

**LOS VIAJES EN LAS NACIONES UNIDAS :  
CUESTIONES DE EFICACIA  
Y ECONOMÍA**

*Preparado por*

**Andrzej T. Abraszewski  
Sumihiro Kuyama**

**Dependencia Común de Inspección**



**Ginebra  
1995**



## ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS.....		6
RESUMEN ANALÍTICO Y RECOMENDACIONES.....		7
INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	14
I.    RESEÑA GENERAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN DE VIAJES DE LAS NACIONES UNIDAS .....	8 - 35	16
A.    Estudio de los gastos para el bienio 1992-1993, las consignaciones para 1994-1995 y las estimaciones para 1996-1997 por concepto de viajes .....	9 - 20	16
B.    Clases de viajes pagados por las Naciones Unidas .....	21 - 28	18
C.    Características de los viajes en las Naciones Unidas y de los mercados de viaje .....	29 - 35	21
II.   GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE VIAJES: POSIBILIDADES DE REFORMA Y MEJORA .....	36 - 111	23
A.    Política de viajes: establecimiento y ejecución .....	36 - 49	23
B.    Normas y procedimientos transparentes, cabales y actualizados en materia de viajes .	50 - 59	26
C.    Control de los viajes mediante la presupuestación por programas y la supervisión .....	60 - 73	28
D.    Reducción de los gastos generales en concepto de viajes mediante procedimientos revisados y nuevas tecnologías .....	74 - 92	31
1.    Modificación de los documentos y procedimientos de viaje e innovación en la materia .....	75 - 80	32
2.    Tramitación electrónica de los documentos de viaje .....	81 - 83	33
3.    Pago de una suma fija .....	84 - 92	33
E.    Relaciones con los proveedores de servicios de viaje .....	93 - 106	35

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
1. Relaciones contractuales con agencias de viajes .....	94 - 101	36
2. Relaciones con las empresas de transporte aéreo .....	102 - 106	38
F. Las telecomunicaciones y las teleconferencias en sustitución de algunos viajes .....	107 - 111	39
III. OPCIONES PARA RACIONALIZAR O MEJORAR DIVERSOS COMPONENTES DEL ACTUAL SISTEMA DE VIAJES .....	112 - 170	40
A. Transportes .....	112 - 148	40
1. Tarifas aéreas .....	113 - 126	40
2. Clases de viajes por vía aérea .....	127 - 135	43
3. Procedimiento para autorizar, a título excepcional, viajes en una clase superior	136 - 139	46
4. Escalas .....	140 - 145	47
5. Viaje por otros medios de transporte ....	146 - 148	48
B. Gastos de viajes no relacionados con el transporte .....	149 - 170	49
1. Conveniencia de mantener el actual sistema de dietas .....	149 - 152	49
2. Prestación adicional como suplemento de las dietas .....	153 - 155	50
3. Alojamiento en hoteles .....	156 - 159	51
4. Pequeños gastos de salida y llegada .....	160	52
5. Servicios y beneficios gratuitos que se ofrecen a los viajeros .....	161 - 170	52
a) Servicios gratuitos que ofrecen a los viajeros los países o las organizaciones que los reciben .....	161 - 163	52
b) Beneficios de los programas para viajeros frecuentes .....	164 - 170	53

IV.	COORDINACIÓN DE LOS VIAJES EN TODO EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS .....	171 - 178	54
A.	Coordinación en el plano de los gobiernos ...	171 - 176	54
B.	Coordinación entre los servicios de viajes en las secretarías .....	177 - 178	56

Anexos

I.	Análisis de los gastos de viaje con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas en 1992-1993, consignaciones para 1994-1995 y estimaciones para 1996-1997 (cuadros 1 a 4) .....		61
II.	Situación de la aplicación de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección .....		63

## SIGLAS

APEX	Tarifa de excursión de compra anticipada
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCCA/FP	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas/Cuestiones Financieras y Presupuestarias
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IBM	International Business Machines
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## RESUMEN ANALÍTICO Y RECOMENDACIONES

Los Inspectores, al proceder al examen y evaluación de las cuestiones fundamentales del régimen actual de viajes de las Naciones Unidas, desearían ayudar a la Asamblea General en la realización de esta labor. Al preparar el presente informe, han tenido en cuenta lo dispuesto en varias resoluciones de la Asamblea General, en las que se ha pedido concretamente a la Dependencia Común de Inspección que ponga mayor empeño en su labor de inspección y evaluación a fin de garantizar el aprovechamiento óptimo de los fondos y de mejorar la eficacia administrativa y financiera de las Naciones Unidas.

