



# Asamblea General

Distr. general  
16 de agosto de 2005  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo período de sesiones

Temas 125 y 131 del programa provisional\*

## Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007

### Dependencia Común de Inspección

## **Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la armonización de las condiciones de viaje en todo el sistema de las Naciones Unidas**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General sus propios comentarios y los de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación en torno al informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Armonización de las condiciones de viaje en todo el sistema de las Naciones Unidas” (A/60/78).

### *Resumen*

El informe de la Dependencia Común de Inspección examina la gestión de los viajes en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y contiene un análisis comparativo de las condiciones en que se realizan los viajes de los funcionarios y se determinan los gastos de viaje de conformidad con los reglamentos del personal de las distintas organizaciones del sistema, teniendo en cuenta además la rápida evolución del sector del transporte aéreo.

En el informe se concluye que, si bien en los últimos años se han hecho muchos cambios a fin de mejorar las condiciones de viaje, siguen observándose disparidades significativas en las normas y la práctica de las organizaciones del sistema, especialmente en la determinación de los requisitos para viajar en clase ejecutiva, la utilización de la opción de la suma fija para distintas categorías de viaje, las paradas en

---

\* A/60/150.



los viajes de cierta duración, la utilización de vehículos privados y de alquiler, el pago de dietas y los procedimientos para verificar los viajes efectivamente realizados a fines de contabilidad y seguros en los casos en que se opta por la suma fija. El informe contiene diversas recomendaciones y sugiere enfoques para armonizar y hacer más eficaces en función del costo en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas las políticas y prácticas relativas a los viajes.

Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación valoran muy positivamente el análisis comparativo de las prácticas relativas a los viajes vigentes en el sistema de las Naciones Unidas que figura en el informe y coinciden en que es importante aumentar la armonización en la medida de lo posible para reforzar el poder de negociación y la eficacia en función del costo, así como para garantizar la salud y el bienestar de los funcionarios del sistema.

## I. Introducción

1. El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Armonización de las condiciones de viaje en todo el sistema de las Naciones Unidas” contiene un análisis exhaustivo y un examen histórico completo de la gestión de los viajes en el sistema de las Naciones Unidas, especialmente a la luz de la rápida evolución que registra el sector, incluidos los efectos de las medidas de seguridad en la duración y las condiciones de viaje. El documento contiene una serie de importantes recomendaciones que, si se aplicasen, harían más sencilla la determinación de los gastos de viajes, cuestión que hasta el momento no se ha regulado de manera sistemática. Entre esas recomendaciones cabe mencionar la necesidad de reducir la duración mínima de los vuelos para poder acceder a la clase ejecutiva por motivos de salud, el uso de la opción de la suma fija para ciertas categorías de viaje y la necesidad de paradas en viajes de una determinada duración. El informe también examina la conveniencia de seguir simplificando las normas y los reglamentos en la materia.

2. En un sistema en que las normas y reglamentaciones difieren entre las distintas organizaciones, muchas de ellas ya han tomado la iniciativa de revisar la aplicación de las reglas y los derechos de viaje. Además, en respuesta a la petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) también está realizando un estudio sobre el tema con miras a garantizar la aplicación de las prácticas y políticas más adecuadas en todo el sistema de las Naciones Unidas.

## II. Observaciones generales

3. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos acogen con satisfacción el informe de la Dependencia Común de Inspección. Consideran que este documento es pertinente y oportuno especialmente a la vista de que los funcionarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas necesitan viajar con frecuencia cada vez mayor en un momento en que las condiciones del sector del transporte aéreo en todo el mundo están cambiando y existe una mayor conciencia de la necesidad de mejorar la seguridad de los funcionarios.

4. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos toman nota del examen que actualmente llevan a cabo las Naciones Unidas de las normas y reglamentaciones relativas a los viajes, revisadas por última vez en 2000. Se espera que la Secretaría presente dos series de recomendaciones, a saber, las que pueden aplicarse bajo la sola autoridad del Secretario General y las que requieren la aprobación de la Asamblea General.

5. Gracias a la labor de la red interinstitucional de viajes se están registrando avances considerables en la armonización de la normativa aplicable. La red también sirve como mecanismo de intercambio de información relacionada con los viajes en todo el sistema y contribuye a establecer normas generales y prácticas adecuadas.

6. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos opinan que, a raíz del informe realizado por la Dependencia Común de Inspección en 1995 sobre los viajes en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/95/10) ya se introdujeron muchos cambios en las políticas para mejorar las condiciones de viaje, revisar las prácticas en la materia a fin de eliminar las consecuencias negativas de los rápidos cambios en el sector para la calidad de los viajes y racionalizar los procedimientos administrativos.

