



Asamblea General

Distr. general
31 de enero de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 134 del programa

Presupuesto por programas

para el bienio 2012-2013

Propuestas para una utilización más eficaz y eficiente de los recursos para viajes por vía aérea

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en la sección IV de la resolución 65/268 de la Asamblea General, relativa a las condiciones de viaje por vía aérea, en que la Asamblea solicitó al Secretario General que, en la primera parte de la continuación de su sexagésimo sexto período de sesiones, la informara sobre la aplicación de la resolución, incluidas las medidas establecidas en el anexo de esta, así como sobre las medidas prácticas que se hubieran adoptado para mejorar la utilización eficaz y eficiente de los recursos para viajes por vía aérea en las Naciones Unidas. En el informe, el Secretario General proporciona información sobre las medidas para la utilización eficaz y eficiente de los recursos para viajes por vía aérea en las Naciones Unidas.



I. Introducción

1. Las condiciones de viaje por vía aérea en las Naciones Unidas se rigen por una serie de resoluciones y decisiones de la Asamblea General, a saber, las resoluciones 42/214, 45/248 A, 53/214¹ y 65/268 y las decisiones 40/555, 44/442, 46/450 y 57/589. Las circunstancias y condiciones en que las Naciones Unidas pagarán los gastos de viaje de los funcionarios se establecen también en el capítulo VII del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas y Reglamento provisional del Personal, publicado el 21 de octubre de 2009 (ST/SGB/2009/7).

2. En el presente informe se tratan cuestiones relacionadas con las disposiciones que regulan los viajes de los funcionarios de las Naciones Unidas. En la sección II figuran medidas de reforma recomendadas en relación con las condiciones de viaje por vía aérea de los funcionarios de las Naciones Unidas. La sección III se refiere a la coordinación en materia de viajes por vía aérea en todo el sistema de las Naciones Unidas; la sección IV, a la utilización de millas de viajero frecuente para viajes oficiales; la sección V, al seguimiento de los gastos relacionados con los viajes comerciales por vía aérea en la Secretaría; la sección VI, a la aplicación del módulo sobre viajes del proyecto de planificación de los recursos institucionales, Umoja; y la sección VII, a la delegación de autoridad para establecer excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea. En la sección VIII figura un resumen de las recomendaciones formuladas por el Secretario General.

II. Recomendaciones para la adopción de medidas destinadas a mejorar la utilización eficaz y eficiente de los recursos para viajes por vía aérea en las Naciones Unidas

3. En el párrafo 2 e) del anexo de la resolución 65/268, la Asamblea General solicitó al Secretario General que actualizara la instrucción administrativa sobre viajes oficiales (ST/AI/2006/4 y Amend.1 y 2), teniendo en cuenta, entre otras cosas, las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y las últimas novedades en materia de viajes por vía aérea, como los nuevos productos presentados por los transportistas aéreos y las nuevas clases de viaje por vía aérea, e incluyera instrucciones al personal de que a) acumulara y, en la medida de lo posible, utilizara millas de viajero frecuente para sufragar viajes oficiales; b) no utilizara para viajes personales las millas de viajero frecuente acumuladas como resultado de viajes oficiales; y c) en la medida de lo posible, adquiriera sus pasajes al menos dos semanas antes del viaje.

4. El Secretario General propone a la Asamblea General, para su examen, las medidas de reforma que figuran a continuación. Estas medidas ayudarían a mejorar la utilización eficaz y eficiente de los recursos para viajes por vía aérea en la Secretaría mediante iniciativas de reforma sencillas pero significativas que tendrían unas repercusiones mínimas en las prestaciones y los derechos generales del personal.

¹ En la resolución 53/214, secc. IV, párr. 14, la Asamblea General decidió que el Presidente de la Asamblea estuviera plenamente autorizado para utilizar los fondos previstos en el presupuesto para la Oficina del Presidente, y, en particular, para efectuar gastos por concepto de viajes.

Utilización de millas de viajero frecuente

5. El Secretario General recomienda que se incluya una disposición en la instrucción administrativa sobre viajes oficiales en la que se den instrucciones a los funcionarios de las Naciones Unidas de que no utilicen para viajes personales las millas de viajero frecuente obtenidas como resultado de viajes oficiales en nombre de la Organización. Además, se alentaría a todos los funcionarios de las Naciones Unidas a que, cuando fuera posible, utilizaran para viajes oficiales las millas de viajero frecuente acumuladas como resultado de viajes oficiales en nombre de la Organización. En la sección IV del presente informe se examina la viabilidad de implantar un programa oficial destinado a utilizar las millas de viajero frecuente para viajes oficiales.

Compra anticipada de billetes

6. En lo que respecta a la compra por las Naciones Unidas de billetes para viajes oficiales con al menos dos semanas de antelación, todos los jefes de oficinas y departamentos han recibido instrucciones para que se aseguren de que la tramitación de los viajes concluya 16 días antes del comienzo de este.

Reservas electrónicas

7. La Secretaría ha tomado medidas para incorporar en la tramitación de los viajes la posibilidad de realizar reservas electrónicas. Con este fin, un consultor examinó todos los billetes reservados y emitidos en la Sede y estudió la posibilidad de hacer reservas para esos itinerarios utilizando un sistema en línea. La necesidad de una herramienta para hacer reservas electrónicas se incluyó en el ámbito del contrato actual de la agencia de viajes, y está previsto que en abril de 2012 comiencen a introducirse gradualmente las reservas electrónicas. Cabe señalar que solo una parte de los itinerarios que se realizan en las Naciones Unidas puede reservarse electrónicamente; en la mayoría de los casos seguirá siendo necesario hacer reservas manuales y recurrir a agentes cualificados. La posibilidad de hacer reservas electrónicas se ha incorporado también en los procesos de trabajo del módulo sobre viajes de Umoja.

Condiciones de viaje por vía aérea

8. Actualmente, cuando se autoriza el viaje de una persona que no es funcionaria de la Organización, como consultores, contratistas o miembros de comités, las condiciones de viaje por vía aérea se basan en las condiciones establecidas para los funcionarios. Se recomienda mantener la norma de que los funcionarios y los miembros de comités y grupos viajen en la clase inmediatamente inferior a la primera cuando el vuelo tenga una duración superior a nueve horas². Todos los demás viajeros, incluidos consultores y contratistas, tendrían que viajar en clase económica, a menos que el Secretario General decida lo contrario teniendo en cuenta las circunstancias del caso (por ejemplo, motivos de salud o los intereses de la Organización).

² Las normas especiales que regulan el pago de los gastos de viaje y dietas de miembros de órganos u órganos subsidiarios de las Naciones Unidas figuran en el documento ST/SGB/107/Rev.6, de 25 de marzo de 1991.

Régimen de dietas

9. En la actualidad se paga una dieta a los funcionarios de las Naciones Unidas, aun cuando estén en vuelo, desde la primera noche que pasan fuera de su lugar de residencia o lugar de destino hasta la última noche en el lugar donde están cumpliendo funciones oficiales. Dado que durante el viaje no se efectúan gastos, se recomienda dejar de pagar dietas durante el vuelo a las personas que han recibido autorización para viajar en comisión de servicio en nombre de las Naciones Unidas. Se pagarán dietas desde el primer día en que los funcionarios lleguen a un lugar determinado hasta la última noche que pasen en ese mismo lugar en comisión de servicio, a menos que pueda demostrarse con comprobantes (facturas de hotel) que se realizaron gastos por registro anticipado o partida posterior a la hora establecida.

