en todo el régimen común de las Naciones Unidas, la CAPI examinara la cuestión y formulara recomendaciones al respecto.

⁵⁷ A/C.5/48/83, párrs. 33 y 34.

⁵⁸ A/49/952, de 4 de agosto de 1995, párr. 3.

⁵⁹ JIU/REP/95/10, recomendación 7(2) a), párrs. 127 a 135.

⁶⁰ A/C.5/51/35, de 27 de noviembre de 1996, párrs. 14 y 15.

- 1997: La Asamblea General⁶¹ pidió a la CAPI que examinara, lo antes posible y teniendo en cuenta los informes pertinentes de la CCAAP y de la Dependencia Común de Inspección⁶², la cuestión de las condiciones de viaje del personal del régimen común de las Naciones Unidas y le presentara un informe al respecto durante la parte siguiente de la continuación de su quincuagésimo primer período de sesiones. La CAPI presentó sus consideraciones junto con su informe anual correspondiente a 1997⁶³. La Comisión comunicó que, debido al alcance y al carácter complejo de la cuestión, requeriría más tiempo para elaborar el estudio. Añadió que teniendo presente los diversos mandatos y necesidades de las organizaciones, no sería conveniente ni viable imponer un planteamiento uniforme a este asunto. Consideró que la cuestión general de las normas sobre viajes, incluida cierta flexibilidad aplicable a las condiciones de viaje, debía dejarse en manos de los órganos legislativos o rectores de cada organización. No obstante, la Comisión consideró que, con miras a garantizar una mayor uniformidad, convendría dar orientación amplia sobre determinadas cuestiones, por ejemplo, si sería razonable el paso de la clase económica a la clase ejecutiva en lo tocante a los vuelos de seis horas o más. La Asamblea General tomó nota de las observaciones de la Comisión⁶⁴ e invitó a la CAPI a que "continúe su examen de esta cuestión".
- 1998: La CCAAP pidió a la CAPI que aplazara su examen de esta cuestión hasta tanto se efectuara la investigación necesaria⁶⁵.
- 1999 a la fecha: No han proseguido las investigaciones.

⁶¹ Decisión 51/465 de la Asamblea General, de 3 de abril de 1997.

⁶² A/49/952, KIU/REP/95/10.

⁶³ A/52/30.

⁶⁴ Resolución 52/216 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1997.

⁶⁵ ACC/1998/5, de 11 de junio de 1998.

Anexo 4

Condiciones de viaje aplicables a los vuelos realizados por funcionarios de categoría superior de las Naciones Unidas (categorías equivalentes a secretario general adjunto y subsecretario general)

Condiciones de viaje *	Organizaciones en las que se aplican	
	Número	Nombre
Primera clase, independientemente de la duración del vuelo	2	OMPI y OMM (Secretario General)
Primera clase si el vuelo es de más de siete horas, para todos los viajes con excepción de las vacaciones en el país de origen, clase ejecutiva para todos los demás	1	OIEA
Primera clase si el vuelo es de más de nueve horas, clase ejecutiva para todos los demás	1	OMM (Secretario General Adjunto y Subsecretario General)
Primera clase para los viajes en comisión de servicio, clase económica para todos los demás	1	OMI
Clase ejecutiva independientemente de la duración del viaje	8	Fondos y programas de las Naciones Unidas, FAO, UIT, UNESCO, ONUDI, UPU y Banco Mundial
Clase ejecutiva para todos los viajes por vía aérea de más de cinco horas, clase económica para todos los demás	1	OIT
Clase ejecutiva si el vuelo es de más de siete horas, para todos los viajes con excepción de las vacaciones en el país de origen, clase económica para todos los demás (OACI)	1	OACI
Clase ejecutiva para los viajes en comisión de servicio si la duración del vuelo es de más de seis horas, clase económica para todos los demás	1	OMS

* Los viajes relacionados con el subsidio de educación de familiares a cargo se efectúan siempre en clase económica.

Nota: No hay viajes en primera clase dentro de Europa.