A fin de precisar la perspectiva práctica y operacional del presente informe, los Inspectores han analizado las cuestiones relativas a la administración de los servicios de viajes por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y los componentes de los arreglos de viaje respecto de los cuales cabe proponer medidas de mejora o de racionalización. El objeto del presente informe consiste en elaborar recomendaciones concretas, prácticas y orientadas hacia la acción, dirigidas a la Asamblea General o a la Secretaría de las Naciones Unidas.

## ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE VIAJES: REFORMAS Y MEJORAS

RECOMENDACIÓN 1: Política de viajes: establecimiento y ejecución  
[párrs. 36 a 49]

El Secretario General debería:

- 1) Delimitar con precisión las funciones, facultades y obligaciones de las oficinas de la Secretaría de las Naciones Unidas competentes en materia de viajes, incluida una oficina primordialmente encargada de las funciones principales (preferiblemente la Oficina de Servicios de Conferencias y Servicios Comunes) y que se encargaría también de coordinar todas las actividades de viaje en la Secretaría.
- 2) Examinar las funciones de las dependencias de viajes de la Sede y de todos los lugares de destino principales, con objeto de que, en lugar de limitarse a aplicar las normas de viaje vigentes se mantengan al corriente de la evolución del mercado de viajes, la analicen y aprovechen las oportunidades que se presenten.
- 3) Reconsiderar la norma actual que obliga a las dependencias de viajes a hacer una auditoría previa de las autorizaciones de viaje. Las agencias de viajes y los directores de programas deberían compartir la función de buscar las tarifas más baratas posibles, que estarían sujetas a verificación y a comprobaciones aleatorias por parte de las dependencias de viaje.
- 4) Crear, en la Sede y en los lugares de destino más importantes, una comisión consultiva en materia de viajes en la que participen todas las oficinas directamente interesadas y que se ocupe de aplicar la política de viajes de las Naciones Unidas y de prestar asesoramiento y apoyo a las dependencias de viajes.

/...

RECOMENDACIÓN 2: Normas y procedimientos transparentes, cabales y actualizados en materia de viaje [párrs. 50 a 59]

La Secretaría de las Naciones Unidas debería redactar un manual de viajes donde figuraran los arreglos de viajes vigentes y que fuera lo suficientemente detallado como para reglamentar las cuestiones prácticas sobre derechos de viaje, y publicarlo en formato de encuadernación móvil para que pudiera actualizarse con facilidad.

RECOMENDACIÓN 3: Control de los viajes mediante la presupuestación por programas y la supervisión [párrs. 60 a 73]

El Secretario General, previa aprobación de la Asamblea General, debería, cuando fuese necesario:

- 1) Asignar a los directores de programas la responsabilidad directa por el cumplimiento de las normas de viajes, y en particular por el control oficial y sustantivo de los viajes, sin perjuicio de las facultades de supervisión y control que corresponden a la administración central (Departamento de Administración y Gestión, Oficina de Servicios de Supervisión Interna) para comprobar cómo se aplican esas normas.
- 2) Hacer intercambiables, a título experimental, los gastos de viaje y gastos conexos (personal temporario, consultores y expertos, comunicaciones) del presupuesto ordinario, y someterlos a fiscalización exhaustiva para dar a los directores de programas más flexibilidad para emplear estos objetos de gasto y transferir recursos entre ellos.
- 3) Establecer incentivos y alicientes para que los directores de programas y sus subordinados apliquen en forma resuelta criterios de eficacia y conciencia de los costos en materia de viajes. Los incentivos podrían consistir, por ejemplo, en que conservaran un porcentaje de los recursos economizados, y se tuvieran en cuenta su historial y sus iniciativas en materia de eficiencia y economía como importante elemento de la evaluación de la actuación profesional, permitiendo incluso el ascenso acelerado cuando proceda.