10. Los miembros de órganos u órganos subsidiarios que actúan a título personal y, en casos concretos, cuando representan a sus gobiernos tienen a veces derecho a percibir una suma para gastos de viaje y dietas. Cuando asisten a reuniones fuera de su lugar de residencia o lugar de destino habituales, se les pagarán dietas a tasas equivalentes a las aplicables a los funcionarios de la Secretaría, más el 40%. Esas tasas no estarán sujetas a reducción después de 30 o 60 días.

Autorización para viajes oficiales

11. En la normativa actual de viajes no se hace hincapié en la utilización de otras alternativas a los viajes por vía aérea. Se recomienda incluir en la instrucción administrativa revisada sobre viajes oficiales una disposición para que los directores de programas certifiquen que, antes de aprobar un viaje oficial, se estudió debidamente la posibilidad de lograr los objetivos del viaje por métodos alternativos, como conferencias por teléfono, vídeo o Internet.

Modalidades, fechas y condiciones de viaje

12. En la normativa actual de viajes no se toman en consideración los factores ambientales a la hora de decidir las modalidades de viaje, incluso en situaciones en que puede haber otros medios de transporte que causen menos emisiones de gases de efecto invernadero al tiempo que permiten cumplir los objetivos previstos del viaje. Si bien el medio de transporte normal para todo viaje oficial seguirá siendo el avión, se recomienda incluir en la actualización de la instrucción administrativa sobre viajes oficiales una disposición en que se aliente la utilización de otros medios de transporte que sean más ecológicos y no compartan un aumento de los gastos de viaje.

13. En la normativa actual de viajes se estipula que la ruta normal de todo viaje oficial será la más directa y económica. Con esta disposición no se aprovechan las alianzas y las interconexiones entre diferentes compañías aéreas. Al tramitar los viajes por vía aérea se da prioridad a la ruta más directa, que quizá no sea la que tenga la tarifa menos costosa para un viaje determinado. En este sentido, se invita a la Asamblea General a que estudie la posibilidad de eliminar el término “más directa” y autorice al Secretario General a gestionar los viajes en comisión de servicio utilizando rutas alternativas, incluso efectuando conexiones en lugar de volando directamente, cuando sea posible lograr ahorros significativos, siempre que el tiempo total de las escalas previstas para cambiar de avión o para otros fines no supere las cuatro horas.

14. Se recomienda que cuando un viaje oficial se combine con las vacaciones en el país de origen o con un viaje para visitar a la familia, las condiciones de viaje por vía aérea durante todo el trayecto, incluido el viaje en comisión de servicio, sean las mismas que para las vacaciones en el país de origen o para visitar a la familia con arreglo a la tarifa menos costosa, independientemente de la duración del viaje.

15. Las condiciones de viaje se determinan actualmente en función del tiempo de vuelo combinado de todos los tramos a un destino concreto, siempre que el viaje no se interrumpa para realizar escalas oficiales de más de un día de duración. Se recomienda que las condiciones de viaje por vía aérea se determinen para cada viaje de manera independiente y atendiendo al criterio de la duración del vuelo en cada tramo individual, a no ser que se reanude o se continúe en el mismo día el viaje al destino final.

16. Con arreglo a la normativa vigente, al determinar las condiciones de viaje por vía aérea se incluirá en el tiempo total de vuelo un máximo de cuatro horas para realizar conexiones. El Secretario General recomienda que la Asamblea General estudie la posibilidad de reducir de cuatro a dos horas el tiempo máximo de conexión que se tendrá en cuenta para calcular la duración total del viaje.

17. Como medida de ahorro se recomienda establecer la clase económica como norma de las condiciones de viaje por vía aérea de todos los funcionarios en desplazamientos relacionados con la asistencia a actividades de aprendizaje y desarrollo³. Los funcionarios que participen en calidad de instructores o como parte de sus funciones oficiales respectivas viajarán en la clase que se determine según las condiciones de viaje habituales.

18. En la normativa actual de viajes oficiales de la Organización no se estipulan las condiciones de viaje por vía aérea de las personas que acompañan a evacuados. Se recomienda establecer la clase económica como norma de las condiciones de viaje por vía aérea de todos los acompañantes, de modo que puedan sentarse en la misma zona que los evacuados.

19. A fin de utilizar los nuevos productos introducidos por las compañías aéreas, en la instrucción administrativa revisada se alentará a pasar voluntariamente de la clase ejecutiva a la clase económica preferente o clase económica normal, en lugar de limitar la prestación a la tarifa económica más baja. Se recomienda que la Organización estudie la posibilidad de correr con los gastos correspondientes a la clase económica preferente cuando el funcionario renuncie voluntariamente a viajar en una clase superior.

Tiempo de viaje que no sea por vacaciones en el país de origen o para visitar a la familia

20. En cuanto al tiempo de viaje que no sea por vacaciones en el país de origen o para visitar a la familia, se solicita a la Asamblea General que limite la concesión de períodos de descanso (tras la llegada a un destino determinado) a los viajes en clase económica de duración superior a seis horas. En esos casos, los funcionarios de las Naciones Unidas no estarían obligados normalmente a comenzar a trabajar en un plazo de 12 horas tras llegar a su destino. El límite mencionado se basa en el hecho de que los funcionarios que viajan en la clase inmediatamente inferior a la primera

³ Véase la definición de aprendizaje y desarrollo en ST/SGB/2009/9, sección 1.1.

disfrutan de un nivel de comodidad que debería permitirles comenzar a desempeñar sus funciones en un plazo razonable (cuatro horas) tras la llegada a su destino.

21. Teniendo en cuenta la velocidad de las aeronaves modernas, debería estudiarse la posibilidad de eliminar las escalas de reposo intermedias. Esta medida permitiría realizar ahorros al aliviar la necesidad de pagar las dietas generadas por estas escalas de reposo.

Tiempo de viaje para vacaciones en el país de origen o para visitar a la familia

22. En la normativa actual se concede tiempo de viaje para todas las vacaciones en el país de origen y todos los viajes para visitar a la familia. Se recomienda limitar el tiempo de viaje aprobado a los casos en que los funcionarios reciben un billete de avión de la Organización. En los viajes en que se utiliza la opción de la suma fija no debería concederse ningún tiempo de viaje, ya que esta opción se emplea normalmente en lugar del ejercicio de todos los derechos relacionados con el viaje en particular.

23. Además, teniendo en cuenta la velocidad de las aeronaves modernas, se recomienda que la Asamblea General estudie la posibilidad de reducir el tiempo de viaje concedido (los días no deducibles de las vacaciones anuales) tanto en la ida como en la vuelta de los viajes de vacaciones en el país de origen y los viajes para visitar a la familia. El tiempo de viaje se concedería en función de los días naturales de viaje efectivos, sobre la base del itinerario autorizado.

Suma fija

24. Es necesario adaptar la terminología de la instrucción administrativa sobre viajes oficiales a la terminología del sector del transporte aéreo en la sección que se refiere a la determinación del monto pagadero al personal que elige la opción de la suma fija. Se invita a la Asamblea General a que estudie la posibilidad de reemplazar las palabras “75% de la tarifa completa en clase económica” por “75% de la tarifa menos restrictiva en clase económica” en la línea aérea regular menos costosa.

25. Para que la Organización se beneficie desde el punto de vista administrativo del empleo de la opción de la suma fija, se solicita la aprobación de la Asamblea General para ampliar esta opción a los viajes por nombramiento inicial, traslado o asignación. Como en el caso de todos los viajes en que existe la opción de solicitar una suma fija, los viajes por nombramiento inicial, traslado o asignación se basarán en el 75% de la tarifa menos restrictiva en clase económica en la línea aérea regular menos costosa.