Anexo 5

Condiciones de viaje aplicables a los vuelos realizados por funcionarios del sistema de las Naciones Unidas de categoría D-2 y categorías inferiores

Condiciones de viaje	Organizaciones en las que se aplican	
	Número	Nombre
Clase ejecutiva independientemente de la duración del vuelo, para todos los viajes	1	OMPI
Clase ejecutiva independientemente de la duración del vuelo, para todos los viajes con excepción de las vacaciones en el país de origen	1	Banco Mundial
Clase ejecutiva para los viajes en comisión de servicio, clase económica para todos los demás	1	OMI
Clase ejecutiva si la duración del vuelo es de más de cinco horas, clase económica para todos los demás	1	OIT
Clase ejecutiva para los viajes en comisión de servicio de seis horas o más, clase económica para todos los demás	1	OMS
Clase ejecutiva si la duración del vuelo es de más de siete horas para los viajes en comisión de servicio, viajes por nombramiento, cambio de lugar de destino y separación del servicio, clase económica para todos los demás	2	OIEA, OACI
Clase inmediatamente inferior a la primera clase (clase ejecutiva) para los viajes en misión de ocho horas o más y para viajes entre París y Nueva York, clase económica para todos los demás	1	UNESCO
Clase ejecutiva para los viajes en comisión de servicio de más de nueve horas o que entrañen el cruce del Atlántico norte, y cuando la salida del vuelo sea después de las 22.00 horas tiempo local y el funcionario trabaje antes de la hora de salida y el día de llegada	1	OMM
Clase inmediatamente inferior a la primera clase para todos los vuelos de más de nueve horas (con excepción de los viajes relacionados con el subsidio de educación), plan de tarifas aéreas en clase económica menos costoso para todos los demás	2	FAO*, PMA
Plan de tarifas aéreas menos costoso, con excepción de los vuelos de más de nueve horas, en cuyo caso se aplica la clase inmediatamente inferior a la primera clase para los viajes en comisión de servicio, por nombramiento, cambio de lugar de destino y separación del servicio	4	Fondos y programas de las Naciones Unidas, ONUDI, UPU, UIT

* Se considera que los vuelos entre Roma y Nueva York tienen una duración de más de nueve horas.

Anexo 6

Resumen de las excepciones a las condiciones de viaje concedidas en las Naciones Unidas

Razones de las excepciones	1998	1999	2000	2001	2002	Total/ promedio
Problemas de salud	9	16	7	17	19	68
Falta de lugar en la clase normalmente autorizada	10	14	13	8	13	58
Personas eminentes	9	21	10	20	22	82
Personas que brindan sus servicios gratuitamente	9	4	10	7	9	39
Viajes arduos	2	4	7	1	6	20
Asistentes personales/oficiales de seguridad	13	15	13	11	11	63
Vicesecretario General	3	6	10	2	5	26
Presidente de la Asamblea General			8	1	4	13
Total	55	80	78	67	89	369/73

Razones de las excepciones	1998		1999		2000		2001		2002		Total/promedio	
	PC	CE	PC	CE	PC	CE	PC	CE	PC	CE	PC	CE
Problemas de salud	1	8	14	2	5	2	5	12	4	15	29	39
Falta de lugar en la clase normalmente autorizada	4	6	7	9	7	6	3	5	5	8	26	34
Personas eminentes	0	9	10	11	2	8	8	12	9	13	29	53
Personas que brindan sus servicios gratuitamente	3	6	1	3	2	8	7	0	7	2	20	19
Viajes arduos	0	2	3	1	0	7	0	1	1	5	4	16
Asistentes personales/oficiales de seguridad	13	0	15	0	13	0	11	0	11	0	63	0
Vicesecretario General	3	0	6	0	10	0	2	0	5	0	26	0
Presidente de la Asamblea General	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	8	0	1	0	4	0	13	0
Total	24	31	56	26	47	31	37	30	46	43	210/42	161/32

Fuente: A/54/382, A/55/488, A/56/426, A/75/485.

PC: Primera clase.

CE: Clase ejecutiva.

n.a.: No se aplica.