RECOMENDACIÓN 4: Reducción de los gastos generales de viajes mediante la reforma de los procedimientos y la aplicación de nueva tecnología

- 1) Modificación e innovación en la materia de los documentos y procedimientos de viaje [párrs. 75 a 80]

La Secretaría de las Naciones Unidas debería llevar a cabo un estudio de viabilidad del uso de tarjetas de crédito a efectos de los viajes de su personal, en cuanto se hayan resuelto los problemas jurídicos pendientes, y reanudar luego las negociaciones con la entidad emisora de tarjetas de crédito que más convenga a la Organización.

2) Tramitación electrónica de los documentos de viaje [párrs. 81 a 83]

La Secretaría de las Naciones Unidas debería computarizar la tramitación de los documentos de viaje (autorizaciones de viaje y solicitudes de reembolso de los gastos de viaje), primero en la Sede y luego en otros lugares de destino. Esta medida constituiría una aplicación práctica del Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS), cuyo segundo módulo entrará en funcionamiento a finales de 1995.

3) Pago de una suma fija [párrs. 84 a 92]

a) El Secretario General debería seguir aplicando en todos los lugares de destino la fórmula del pago de una suma fija en los casos de vacaciones para visitar el país de origen, viajes en relación con el subsidio de educación y viajes para visitar a la familia.

b) La Asamblea General debería pedir a la Comisión de Administración Pública Internacional que examinase el monto de los incentivos monetarios que se ofrecen al personal con arreglo a la fórmula de la suma fija, en el que se ofrezca una amplia muestra de tablas porcentuales en diversos lugares de destino a fin de establecer un régimen racional y coherente, y que presentara un informe al respecto.

RECOMENDACIÓN 5: Relaciones con los proveedores de servicios de viajes

1) Relaciones contractuales con agencias de viajes [párrs. 94 a 101]

La Secretaría de las Naciones Unidas debería:

a) Preparar un contrato tipo con agencias de viajes para todos los lugares de destino, en el que constaran los servicios y prestaciones esenciales que debería recibir la Organización y que podría detallarse más adelante para dar cabida a las condiciones y necesidades particulares de los diversos lugares de destino;

b) Llevar a cabo un estudio comparativo de todos los contratos vigentes con agencias de viajes con miras a normalizarlos y determinar hasta qué punto protegen debidamente los intereses de la Organización.

2) Relaciones con las empresas de transporte aéreo [párrs. 102 a 106]

La Secretaría de las Naciones Unidas debería:

a) Examinar la práctica que se sigue en diversos lugares de destino de seleccionar una lista de empresas de transporte aéreo preferente con miras a determinar si sigue siendo útil para la Organización;

b) Estudiar la posibilidad de entablar negociaciones con ciertas empresas de transporte aéreo respecto de los itinerarios de viaje más frecuentes y a fin de obtener descuentos especiales o adicionales o mejores condiciones de viaje y ofrecer a cambio un mercado mayor.

RECOMENDACIÓN 6: Las telecomunicaciones y las teleconferencias en sustitución de algunos viajes [párrs. 107 a 111]

El Secretario General de las Naciones Unidas debería:

- 1) Adquirir gradualmente aparatos e instalaciones para la celebración de teleconferencias, empezando por la Oficina del Secretario General y el Consejo de Seguridad;
- 2) Facilitar a los Estados Miembros información sobre las necesidades actuales y futuras de las Naciones Unidas en materia de teleconferencias y sobre su viabilidad, así como sobre las correspondientes consecuencias financieras.

OPCIONES PARA RACIONALIZAR O MEJORAR DIVERSOS COMPONENTES DEL ACTUAL RÉGIMEN DE VIAJES

RECOMENDACIÓN 7: Transportes

- 1) Tarifas aéreas [párrs. 113 a 126]

a) La Asamblea General debería examinar la fórmula para determinar las tarifas aéreas aplicables, en particular el requisito de que se elija la ruta más corta y más directa, a fin de averiguar, teniendo en cuenta la evolución y la política de fijación de precios actuales de las compañías de aviación, si esa fórmula sigue siendo apropiada y efectiva en cuanto a la relación costo-eficacia de los viajes aéreos.

b) Como complemento de una recomendación precedente, la Secretaría de las Naciones Unidas debería alentar a todos los departamentos sustantivos y de servicios a hacer un uso más económico y eficiente de los fondos para viajes, facilitándoles por ejemplo el acceso por computadora a los horarios y otros datos de las compañías de aviación.