III. Coordinación en materia de viajes por vía aérea en todo el sistema de las Naciones Unidas

26. La Asamblea General, en el anexo de su resolución 65/268, solicitó al Secretario General que promoviera una mayor coordinación en todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de viajes por vía aérea, incluso aprovechando la experiencia de órganos existentes, como la Red Interinstitucional de Viajes, y que siguiera considerando la adopción de otras disposiciones para la adquisición de viajes por vía aérea aprovechando el poder adquisitivo colectivo de las Naciones Unidas.

27. En respuesta a esa solicitud, la Red Interinstitucional de Viajes volvió a estudiar la posibilidad de concertar acuerdos globales con líneas aéreas en el sistema de las Naciones Unidas. En su reunión más reciente, celebrada en octubre de 2011, la Red invitó a representantes de una gran alianza de aviación a fin de estudiar las condiciones necesarias para concertar acuerdos globales que incluyeran a todas sus organizaciones, fondos, programas y organismos.

28. Además, algunas organizaciones han mantenido contactos con líneas aéreas y alianzas sobre la cuestión de los acuerdos globales para sus operaciones a nivel mundial. Esta iniciativa es la continuación de los contactos anteriores que mantuvieron en 2003 la Red Interinstitucional de Viajes y tres grandes alianzas de aviación para introducir acuerdos globales en el sistema de las Naciones Unidas.

29. El resultado de aquellos contactos de 2003 fue la concertación de un acuerdo global con uno de los principales transportistas aéreos internacionales que incluía descuentos de entre el 10% y el 15% sobre las tarifas publicadas. Los billetes debían reservarse telefónicamente, por Internet o a través de un número limitado de agencias de viaje, utilizando una tarjeta de crédito personal o institucional. Sin embargo, tras un período de dos años, pese a los grandes esfuerzos realizados por las organizaciones y la compañía aérea para dar publicidad al acuerdo, únicamente se expidieron 10 billetes.

30. Esta respuesta limitada se debió a que, pese a que el descuento negociado de entre el 10% y el 15% sobre las tarifas publicadas resultaba ventajoso en comparación con otros acuerdos globales concertados por empresas con líneas aéreas, no era competitivo en el mercado de las Naciones Unidas, donde con acuerdos locales pueden llegar a obtenerse descuentos que van desde un 10% hasta un 50%.

31. La respuesta es también un reflejo del hecho de que muchas organizaciones de las Naciones Unidas realizan compras al contado en muchos mercados, gracias a lo cual consiguen tarifas no publicadas más baratas que las disponibles mediante los sistemas globales de distribución de las líneas aéreas.

32. En la reunión de la Red Interinstitucional de Viajes celebrada en Roma en octubre de 2011, unas de las principales alianzas de aviación subrayó la necesidad de que se cumplieran las siguientes condiciones antes de celebrar acuerdos globales:

- Un negociador único/adopción centralizada de decisiones a nivel mundial
- Disponibilidad global de los datos de viaje
- Una red global y consolidada de agencias de viaje
- Condiciones concretas y efectivas de cuota de mercado
- Garantías de ingresos mínimos
- Posibilidad de exigir la utilización de los transportistas contratados en rutas específicas con independencia del precio

33. La Red consideró que, si bien las dos primeras condiciones (esto es, un negociador único/adopción centralizada de decisiones a nivel mundial y disponibilidad global de los datos de viaje) podían cumplirse, el resto no serían viables en el sistema de las Naciones Unidas.

34. Teniendo presente la experiencia adquirida en el acuerdo global anterior con una gran compañía aérea y las condiciones fijadas por las alianzas mundiales para ese tipo de acuerdos, la Red Interinstitucional de Viajes señaló que las limitaciones actuales no eran favorables para seguir adelante con esa medida en este momento. Solo en la Secretaría de las Naciones Unidas, la infraestructura necesaria para gestionar esos acuerdos mundiales no estaría disponible hasta que empezara a utilizarse un sistema administrativo interno consolidado (es decir, Umoja) como muy pronto.

35. No obstante, las organizaciones de las Naciones Unidas han logrado excelentes resultados negociando acuerdos enormemente competitivos con líneas aéreas en los mercados regionales, mediante la consolidación del volumen de compras de billetes para los fondos y programas de la Organización que realizan sus actividades en la misma zona. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con sede en Nueva York negocian acuerdos conjuntos con compañías aéreas utilizando el poder adquisitivo colectivo de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y otras organizaciones más pequeñas. Los descuentos obtenidos oscilan entre el 10% y más del 50% de las tarifas normales publicadas y, como promedio, ascienden a un 29%. Estos descuentos se consideran óptimos en muchos mercados.

36. Teniendo presente que los viajes efectuados por las organizaciones con sede en Nueva York tienen como destino 6.600 lugares diferentes por año, los acuerdos para lograr descuentos concertados con más de 35 transportistas en Nueva York garantizan la mayor gama de descuentos posibles para unos itinerarios tan diversos. Los descuentos negociados en nombre de las organizaciones con sede en Nueva York se han puesto también a disposición de otras organizaciones ubicadas en otros lugares, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuando los viajes que realicen tengan como punto de partida los Estados Unidos de América. Todos los viajes gestionados por la OMS en Ginebra con origen en Norteamérica se incluyen en los descuentos negociados de Nueva York, con lo que en la práctica se obtiene un descuento mundial para esos fines.

37. Del mismo modo, en Ginebra, el grupo de negociaciones conjuntas con líneas aéreas para organizaciones internacionales ha logrado obtener muy buenos descuentos en un mercado donde no existe una fuerte competencia. Combinando los gastos de viaje de 12 organizaciones internacionales de Ginebra, el grupo negoció acuerdos con 30 alianzas y líneas aéreas para obtener descuentos de entre un 15% y un 45%. Puesto que hasta un 50% de los viajes de Ginebra tiene su origen en el extranjero, el grupo logró que un número mayor de descuentos fueran válidos para viajes con origen o destino en Ginebra, así como para otras rutas entre dos puntos. De esta manera se alcanzaron acuerdos casi mundiales que permitieron a los fondos, programas y organismos especializados con sede en Ginebra utilizar las tarifas reducidas negociadas para sus viajes con origen en muchos puntos fuera de su lugar habitual.

38. Otra iniciativa encaminada a aprovechar el poder adquisitivo mundial de las Naciones Unidas ha sido la utilización indistinta de descuentos y agentes en Nueva York y Ginebra. A fin de ampliar las horas de trabajo de Ginebra hasta la media noche, el grupo de negociaciones conjuntas con líneas aéreas para organizaciones internacionales financió la capacidad de agentes de viajes en la Sede, que prestan apoyo a las operaciones de viajes en Ginebra. Los agentes pueden utilizar los

descuentos con compañías aéreas negociados en Nueva York para los viajes con origen en Norteamérica o Ginebra, garantizando que los descuentos más altos se apliquen a todos los viajes.

39. Las organizaciones de las Naciones Unidas están estudiando la posibilidad de ampliar la utilización indistinta entre organizaciones de los acuerdos negociados para obtener descuentos en líneas aéreas y trabajan en el marco de la Red Interinstitucional de Viajes en busca de mecanismos administrativos para mejorar esta práctica. Gracias a la introducción del módulo sobre viajes de Umoja, junto a la disponibilidad de billetes electrónicos, las organizaciones de las Naciones Unidas podrán reservar los viajes en los lugares de destino que ofrezcan los mejores precios para itinerarios concretos.

40. Las organizaciones de las Naciones Unidas han estado estudiando posibilidades para garantizar que se pueden obtener las tarifas más bajas pese a que las autoridades encargadas del presupuesto y la adopción de decisiones son relativamente diversas y descentralizadas. En estos momentos, los acuerdos globales que pudieran negociarse con compañías aéreas no ofrecerían ninguna ventaja respecto de los acuerdos ya existentes. De hecho, si se adoptara un descuento global más bajo, los transportistas quizá estuvieran menos dispuestos a ofrecer grandes descuentos locales.