Anexo 7

Opción de una suma fija para gastos de viaje

Organización	Categoría de viaje a la que se aplica la opción	Porcentaje aplicado	Presentación de comprobantes de viaje
Naciones Unidas UPU OACI	Vacaciones en el país de origen Visita a la familia Educación	75% de la tarifa completa en clase económica	Sí
PNUD UNICEF ONUDI OMFPA	Vacaciones en el país de origen Visita a la familia Educación	75% de la tarifa completa en clase económica (en la ONUDI, el 75% de la tarifa aplicable a estudiantes para los viajes relacionados con el subsidio de educación)	No. Sólo una declaración firmada por el viajero
	Nombramiento, traslado Vacaciones en el lugar de origen por traslado Repatriación por separación del servicio Entrevistas y viajes con fines de descanso y recuperación (sólo ONUDI)	Prima del 100% sobre la clase autorizada. Tasa universal de dietas en escalas, tasa especial para pequeños gastos de salida y llegada y exceso de equipaje en lugares de destino difíciles (con excepción del UNICEF y la ONUDI)	La oficina en el país debe comunicar la fecha de llegada y salida
PMA	Vacaciones en el país de origen Visita a la familia Educación Nombramiento Cambio de lugar de destino Repatriación	80% de la tarifa aplicable, ya sea en clase ejecutiva o económica. Además, el pago de 25 kg de equipaje no acompañado o 10 kg de equipaje acompañado, a solicitud del viajero	No. Declaración firmada por el viajero. Necesidad de presentar los billetes si se hacen escalas. La oficina en el país debe comunicar las fechas de salida y llegada

Organización	Categoría de viaje a la que se aplica la opción	Porcentaje aplicado	Presentación de comprobantes de viaje
FAO	Vacaciones en el país de origen Visita a la familia Educación Nombramiento Cambio de lugar de destino Separación del servicio	80% de la tarifa aplicable	No. Sólo una declaración firmada por el viajero
OMPI	Vacaciones en el país de origen	80% de la tarifa aplicable, primera clase o clase ejecutiva	Sí
OIT	Vacaciones en el país de origen Visita a la familia Educación	80% de la tarifa completa en clase económica, 65% por viajes de estudio	Sí
OMI	Vacaciones en el país de origen Educación	80% de la tarifa completa en clase económica	Sí
OMS, UIT	Vacaciones en el país de origen	80% de la tarifa completa en clase económica 100% del costo del pasaje de tren al destino final (UIT) 10% por niños de hasta 9 meses de edad y 50% por niños de 9 meses a 12 años (OMS)	Sí

Organización	Categoría de viaje a la que se aplica la opción	Porcentaje aplicado	Presentación de comprobantes de viaje
UNESCO	Vacaciones en el país de origen Visita a la familia Educación Nombramiento Cambio de lugar de destino Repatriación Entrevista	60% de la tarifa completa en clase económica en el caso de adultos, 30% si se trata de niños de entre 2 y 12 años y 6% si son niños menores de 2 años	No. Sólo una declaración firmada por el viajero
OMM	Vacaciones en el país de origen Visita a la familia Educación	75% de la tarifa completa en clase económica 60% por viajes relacionados con el subsidio de educación	Sí
OIEA	Vacaciones en el país de origen Visita a la familia Educación Nombramiento Cambio de lugar de destino Repatriación	75% de la tarifa completa en clase económica si se trata de adultos, 50% de las prestaciones aplicables a los adultos si se trata de niños entre 2 y 12 años, 10% de las prestaciones aplicables a los adultos si se trata de niños menores de 2 años 65% por viajes relacionados con el subsidio de educación	Certificación por el funcionario. El viajero debe conservar todos los comprobantes necesarios durante cinco años para posible auditoría

Anexo 8

Anticipos de dietas y de pequeños gastos de salida y llegada

	Dietas	Pequeños gastos de salida y llegada
	(En porcentaje)	
Naciones Unidas	100	0
PNUD/UNFPA	100	100
UNICEF	80*	80
PMA	100*	100*
OIT	80	0
FAO	100	100
UNESCO	80	80
OMS	80	0
Banco Mundial	100	100
OACI	90	90
OMI	90	90
UIT	100	100
UPU	80	0
OMM	100	100
OMPI	100	100
ONUDI	100	100
OIEA	100	100

* Únicamente si se trata de viajes sin escalas y con fechas fijas, en los demás casos se abona por adelantado el 80% de las dietas.