Mediante la celebración de consultas y la coordinación interinstitucional, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están intercambiando muchas nuevas prácticas con el objetivo compartido de aumentar la armonización de las condiciones de los viajes en todo el sistema. A pesar de estos esfuerzos, sin embargo, siguen existiendo disparidades entre las distintas organizaciones, especialmente en cuanto al reconocimiento del derecho a viajar en clase ejecutiva (en relación con el cual el requisito de la duración del viaje varía de 5 a 9 horas), la opción de la suma fija y las paradas en los vuelos de cierta duración.

7. En cuanto a la duración mínima de los vuelos para poder acceder a la clase ejecutiva, los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos reconocen unánimemente la necesidad de armonizar las normas aplicables y las prácticas que se siguen en todo el sistema, especialmente a la vista de las consideraciones relativas a la salud de los funcionarios que realizan viajes, según ha destacado la Organización Mundial de la Salud (OMS).

8. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos también están de acuerdo con otras conclusiones del informe, concretamente las siguientes:

- Siempre debe determinarse cuál es el medio de transporte más eficaz en función del costo, por ejemplo el ferrocarril en ciertas rutas, con independencia de que el medio preferido en los reglamentos de muchas organizaciones sea el avión;
- La reducción de los gastos generales de administración asociados a la gestión de los viajes no debe hacerse a expensas de la flexibilidad del viajero para cumplir calendarios exigentes;
- La verificación a efectos de seguros y contabilidad de los viajes efectivamente realizados no debe dar lugar a un aumento del volumen de trabajo en lo referente a las auditorías internas y externas de las organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas.

### **III. Observaciones sobre recomendaciones específicas**

#### **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, 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 Junta debería tener en cuenta la recomendación de la Comisión de Administración Pública Internacional que figura en su informe anual de 1997<sup>1</sup>. 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).**

9. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos apoyan esta recomendación y observan que algunas organizaciones del sistema ya han adoptado medidas para reducir la duración mínima que permite acceder a la clase ejecutiva en los viajes oficiales, que ha pasado de 9 a 6 horas en una organización y a 7 horas en otra. Con carácter general, siguen apoyando la recomendación de la CAPI de establecer un límite de siete horas para viajar en clase ejecutiva, teniendo en cuenta el deterioro de las condiciones de viaje y los riesgos para la salud asociados a los viajes en avión de larga duración.

10. En cuanto a la posibilidad de establecer un criterio basado en la edad para acceder a la clase ejecutiva, los miembros de la Junta expresan sus reservas frente a este enfoque, que no se considera práctico y que probablemente generaría innecesariamente una carga administrativa adicional, lo que iría en contra de los esfuerzos actualmente en curso para racionalizar y simplificar la gestión de los viajes. En este sentido, los miembros de la Junta opinan que la salud, en lugar de la edad, sería el factor más relevante a la hora de determinar los criterios para viajar en clase ejecutiva.

11. Finalmente, convienen en que la propia Junta y la CAPI deberían coordinar sus actividades para evitar duplicaciones.

## **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).**

12. En general, los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos están a favor de esta recomendación, que es coherente con la práctica que ya siguen los fondos y programas de las Naciones Unidas, incluido el UNFPA. Así pues, acogen con satisfacción el criterio de la suma fija y están dispuestos a considerar la posibilidad de extenderlo a otras categorías de viaje, tales como el viaje por cambio de lugar de destino y el viaje por separación del servicio o repatriación y, con algunas excepciones, también al viaje con ocasión del nombramiento inicial y para realizar entrevistas. En cuanto a estas dos últimas categorías, algunas organizaciones optan por reembolsar hasta un límite máximo previamente establecido o pactado el importe de los billetes adquiridos directamente por el interesado.

13. Las organizaciones de menor tamaño, sin embargo, han señalado que la utilización de la opción de la suma fija puede entrañar algunas dificultades en razón de algunos los siguientes factores:

- La estrategia de la suma fija resulta más costosa en la práctica;
- La utilización de tarifas negociadas previamente permite lograr mayores economías que la estrategia de la suma fija;
- Para las organizaciones que no registran un volumen significativo de visitas familiares, la opción de la suma fija es más costosa;
- En cuanto a los viajes relacionados con el subsidio de educación, algunas organizaciones coinciden en que el seguimiento continuo de los precios de los pasajes a menudo permite obtener mayores ahorros que el sistema de la suma fija.

### **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).**

14. Aunque en la práctica se observan divergencias, existe un acuerdo general en favor de la utilización de porcentajes para el pago de sumas fijas. Muchas organizaciones utilizan como valor de referencia el del 75%, que consideran como una de las “mejores prácticas” que podrían extenderse a todo el sistema. No obstante, algunos de los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos opinan que, a la vista de las últimas novedades aparecidas en el sector y de la dificultad de determinar los precios normales, es preciso revisar el valor de referencia periódicamente y otorgar a las organizaciones cierta flexibilidad, teniendo en cuenta su ubicación y circunstancias, sin perjuicio de que la regla básica siga siendo la aplicación del 75%.