IV. Utilización de millas de viajero frecuente para viajes oficiales

41. En los párrafos 2 e) y f) del anexo de la resolución 65/268 se solicitó al Secretario General que incluyera disposiciones en la instrucción administrativa sobre viajes oficiales dando instrucciones al personal de que acumulara y, en la medida de lo posible, utilizara millas de viajero frecuente para sufragar viajes oficiales y que siguiera considerando la utilización de las millas de viajero frecuente acumuladas por los funcionarios en viajes oficiales para adquirir pasajes o viajar en una clase de costo superior, según correspondiera.

42. En respuesta a esa solicitud, el Secretario General recabó la asistencia de uno de los consultores independientes más respetados en el sector de los viajes para que realizara un estudio detallado de la posible utilización de las millas de viajero frecuente en viajes oficiales dentro del programa de viajes de las Naciones Unidas. Como primera medida, el consultor examinó con fines de comparación las políticas utilizadas por otros organismos, Estados y empresas pertinentes, a saber: a) el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI); b) algunos gobiernos y Estados Miembros; y c) empresas del sector privado.

43. Se hizo también una encuesta para conocer la perspectiva de las compañías aéreas y se examinaron las consecuencias de utilizar las millas de viajero frecuente en las modalidades de viaje de las Naciones Unidas, así como el porcentaje de viajes que efectúan los funcionarios en relación con las personas que no son funcionarias. El consultor calculó los posibles ahorros que ofrecía la única empresa especializada en hacer un seguimiento de la acumulación de millas de viajero frecuente a nivel institucional (empresa que gestiona las millas) y aplicar dichas millas a los viajes oficiales. Asimismo, se incluyó en el estudio una evaluación realizada por las agencias de viaje contratadas por las Naciones Unidas en la Sede y en Ginebra sobre las consecuencias de aplicar el proceso utilizado por la empresa a las operaciones y los gastos de viaje.

Elementos de referencia

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

44. El consultor examinó las iniciativas y análisis anteriores relacionados con las millas de viajero frecuente que habían emprendido el FMI y el Banco Mundial. Ambas organizaciones tienen modalidades de viajes internacionales, con itinerarios complejos, similares a las de las Naciones Unidas. Durante más de una década, el FMI y el Banco Mundial han considerado de forma independiente la posibilidad de eliminar las millas de viajero frecuente a fin de negociar mejores descuentos con los transportistas. Dadas las dificultades de conseguir pasajes utilizando las millas, se decidió que en sus programas de viaje se renunciaría a la opción de acumular millas. Ambas organizaciones reconocieron que sería complicado desde el punto de vista administrativo y no resultaría eficaz en función del costo.

Estados Miembros

45. En 1994, el Gobierno de los Estados Unidos empezó a aplicar la política de retener las millas acumuladas en viajes oficiales, pero dejó de aplicarla en 2001. En una carta de fecha 24 de mayo de 2001 dirigida al Comité de Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en la que se resumían las conclusiones de un estudio interno, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno recomendó al Gobierno que permitiera a los empleados conservar sus millas de viajero frecuente, alegando los siguientes motivos:

a) Dificultades para hacer un seguimiento de las millas de viajero frecuente y utilizarlas, dada la postura de las compañías aéreas de que las millas pertenecen al viajero y por cuestiones de confidencialidad relacionadas con el acceso a la información sobre la acumulación de millas;

b) Dificultades prácticas para gestionar el programa y disponibilidad limitada del inventario de vuelos en que se pueden utilizar las millas. Los organismos públicos que respondieron a la encuesta de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno señalaron que con frecuencia las millas no se utilizaban debido a la falta de disponibilidad;

c) Riesgo de repercusiones negativas en los descuentos negociados con las líneas aéreas, por un monto de 2.000 millones de dólares, si el Gobierno aplicaba su política de forma más estricta;

46. El consultor pidió información a representantes de otros dos Estados Miembros acerca de las políticas que aplicaban sus gobiernos respecto al uso de las millas de viajero frecuente, y obtuvo las siguientes respuestas:

a) La mayoría de los programas se basan en un código de honor, y los particulares informan sobre las millas que han obtenido a un departamento interno encargado de su seguimiento y utilización. El consultor no pudo establecer el volumen de trabajo administrativo necesario;

b) Las millas de viajero frecuente se utilizan para canjear los billetes de clase económica por billetes de clase ejecutiva, ya que por lo general los pasajes gratuitos no están disponibles;

c) Algunos de los Estados Miembros entrevistados reconocieron que la mayoría de sus viajes oficiales se efectuaban en una única compañía aérea, con lo que el porcentaje de itinerarios en los que se podían utilizar las millas era mayor.

Sector privado

47. No hay grandes empresas del sector privado que obliguen a utilizar las millas de viajero frecuente para viajes oficiales a nivel mundial. En las décadas de 1980 y 1990, muchas empresas estudiaron la posibilidad de ejercer sus derechos sobre las millas de viajero frecuente acumuladas en viajes de negocios, pero pocas llegaron a aplicar esa medida. En 1996, solo un 4% de los participantes en la encuesta sobre viajes de negocios realizada por American Express había reclamado las millas, cifra que se redujo a menos de un 1% en 1998. Posteriormente se retiró esa pregunta de la encuesta.

48. Las Naciones Unidas pertenecen a grupos de referencia entre los que se encuentran ABB, Boeing, Dell, Dow Chemical, Honeywell, Johnson & Johnson, Merck, Philips, Reed Elsevier, Rio Tinto, Siemens, Coca-Cola, United Technologies Corporation y el Banco Mundial. Ninguna de esas empresas de referencia ha intentado utilizar las millas de viajero frecuente para viajes de negocios.

49. La empresa que gestiona las millas de viajero frecuente (véase el párr. 43) perdió su principal cliente en 2001, cuando el Gobierno de los Estados Unidos revisó sus normas. La empresa se mostró reacia a facilitar referencias de clientes y el estudio no pudo confirmar el alcance de su experiencia fuera de los Estados Unidos.

50. Walmart trabajó con la empresa de 1994 a 2006, y dejó de utilizar su programa de millas de viajero frecuente para aumentar la motivación y compensar a los empleados por el tiempo personal que pasaban viajando. Walmart informó de que con el programa había obtenido unos ahorros de aproximadamente el 3,75% de su volumen de viajes. Sin embargo, no pudo proporcionar una tasa neta de ahorro en la que se incluyera el costo del personal interno adicional necesario para gestionar el programa. El director de viajes señaló que quizá fuera más difícil utilizar las millas hoy día que en la época en que ellos empleaban el programa, porque las líneas aéreas han reducido la capacidad y el inventario de vuelos para viajeros frecuentes tiene restricciones y puede resultar difícil de obtener.

Perspectiva de las compañías aéreas

51. Las compañías aéreas utilizan una estrategia doble para aumentar su cuota de mercado: ofrecen a las organizaciones un incentivo en forma de descuentos negociados y promueven la lealtad de los viajeros particulares con millas de viajero frecuente y ventajas por la pertenencia a la categoría elite.

52. El consultor no logró obtener una respuesta clara de las compañías más utilizadas por las Naciones Unidas a sus preguntas hipotéticas acerca de los efectos que tendría un cambio de política en que se exigiera el uso de las millas de viajero frecuente para viajes oficiales. British Airways fue la compañía menos ambigua, y señaló que sus normas únicamente permiten que sea el viajero particular el que decida cómo utilizar las millas. Una alianza aceptó en un principio estudiar la posibilidad de cambiar las millas de viajero frecuente por compensaciones por las emisiones de carbono, pero posteriormente decidió no seguir adelante con la cuestión.