- 2) Clases de viajes por vía aérea [párrs. 127 a 135]

a) Dada la situación actual, la Asamblea General debería examinar si procede mantener el criterio para el viaje en clase intermedia, que la duración del vuelo sea de nueve horas y estudiar la posibilidad de que pase a ser de 10 horas.

b) El Secretario General al ejercer su facultad discrecional de autorizar viajes en clase intermedia, debería prestar especial consideración a los casos en que, por razones de edad o de salud, las modificaciones previstas en el presente informe podrían afectar a la comodidad del viaje y a la capacidad de algunos viajeros para trabajar a su llegada al lugar de destino.

- 3) Procedimiento para autorizar, a título excepcional, viajes en una clase superior [párrs. 136 a 139]

La Asamblea General, al examinar los informes sobre la autorización excepcional de viajes aéreos en clase primera e intermedia, debería

estudiar la posibilidad de que estos informes se elaboraran cada dos años y en una sola versión íntegra.

4) Escalas [párrs. 140 a 145]

La Asamblea General debería abolir o modificar considerablemente el actual derecho a efectuar escalas oficiales y permitir, en cambio, que el viajero tome más tiempo de descanso al llegar a su punto de destino.

5) Viaje por otros medios de transporte [párrs. 146 a 148]

La Secretaría de las Naciones Unidas debería:

a) Recomendar a los viajeros que utilicen medios de transporte distintos del avión, ferrocarril, por ejemplo, cuando ello resulte económico o ventajoso;

b) Cerciorarse de que las agencias de viajes que trabajan para la Organización no cobren un suplemento de servicios a los viajeros de las Naciones Unidas por organizarles viajes por vías distintas de la aérea.

RECOMENDACIÓN 8: Gastos de viajes no relacionados con el transporte

1) Conveniencia de mantener el actual régimen de dietas [párrs. 149 a 152]

Habría que mantener el actual régimen de dietas hasta que resulte ser económico instituir un sistema basado en los gastos. La Asamblea General podría pedir información sobre las consecuencias financieras y administrativas de la institución de un sistema basado en los gastos.

2) Prestación adicional como suplemento de las dietas [párrs. 153 a 155]

El pago de una dieta suplementaria de la ordinaria no debería efectuarse de manera "automática", sino a petición de los viajeros.

3) Alojamiento en hoteles [párrs. 156 a 159]

La Secretaría de las Naciones Unidas debería:

a) Obtener guías de hoteles locales en que figuraran las tarifas aplicables a las Naciones Unidas y ponerlas a disposición de todos los viajeros interesados;

b) Hacer gestiones para que los viajeros de las Naciones Unidas quedaran exentos de los impuestos hoteleros.

4) Pequeños gastos de salida y llegada [párr. 160]

Los pequeños gastos de salida y llegada deberían pagarse a petición de los viajeros sin sobrepasar el límite fijado.

5) Servicios y beneficios gratuitos que se ofrecen a los viajeros

a) Servicios gratuitos que ofrecen a los viajeros los países o las organizaciones que los reciben [párrs. 161 a 163]

La Secretaría de las Naciones Unidas debería:

- i) Aplicar las normas vigentes en materia de deducciones en el caso de que se prestaran servicios gratuitos a los viajeros;
- ii) Revisar el formulario de autorización de viaje y el formulario de solicitud de reembolso de los gastos de viaje para adaptarlos a las normas vigentes sobre deducciones por servicios gratuitos.

b) Beneficios de los programas para viajeros frecuentes [párrs. 164 a 170]

La Secretaría de las Naciones Unidas debería:

- i) Recordar a los viajeros de las Naciones Unidas que los beneficios que redunden de viajes pagados por la Organización corresponden a ésta;
- ii) Recomendar a todos los viajeros de las Naciones Unidas, y sobre todo a los funcionarios, a que aprovechen y acumulen los beneficios de los programas para viajeros frecuentes en favor de la Organización;
- iii) Restablecer, facilitar y promover, a título voluntario, la práctica, de financiar parte de los gastos de transporte aéreo mediante el aprovechamiento de los kilómetros acumulados con cargo a los programas para viajeros frecuentes en favor de la Organización;
- iv) Facilitar a la Asamblea General la información y los análisis pertinentes de la relación costo-beneficio que se derive de la administración centralizada de los kilómetros acumulados con cargo a los programas para viajeros frecuentes.