### **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).**

15. Si bien con carácter general los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos valoran positivamente la intención y el propósito de esta recomendación y admiten que podría dar lugar a que se racionalizaran significativamente los procedimientos administrativos relativos a los viajes, también consideran que cada organización debería decidir si la introducción de la autocertificación para los viajes en que se utilice la opción de la suma fija les permitiría o no retener un nivel mínimo pero adecuado de control sobre la utilización de los fondos para viajes.

#### **Recomendación 5**

**La Asamblea General debería solicitar al Secretario General que ponga fin a la práctica de informar sobre las excepciones 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).**

16. El Secretario General apoya la segunda parte de esta recomendación, referente a la regulación por la Asamblea General de las normas aplicables al Secretario General Adjunto, el Presidente de la Asamblea General y los auxiliares personales y funcionarios de seguridad que viajen con el Secretario General. En cuanto a la primera parte, la Secretaría indica que, aunque poner fin a la práctica de presentar a la Asamblea General informes sobre las excepciones podría aumentar la eficiencia, dicho mecanismo evita por sí mismo el otorgamiento de excepciones y garantiza una rendición de cuentas más escrupulosa de las distintas oficinas. En interés de la transparencia, resulta esencial que como norma general se dé parte de las excepciones relativas a la clase de viaje aprobada, y que dichos informes puedan ser consultados por los interesados. Así pues, la Secretaría está estudiando medidas para que, en todas las circunstancias previstas para la autorización de excepciones, se apliquen criterios más amplios.

#### **Recomendación 6**

**En interés de las organizaciones los jefes de las organizaciones del régimen 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).**

17. Esta recomendación es aceptable.

#### **Recomendación 7**

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

18. Esta recomendación es aceptable, si bien los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos observan que debe examinarse en el contexto de los requisitos y gastos de funcionamiento específicos de cada organización, que varían según la ubicación.

**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).**

19. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos apoyan esta recomendación y están de acuerdo en la necesidad de simplificar el actual sistema de reembolso de los viajes en automóvil privado, que no parece eficaz en función del costo. No obstante, la utilización de una norma única y universal podría dar lugar a que en los países con menor costo de vida (donde actualmente la tasa es de 16 céntimos por milla o 10 céntimos por kilómetro) los funcionarios que utilizan sus vehículos recibieran reembolsos excesivos, mientras que los de los países con los costos de vida más elevados (que actualmente reciben 28 céntimos por milla ó 17,5 céntimos por kilómetro) podrían obtener reembolsos inferiores a los debidos. No obstante, establecer directrices y fijar un sistema de estimación de distancias se encuentran entre las competencias de ese órgano, y la Secretaría tiene la intención de plantear la cuestión ante ese órgano en la próxima revisión de los derechos de viaje y su aplicación.

**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 el volumen de trabajo relacionado 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).**

20. Esta recomendación goza de un apoyo pleno, al considerarse como una de las “mejores prácticas” y muchas organizaciones están poniéndola en práctica actualmente. No obstante, se ha afirmado que si se adelantasen íntegramente las dietas, deberían examinarse en profundidad los controles financieros asociados con los viajes oficiales y los costos y demás repercusiones de la reestructuración de los sistemas informáticos necesarios para realizar dichos adelantos.

**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).**

21. El umbral de 16 horas para conceder paradas con fines de descanso refleja la práctica general vigente en las organizaciones del sistema. En cuanto a la segunda parte de la recomendación, concretamente el derecho de los funcionarios que no viajen en clase ejecutiva a hacer una parada después de un viaje de 10 horas, la mayoría de las organizaciones del sistema desearían volver a examinar esta cuestión a la luz de las preocupaciones relativas a la salud planteadas por la OMS.

### 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).

22. Esta recomendación ya se está aplicando o está siendo examinada activamente por la mayoría de las organizaciones del sistema, incluidos los viajes de un progenitor para visitar al hijo en lugar de los viajes relacionados con el subsidio de educación, los viajes de madres lactantes y sus hijos, la reducción del número mínimo de días que han de pasarse en el país de origen y las disposiciones sobre la fijación de un lugar alternativo como país de origen en consideración al cónyuge.

### Recomendación 12

La Asamblea General tal vez desee solicitar al Secretario General que inicie, en el marco de la Junta de jefes ejecutivos, un examen de las normas de viaje y de los derechos de 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).

23. Esta recomendación es aceptable. A través de sus redes de recursos humanos y finanzas y presupuestos, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión revisa periódicamente las normas y los derechos de viaje en todas las organizaciones del sistema, y presenta propuestas específicas para armonizar en la medida de lo posible las políticas relativas a los viajes, el intercambio de las mejores prácticas y la racionalización de los procedimientos de gestión de los viajes. A través de dichas redes, el Comité también tiene en cuenta la labor de la CAPI en la creación de normas y derechos de viaje en el sistema de las Naciones Unidas.

### Notas

<sup>1</sup> *Documentos oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 30 (A/52/30), párr. 275.*