53. Basándose en los resultados de las encuestas y en las experiencias de los elementos utilizados en la comparación, el consultor llegó a la conclusión de que las compañías aéreas serían reacias a apoyar un programa en que una organización exigiera a los viajeros utilizar las millas de viajero frecuente para viajes oficiales:

a) Las compañías aéreas han reducido la capacidad en casi todos los mercados a fin de aumentar la rentabilidad. Como resultado del aumento de los factores de carga en sus vuelos, hay menos plazas disponibles para las reservas con millas de viajero frecuente. Estas plazas únicamente se ofrecen en los vuelos en los que no se prevé vender todos los billetes a las tarifas publicadas;

b) Las compañías aéreas carecen de incentivos para cooperar con una política que sería contraria a los objetivos básicos de sus programas de millas de viajero frecuente;

c) Las compañías aéreas sostienen que los viajeros particulares son los “dueños” de sus millas, con independencia de quién compre el billete. Sería necesaria la autorización del viajero para que la organización utilizara las millas;

d) Las compañías aéreas no revelarán a la organización datos sobre las millas acumuladas, ya que ello infringiría las leyes de protección de datos;

e) Una organización puede evitar problemas relacionados con la protección de datos si abre una cuenta aparte de millas de viajero frecuente a nombre de una persona a fin de acumular millas en los viajes oficiales. No obstante, las compañías aéreas no están dispuestas a vincular las dos cuentas de modo que las millas de ambas puedan utilizarse para obtener la categoría elite. Por tanto, los particulares tendrían más dificultades para lograr las ventajas de productividad de la categoría elite, así como para obtener los ahorros derivados de no pagar exceso de equipaje gracias a los privilegios de esa categoría. Cabe señalar que los viajeros de las Naciones Unidas que participan en algunos programas de millas de viajero frecuente evitan los gastos por exceso de equipaje gracias a su participación en dichos programas;

f) Muchas millas nunca se canjean, con lo que las compañías aéreas obtienen la ventaja de las millas que no se llegan a utilizar.

Posibles efectos de aplicar un programa de acumulación de millas de viajero frecuente en las Naciones Unidas

Políticas

54. La política en vigor en las Naciones Unidas autoriza a viajar en clase ejecutiva a todo el personal en vuelos de más de nueve horas, mientras que los funcionarios de más alto rango siempre pueden viajar en clase ejecutiva. El costo total del billete se autoriza en función de la tarifa más barata a los destinos de las misiones. En los criterios de selección de los vuelos no se tienen en cuenta los programas de lealtad de millas de viajero frecuente.

Modalidades de viaje

55. En el estudio se examinaron los datos de la agencia de viajes correspondientes a la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Los resultados fueron los siguientes:

a) La Sede gastó 54,5 millones de dólares y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra 20,3 millones de dólares en billetes de avión durante el período de 12 meses comprendido entre el 1 de noviembre de 2010 y el 31 de octubre de 2011;

b) Al menos la mitad de los viajes de la Sede y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra correspondió a participantes en reuniones, expertos y miembros de comités a los que no podía pedirse que participaran en programas obligatorios de millas de viajero frecuente;

c) La agencia de viajes contratada por la Sede calcula que se hacen de media entre tres y cinco cambios por reserva antes de emitir un billete.

Posibles ahorros

56. En el marco del estudio, se facilitaron a la empresa que gestiona las millas de viajero frecuente los datos sobre los gastos efectuados en la Sede y en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. La empresa proporciona estimaciones preliminares como parte de su proceso de ventas, y el consultor pudo obtener una estimación de los ahorros sin revelar la identidad de las Naciones Unidas. Cabe señalar en este sentido que a la empresa que gestiona las millas le interesa hacer previsiones optimistas a fin de impulsar las conversaciones con un posible nuevo cliente. Durante las conversaciones preliminares no se revelan los supuestos ni la metodología.

57. La empresa que gestiona las millas indicó que podría utilizarlas en el 3% de los itinerarios de las Naciones Unidas. Esta cifra se basaba en su experiencia con el Gobierno de los Estados Unidos antes de 2001 y con algunos antiguos clientes del sector privado.

58. Las estimaciones de la empresa deben examinarse a la luz de lo siguiente:

a) Los gastos de viaje de las Naciones Unidas corresponden en un 95% a viajes internacionales. La mayoría de los viajes que realizan los clientes de la empresa son principalmente nacionales, dentro de los Estados Unidos;

b) Las compañías aéreas han reducido su capacidad en los dos últimos años y controlan estrictamente el inventario, sobre todo en las épocas de máximos desplazamientos. Aunque estas épocas varían según el mercado, las plazas que pueden obtenerse gratuitamente con millas de viajero frecuente y el inventario para viajar en una clase superior en los vuelos internacionales con origen y destino en los Estados Unidos en los meses de junio a agosto llegan a agotarse con meses de antelación. En temporada alta hay también fechas restringidas. Las hipótesis elaboradas por la empresa que gestiona las millas acerca de la disponibilidad del inventario o sobre las modalidades de reserva anticipada de las Naciones Unidas no eran claras;

c) El consultor no pudo confirmar los supuestos relativos a cuánto se modifican los itinerarios. Sobre la base de las modalidades de reserva empleadas por las Naciones Unidas, un número considerable de billetes gratuitos no cumpliría las condiciones del itinerario definitivo y tendría que sustituirse por billetes pagados, con lo que se reducirían los ahorros;

d) El consultor no pudo examinar la capacidad de la empresa que gestiona las millas de ofrecer servicios en los lugares donde hay oficinas de las Naciones Unidas aparte de los Estados Unidos y Suiza.

59. En consecuencia, quizá sea necesario reducir la estimación de ahorro calculada por la empresa que gestiona las millas sobre la base de los siguientes factores:

a) Las Naciones Unidas tienen un número considerable de itinerarios internacionales complejos con múltiples transportistas. Si se dividiera el itinerario de modo que se pudieran utilizar billetes adquiridos con millas de viajero frecuente en algunos segmentos del recorrido aumentaría la tarifa correspondiente a la parte del itinerario efectuada con una compañía no perteneciente a la alianza aérea, con lo que los ahorros se reducirían significativamente. Los supuestos elaborados por la empresa que gestiona las millas se basan en su experiencia con compañías cuyos desplazamientos se realizan principalmente dentro de los Estados Unidos y entre dos puntos. No se menciona la experiencia con programas en los que el nivel de complejidad y de vuelos internacionales es similar al de las Naciones Unidas;

b) Los programas de millas de viajero frecuente no serían aplicables a los viajeros que no fueran funcionarios de la Organización, a los que corresponde al menos el 50% del total de gastos de las Naciones Unidas;

c) Si los itinerarios cambian entre tres y cinco veces de promedio, existe un riesgo claro de que no se pueda contar fácilmente con el inventario de vuelos en los que se pueden utilizar las millas de viajero frecuente para los viajes oficiales de las Naciones Unidas.

Costos posibles

60. Un número considerable de viajes tendrían que dividirse en segmentos que fueran elegibles para utilizar las millas de viajero frecuente y en segmentos en que se utilizaran transportistas no pertenecientes a la alianza, para lo cual habría que fraccionar una tarifa completa y emitir un billete aparte. El estudio considera que el costo incremental de esos billetes por tramos reduciría los ahorros en un 10% aproximadamente. Las tarifas de la empresa que gestiona las millas se basan en conservar el 25% de los ahorros en cifras brutas obtenidos en comparación con la tarifa más barata dentro de las normas sobre viajes oficiales, calculada por las agencias de viaje contratadas.