Anexo 9

Viajes de los representantes de los Estados miembros y de miembros de los órganos principales y órganos subsidiarios

Organización	Órgano	Pago de gastos de viaje	Condiciones de viaje	Dietas
Naciones Unidas	Períodos de sesiones de la Asamblea General	Limitado a los representantes de los países menos adelantados - Cinco representantes que asistan a los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General - Un representante que asista a los períodos de sesiones extraordinarios y de emergencia	- Un viaje en primera clase y cuatro viajes en clase económica (o en clase ejecutiva para los vuelos de más de nueve horas) - Un viaje en clase económica (o en clase ejecutiva para los vuelos de más de nueve horas)	No se pagan dietas
	Miembros de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social	Un representante por cada Estado Miembro	- Clase económica (o clase ejecutiva para los vuelos de más de nueve horas)	No se pagan dietas
	Miembros de los órganos principales y subsidiarios que prestan servicios a título personal	Sí	- Clase ejecutiva independientemente de la distancia (los miembros del CPC tienen derecho a viajar en clase económica)	Dietas + 40% Dietas + 15% para los miembros del CPC
OIT	Conferencia General	No		
	Consejo de Administración (56 miembros - 28 gobiernos, 14 representantes de trabajadores, 14 representantes de empleadores)	Empleadores y trabajadores	- Clase ejecutiva para los vuelos de cinco horas o más	Dietas + 40%

Organización	Órgano	Pago de gastos de viaje	Condiciones de viaje	Dietas
FAO	Conferencia	No		
	Consejo	Un representante por cada Estado miembro (previa solicitud)	- Clase económica (o clase ejecutiva para los vuelos de más de nueve horas)	No se pagan dietas, sólo pequeños gastos de salida y llegada
UNESCO	Conferencia General	No		
	Consejo Ejecutivo (58 miembros)	Sí	- Clase ejecutiva - Presidente del Consejo (primera clase)	Dietas + 40% + 5 dólares EE.UU.
ONUDI	Conferencia General	No		
	Junta de Desarrollo Industrial (53 miembros)	No		
OACI	Asamblea	No		
	Consejo (36 miembros)	No		
OMS	Asamblea	Países menos adelantados (un representante por cada delegación)	- Clase económica	No se pagan dietas
	Consejo Ejecutivo (52 miembros)	Sí	- Clase económica (o clase ejecutiva para los vuelos de más de seis horas)	Dietas
UPU	Congreso Postal Universal	No		
	Consejo de Administración (41 miembros)	Sí	- Clase económica más el pago de un billete de tren en primera clase a Berna	No se pagan dietas
	Consejo de Operaciones Postales (40 miembros)	Sólo a las delegaciones de Estados miembros considerados en situación desfavorable (3)	- Clase económica más el pago de un billete de tren en primera clase a Berna	No se pagan dietas

Organización	Órgano	Pago de gastos de viaje	Condiciones de viaje	Dietas
UIT	Conferencia de Plenipotenciarios	No		
	Consejo (16 miembros)	Países menos adelantados (un representante por cada delegación)	- Clase económica (o clase ejecutiva para vuelos de más de nueve horas)	Dietas + 40% + 3 dólares EE.UU.
	Junta del Reglamento de Radiocomunicaciones (12 miembros)	Sí	- Clase económica (o clase ejecutiva para los vuelos de más de nueve horas)	Dietas + 40% + 3 dólares EE.UU.
OMM	Congreso			
	Consejo Ejecutivo (37 miembros)	Sí (previa petición)	- Clase económica - Presidente de la OMM, en primera clase	Dietas a la tasa corriente Dietas + 40% + 7 dólares EE.UU.
OMI	Asamblea	No		
	Consejo (40 miembros)	No		
OMPI	Asamblea de los Estados miembros de la OMPI	Un representante por cada Estado miembro del Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT) y de la Asamblea de la Unión de Madrid	- Clase ejecutiva	
OIEA	Conferencia General	No		
	Junta de Gobernadores (35 miembros)	No		