61. A fin de cumplir las condiciones de la empresa que gestiona las millas, las agencias contratadas por las Naciones Unidas necesitarían al menos dos o tres personas más en Nueva York y una o dos en Ginebra, a un costo de 75.000 dólares por persona al año. El incremento de la plantilla es necesario para ocuparse de los cálculos adicionales de tarifas, los recorridos posibles y los cálculos adicionales de tasas sobre la base de los itinerarios reservados en parte con millas de viajero frecuente, con determinados segmentos fuera de la alianza de aviación reservados a las tarifas negociadas o publicadas.

Consecuencias financieras

62. En el cuadro que figura a continuación se presenta un cálculo de las consecuencias financieras que tendría la aplicación de un programa para utilizar las millas de viajero frecuente en los viajes oficiales (en dólares de los Estados Unidos):

Total de gastos en viajes por vía aérea (Nueva York y Ginebra)	73 227 212
Gastos en viajes por vía aérea del personal de las Naciones Unidas (50% del total)	36 613 606
Posibilidades de utilizar millas de viajero frecuente en el 3% de los viajes	1 098 408
Reducción de los ahorros por billetes comprados con poca antelación y modificaciones (47%)	(516 252)
Costo incremental de los billetes por tramos (10%)	(109 841)
Tarifa de la empresa que gestiona las millas de viajero frecuente a un 25% de ahorros	(145 539)
Costo incremental de la agencia de viajes	(225 000)
Personal adicional de las Naciones Unidas (uno en Nueva York y uno en Ginebra)	(170 000)
Total	(68 224)

Otros factores

63. Si las Naciones Unidas adoptaran un programa de millas de viajero frecuente habría que tener en cuenta además otros factores, a saber:

- a) Cambios en el proceso de reserva y aprobación:
 - i) Las agencias de viajes contratadas reservarían la tarifa negociada más barata dentro de las normas, como hacen habitualmente, y programarían sus sistemas para que reenviaran los posibles itinerarios con millas de viajero frecuente reservados y modificados a la empresa que gestiona las millas a fin de que los examinara por si pudieran lograrse ahorros con las millas;
 - ii) Si existiera la oportunidad de lograr ahorros en el mismo itinerario, la empresa que gestiona las millas reservaría el inventario y recomendaría a la agencia de viajes contratada que cancelara los vuelos iniciales pagados;
 - iii) Si para utilizar las millas de viajero frecuente fuera necesario modificar el itinerario, la empresa que las gestiona se pondría en contacto con el viajero antes de realizar ningún cambio;
 - iv) El examen adicional de las millas de viajero frecuente haría necesario disponer de más tiempo para el proceso de aprobación. Ello podría dar lugar a tarifas más altas en los casos en que la compañía aérea impone un plazo para la expedición de billetes y el billete adquirido con las millas de viajero frecuente es finalmente rechazado después de que se haya cumplido el plazo para utilizar la tarifa más baja;
- b) Riesgos de que se produzcan trastornos en los viajes: los billetes adquiridos con millas de viajero frecuente están sujetos a muchas restricciones y su disponibilidad es limitada. Cuando cambian los planes durante el trayecto es poco probable que queden plazas en las que se puedan utilizar las millas con poca antelación.
- c) Cuestiones de contabilidad:
 - i) Habría que configurar el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS) para incluir los impuestos y otras tarifas de los billetes adquiridos con millas de viajero frecuente;

- ii) Las tarifas de la empresa que gestiona las millas no serían reembolsables en caso de cambio o cancelación, de modo que habría que incluirlas en el costo total para ajustarlas a la autorización de viaje.

Conclusiones y medidas futuras

64. Sobre la base de todo lo expuesto, el estudio concluyó que la Organización no obtendría ningún ahorro neto con la introducción de un programa para gestionar las millas de viajero frecuente y aplicarlas a los viajes oficiales. De hecho, como se ha demostrado en el examen preliminar anterior, un programa de ese tipo puede dar lugar a gastos adicionales considerables.

V. Seguimiento de los gastos relacionados con los viajes comerciales por vía aérea en la Secretaría

65. En el párrafo 2 a) del anexo de la resolución 65/628, la Asamblea General solicitó al Secretario General que propusiera un mecanismo que permitiera hacer un seguimiento efectivo de todos los gastos relacionados con los viajes comerciales por vía aérea en la Secretaría.

66. En la actualidad, los gastos de viajes aéreos se registran directamente en el sistema IMIS de la Sede de las Naciones Unidas, las oficinas situadas fuera de la Sede y las comisiones regionales, y se deja constancia de un buen número de datos al respecto. Solo una pequeña parte de los gastos se registra en IMIS utilizando justificantes de pago de baja calidad que no ofrecen un grado de detalle similar. No obstante, cabe destacar que las misiones de mantenimiento de la paz y la mayoría de las misiones políticas especiales utilizan la aplicación Sun System, que no puede hacer un seguimiento de los gastos de viaje por vía aérea con arreglo a categorías suficientemente pormenorizadas más allá del objeto del gasto.

67. Las necesidades de hacer un seguimiento efectivo de todos los gastos relacionados con los viajes comerciales por vía aérea se han incorporado plenamente al diseño del módulo sobre viajes de Umoja. Se espera que la puesta en marcha del proyecto Umoja en la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede, las comisiones regionales, las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales permitirá que el seguimiento y la clasificación de todos los gastos de viaje por vía aérea se lleve a cabo de la manera adecuada.

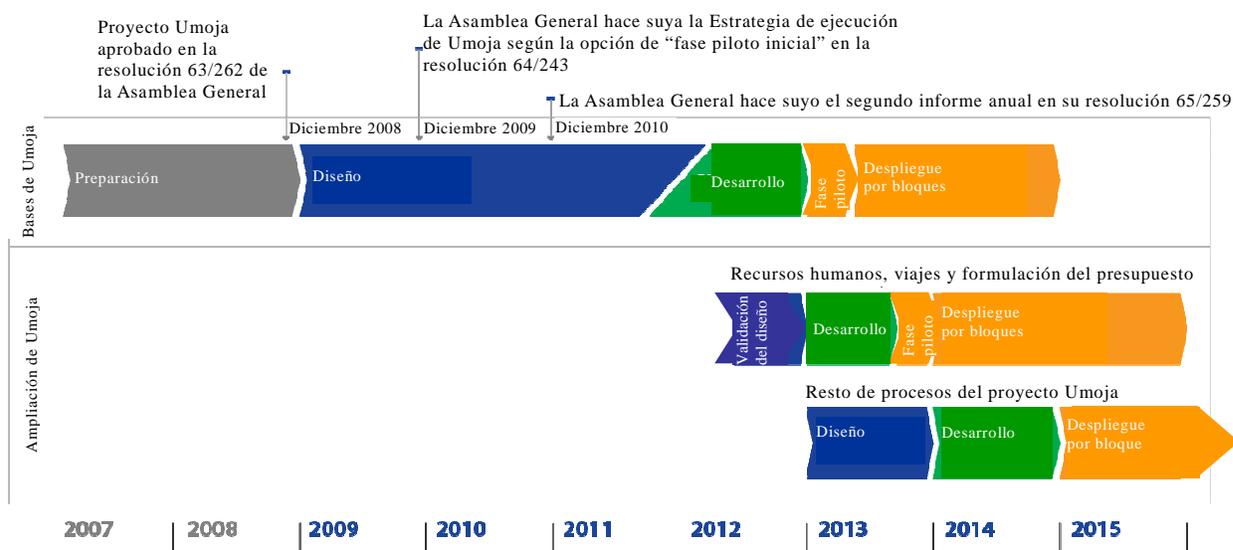
VI. Aplicación del módulo sobre viajes de Umoja

68. Según se describe en el tercer informe del Secretario General sobre la marcha del proyecto de planificación de los recursos institucionales, Umoja (A/66/381), el proyecto Umoja llegó a un punto crítico en su transición de la etapa de diseño a la etapa de construcción en 2011. Se prevé ahora que el despliegue total habrá terminado a fines de 2015, en lugar de en 2013 como se había planeado inicialmente. El retraso hizo necesario reajustar el calendario general del proyecto, y el Comité Directivo de Umoja aprobó un plan revisado de aplicación. Para acelerar la marcha del proyecto y reducir los efectos de la demora, el proyecto Umoja se desplegará ahora en fases. No obstante, el enfoque por fases afectará al calendario de despliegue del módulo sobre viajes de Umoja.

69. La primera fase, denominada Bases de Umoja, abarca procesos en el ámbito de las finanzas, la adquisición, la gestión de activos, los inventarios y las propiedades, así como ciertos aspectos relativos a la gestión de programas y proyectos. En esta fase se implantarán los elementos esenciales del sistema y se apoyará la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) por parte de la Organización.

70. En la segunda fase, denominada Ampliación de Umoja, se concluirá la puesta en marcha en todo el ámbito del proyecto, que comprende los siguientes aspectos: viajes, recursos humanos, presupuestos, planificación de fuerzas, planificación de la demanda, ejecución logística, gestión de conferencias y eventos, gestión total de subsidios y actividades comerciales.

71. Los aspectos esenciales de la fase Ampliación de Umoja se pondrán en marcha en 2014. Entre ellos figura el módulo completo sobre viajes, que comprende las solicitudes de viaje, la planificación de viajes y los gastos de viaje. Los sistemas existentes se seguirán utilizando para apoyar la gestión de viajes en la Organización hasta que se pueda implantar la solución de viajes del proyecto Umoja. El calendario revisado del proyecto figura en el siguiente gráfico.



VII. Delegación de autoridad para establecer excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea

72. En su resolución 42/214, la Asamblea General autorizó al Secretario General a que, a su discreción, hiciera excepciones para permitir viajes en primera clase en casos determinados. El Secretario General también ejerce esta autoridad discrecional con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4.5 de la instrucción administrativa ST/AI/2006/4 cuando, en su opinión, se dan circunstancias especiales que lo justifican. En la instrucción administrativa, la autoridad para hacer tales excepciones se delega en la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión, quien a su vez la delega en el Director de su Oficina mediante una carta a tal efecto.

El Secretario General Adjunto de Gestión está permanentemente informado sobre las excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea que se han autorizado conforme a las normas aplicables.

73. En el ejercicio de esta autoridad, el Secretario General toma en consideración las siguientes circunstancias:

a) El estado de salud del viajero puede exigir un nivel de comodidad que no se consigue en la clase a la que tiene derecho normalmente. Esos casos se remiten al Director de la División de Servicios Médicos para que formule una recomendación antes de que el Secretario General o la persona en quien este haya delegado adopte una decisión final. Cabe señalar que la edad avanzada no se considera por sí sola una justificación suficiente para conceder excepciones;

b) No hay lugar en la clase a la que tiene derecho normalmente el viajero y este debe viajar en una fecha determinada en atención a las exigencias del servicio. También se tienen en cuenta los casos en que el costo de las dietas que habría que pagar al viajero si esperara la próxima plaza disponible sea superior al costo del viaje en una clase más alta;

c) El viajero es considerado una persona eminente, por ejemplo, un Jefe de Estado o de Gobierno;

d) El viajero es considerado una figura internacional destacada en el ámbito político, humanitario, cultural (u otros), que brinda sus servicios gratuitamente a la Organización;

e) Después de haber trabajado una jornada completa, un funcionario debe viajar para continuar su trabajo en otro lugar inmediatamente después de su llegada. Cuando se trata de viajes arduos, se ha considerado razonable que el viaje se realice en una clase que permita al interesado descansar en la mayor medida posible o que ofrezca las condiciones más apropiadas para trabajar durante el vuelo, o ambas cosas.

74. La instrucción administrativa ST/AI/2006/4 se promulgó con el fin de que se aplicaran las distintas disposiciones del reglamento de personal relativas a las condiciones de viaje por vía aérea y sus excepciones.

Procedimientos

75. Se cumplimentará y se enviará una solicitud de excepción a las condiciones de viaje por vía aérea por cada viajero al Oficial Ejecutivo correspondiente al departamento u oficina, quien estudiará si la solicitud procede. Si la solicitud cumple los criterios descritos anteriormente, el Oficial Ejecutivo rellenará la parte 1 del formulario y lo cursará a la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión, en quien se ha delegado la autoridad, para que lo estudie y adopte una decisión.

76. En el caso de las solicitudes relacionadas con problemas médicos, el Oficial Ejecutivo envía los formularios a la División de Servicios Médicos en primer lugar para que formule una recomendación antes de que la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión adopte una decisión final en nombre del Secretario General.

77. Una vez que la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión recibe las solicitudes, el Servicio de Coordinación de Políticas y Supervisión las examina caso por caso. Para su examen, el Servicio de Coordinación de Políticas y Supervisión tiene en cuenta numerosos factores, entre ellos, los siguientes:

a) La verificación de las recomendaciones de la División de Servicios Médicos en todos los casos presentados alegando problemas médicos;

b) La verificación de la falta de disponibilidad en la clase a la que se tiene derecho normalmente en los casos en los que se haya alegado que no había plazos libres y la formulación de cualquier análisis de costos y beneficios que pudiera ser necesario (las contrapartidas entre los gastos de viaje adicionales que conllevaría la categoría superior y el gasto añadido en concepto de dietas);

c) El examen de la trayectoria o del historial del viajero en el caso de las solicitudes presentadas sobre la base de que se trata de una persona eminente o una figura destacada que brinda sus servicios gratuitamente. En el segundo caso, se podrán solicitar datos sobre el tipo de servicio que se está ofreciendo (por ejemplo, pronunciar una conferencia en un seminario de las Naciones Unidas sin percibir remuneración);

d) El examen de las circunstancias concretas, como el propósito o las razones del viajero, en las solicitudes en que se alega un viaje arduo.

78. Una vez realizado el examen, el Servicio de Coordinación de Políticas y Supervisión remitirá su recomendación, junto con la solicitud y la documentación correspondiente, al Director de la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión, en quien se ha delegado la autoridad para aprobar estas solicitudes en nombre del Secretario General Adjunto de Gestión. Antes de adoptar una decisión final, el Director de la Oficina examinará la recomendación del Servicio de Coordinación de Políticas y Supervisión (y de la División de Servicios Médicos, cuando proceda) y aprobará o denegará la solicitud en nombre del Secretario General Adjunto de Gestión. En los casos en que la solicitud de que se haga una excepción no esté clara o sea ambigua, se pedirá asesoramiento, orientación o aclaraciones a la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión.

79. En resumen, en el proceso vigente, cada excepción se somete a los siguientes niveles de inspección:

a) La Oficina Ejecutiva del departamento que presenta la solicitud;

b) La División de Servicios Médicos (según proceda);

c) El Servicio de Coordinación de Políticas y Supervisión (en la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión);

d) El Director de la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión;

e) El Secretario General Adjunto de Gestión (según proceda).

80. Estos niveles se han establecido para garantizar el uso adecuado de los recursos de la Organización, ofrecer las medidas de control oportunas, y asegurar una respuesta eficaz y eficiente⁴.

81. Cabe destacar que estas excepciones se conceden con suma cautela, incluso en los casos en que existen problemas médicos, y que el paso a primera clase se autoriza en muy contadas ocasiones⁵. A efectos prácticos, los oficiales médicos de las Naciones Unidas han estado siguiendo el documento de posición aprobado por todos los directores de servicios médicos del régimen común de las Naciones Unidas en

⁴ El plazo máximo de tramitación de una solicitud es de 72 horas.

⁵ Desde 2009 solo ha habido un caso.

2007, en el que se estipula que no hay una diferencia sustantiva entre la clase ejecutiva y la primera clase en cuanto a la seguridad de una persona con un problema de salud. Sin embargo, la posibilidad del cambio a primera clase no se debe descartar por completo, ya que cada caso médico reviste sus propias circunstancias.

Alcance

82. Como norma habitual, las dependencias institucionales obligadas a cumplir las disposiciones anteriores figuran en el documento ST/SGB/2002/11.

83. Cabe señalar que los fondos, programas, institutos de investigación y capacitación y otros organismos de las Naciones Unidas solo están obligados a presentar sus solicitudes cuando se pide el paso a primera clase.

Requisitos de presentación de informes

84. En su resolución 42/214, la Asamblea General pidió al Secretario General que la informara cada año sobre la aplicación de la resolución, señalando todas las excepciones hechas con arreglo a su párrafo 3⁶, y las razones para esas excepciones. En su decisión 57/589, de junio de 2003, la Asamblea pidió al Secretario General que la informara y, en su resolución 63/268, la Asamblea hizo suyas las recomendaciones que figuraban en el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/63/715), en el que, entre otras cosas, se recomendaba que en los futuros informes sobre la cuestión se incluyera un análisis de la evolución de las tendencias en el número de excepciones y que se facilitara un análisis de las tendencias de los últimos 10 años, así como las posibles explicaciones, según procediera.

85. En su calidad de responsable de la elaboración del informe, el Departamento de Gestión exige a todas las dependencias institucionales enumeradas en la instrucción administrativa ST/SGB/2002/11 que presenten informes trimestrales. Los informes se cotejan con las estadísticas sobre las excepciones concedidas que lleva la Oficina del Secretario General Adjunto de Gestión (y su costo respectivo) para asegurar que en los informes bienales sobre viajes se facilite información y cifras exactas a los Estados Miembros.

86. Los fondos, programas, institutos de investigación y capacitación y otros organismos de las Naciones Unidas también están obligados a presentar informes trimestrales solo para las solicitudes de paso a primera clase aprobadas.

VIII. Resumen de las recomendaciones formuladas por el Secretario General para su examen por la Asamblea General

Millas de viajero frecuente

87. El Secretario General recomienda que se enmiende la instrucción administrativa sobre viajes oficiales al objeto de indicar a todos los funcionarios

⁶ En el párrafo 3 de su resolución 42/214, la Asamblea General autorizó al Secretario General a que, a su discreción, hiciera excepciones para permitir viajes en primera clase en casos determinados.

de las Naciones Unidas que no utilicen para viajes particulares las millas de viajero frecuente obtenidas como resultado de los viajes oficiales realizados en nombre de la Organización, y de alentar a todos los funcionarios de las Naciones Unidas a que, cuando sea factible, utilicen para viajes oficiales las millas de viajero frecuente obtenidas como resultado de los viajes oficiales realizados en nombre de la Organización. Dado que, según se ha demostrado, la creación de un programa oficial de uso de millas de viajero frecuente para viajes oficiales genera gastos adicionales, no se recomienda que se ponga en marcha este tipo de programa.

Compra anticipada de billetes

88. Todos los jefes de oficinas y departamentos han recibido instrucciones para que se aseguren de que, a partir del 1 de junio de 2012, la tramitación de los viajes realizados en nombre de las Naciones Unidas se concluya con 16 días de antelación respecto a cualquier viaje oficial.

Condiciones de viaje por vía aérea

89. El Secretario General recomienda que se establezca la clase económica como norma para los viajes por vía aérea de los consultores y los contratistas particulares.

Dietas

90. El Secretario General recomienda el pago de dietas desde el primer día en que un funcionario llega a un lugar hasta la última noche que el funcionario pasa en ese mismo lugar en comisión de servicio, a no ser que los gastos efectivos de alojamiento adicionales (por ejemplo, por registro anticipado) se puedan justificar con comprobantes.

Autorización para viajes oficiales

91. El Secretario General recomienda que se enmiende la instrucción administrativa sobre viajes oficiales para exigir que los directores de programas certifiquen que se ha estudiado debidamente la posibilidad de lograr los objetivos de un viaje por métodos alternativos, como conferencias por teléfono, vídeo o Internet, antes de aprobar cualquier viaje.

Modalidades, fechas y condiciones de viaje

92. El Secretario General recomienda que la Asamblea General haga suyas las siguientes enmiendas a la instrucción administrativa sobre viajes oficiales (ST/A1/2006/4 y Amend.1 y 2):

a) Que se introduzca una disposición para alentar el uso de medios de transporte que pudieran ser más ecológicos sin aumentar los gastos de viaje;

b) Que se elimine el término “más directa” en el párrafo 4.2 e) de la instrucción administrativa y se autorice al Secretario General a administrar los viajes en comisión de servicio con arreglo al criterio del itinerario menos caro, siempre que el tiempo total de las escalas previstas para cambiar de avión o para otros fines no supere las cuatro horas;

c) Que la norma de las condiciones de viaje por vía aérea sea la clase económica para la totalidad del viaje, cuando se combine el viaje en comisión de servicio y el viaje en ejercicio de derechos (por ejemplo, por vacaciones en el país de origen o para visitar a la familia);

d) Que la norma de las condiciones de viaje por vía aérea se determine para cada trayecto de manera independiente y atendiendo al criterio de la duración del vuelo en cada etapa individual, a no ser que se reanude o se continúe en el mismo día el viaje al destino final;

e) Que se reduzca de cuatro a dos horas el tiempo máximo de conexión que se tendrá en cuenta para calcular la duración total del viaje;

f) Que se establezca la clase económica como norma de las condiciones de viaje por vía aérea de todos los funcionarios en los desplazamientos relacionados con la asistencia a actividades de aprendizaje y desarrollo;

g) Que se establezca la clase económica como norma de las condiciones de viaje por vía aérea de las personas que acompañan a evacuados;

h) Que se introduzca una disposición para alentar el paso voluntario de la categoría inmediatamente inferior a la primera clase a la clase económica preferente.

Tiempo de viaje que no sea por vacaciones en el país de origen o para visitar a la familia

93. El Secretario General somete a la consideración de la Asamblea General las siguientes propuestas:

a) Que se limite la concesión de períodos de descanso tras la llegada a un destino determinado a los viajes en clase económica de duración superior a seis horas;

b) Que se eliminen las escalas de reposo intermedias cuando se viaja en comisión de servicio.

Tiempo de viaje para vacaciones en el país de origen o para visitar a la familia

94. El Secretario General recomienda que la Asamblea General estudie las siguientes medidas:

a) Que se elimine la concesión de tiempo de viaje a los funcionarios que opten por recibir la suma fija en los viajes para vacaciones en el país de origen o para visitar a la familia;

b) Que se reduzca el tiempo de viaje concedido (los días no deducibles de las vacaciones anuales) tanto en la ida como en la vuelta de los viajes de vacaciones en el país de origen y los viajes para visitar a la familia, de modo que se limite a los días naturales de viaje efectivos sobre la base del itinerario autorizado.

Suma fija

95. El Secretario General recomienda a la Asamblea General que estudie las siguientes propuestas:

a) Que se cambie la terminología de “75% de la tarifa completa en clase económica” a “75% de la tarifa menos restrictiva en clase económica” en la línea aérea regular menos costosa para determinar la cuantía de la suma fija para viajes;

b) Que se amplíe el uso de la opción de la suma fija para que incluya los viajes por nombramiento inicial, traslado y asignación.