COORDINACIÓN DE LOS VIAJES EN TODO EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

RECOMENDACIÓN 9:

1) Coordinación en el plano de los gobiernos [párrs. 171 a 176]

La Asamblea General debería pedir a los Estados Miembros que integren también las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que realizaran una evaluación de las condiciones y prácticas de viaje vigentes en estas organizaciones con miras, sobre todo, a lograr su uniformidad y su armonización en todo el sistema.

2) Coordinación entre los servicios de viajes en las secretarías  
[párrs. 177 y 178]

La Secretaría de las Naciones Unidas debería alentar y favorecer el establecimiento de relaciones de trabajo y el intercambio de información entre los encargados de las dependencias de viajes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con objeto de realizar economías y aumentar la eficiencia en la materia.

## INTRODUCCIÓN

1. El objetivo del presente informe consiste en evaluar una serie de cuestiones fundamentales del régimen actual de viajes las Naciones Unidas desde la perspectiva de un aprovechamiento más eficiente y económico de los recursos humanos y financieros, así como de una gestión moderna y eficaz. Esta evaluación debería permitir extraer algunas conclusiones y ofrecer una serie de recomendaciones concretas, prácticas y orientadas hacia la acción.

2. Mediante la elaboración del presente informe, los Inspectores desearían contribuir, prestando asistencia y asesoramiento, en la labor de llevar a la práctica la intención que expresó la Asamblea General de las Naciones Unidas en su decisión 46/450, de 20 de diciembre de 1991, y su resolución 48/228, de 23 de diciembre de 1993, de llevar a cabo un examen de la normativa actual de viajes y de los arreglos conexos relativos a servicios y dietas de viaje. Los Inspectores se inspiraron en los objetivos fijados en la decisión y la resolución citadas de la Asamblea General para formular propuestas concretas encaminadas a utilizar en forma más eficaz los recursos. Con este informe, desearían también cumplir lo previsto en otra resolución de la Asamblea General (48/221, de 23 de diciembre de 1993, párr. 4), en la que este órgano invitó a la Dependencia Común de Inspección a hacer más hincapié en la inspección y evaluación para lograr una utilización óptima de los fondos y mejorar así la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero del sistema de las Naciones Unidas.

3. Por su propia naturaleza, los servicios de viajes comprenden una amplia variedad de cuestiones y aspectos, demasiados para tratarlos de manera profunda y profesional en un solo informe. A fin de evitar las generalizaciones y de ceñirse a recomendaciones concretas y detalladas, los Inspectores han tenido que adoptar un criterio selectivo respecto de las cuestiones a las que se haría referencia en el presente informe, razón por la cual se omiten una serie de problemas que indudablemente tienen que ver con el tema. No obstante, si la Asamblea General así lo desea, los Inspectores estudiarán de buen grado otros aspectos del régimen de viajes de las Naciones Unidas en otro informe de la Dependencia Común de Inspección.

4. En concreto, debido a su naturaleza peculiar, los viajes en el contexto de operaciones de mantenimiento de la paz, por ejemplo los viajes de los contingentes militares y el transporte de materiales, plantean problemas propios y, por tanto, rebasan el ámbito del presente informe. Por la misma razón, los Inspectores han creído que no podrían tratar con la profundidad necesaria en el presente informe la cuestión de los derechos de viaje de los miembros de los diversos órganos y órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, examinadas en un minucioso informe que ha presentado el Secretario General a la Quinta Comisión<sup>1</sup>. También son conscientes de que - tal como se recordaba en el informe del Secretario General - las incoherencias que muestran las disposiciones relativas a los derechos de viaje de los funcionarios de los órganos y órganos subsidiarios representan soluciones de avenencia cuidadosamente equilibradas, encaminadas a resolver numerosos aspectos que a menudo se contradicen<sup>2</sup>. Reconociendo que estas disposiciones suelen tener carácter político, el Secretario General las deja libradas a la discreción de la Asamblea General e incluso apunta que ésta "por consiguiente, tal vez decida, en algunos casos, no eliminar alguna de las anomalías observadas en las disposiciones en vigor"<sup>3</sup>.

5. El presente informe se centra en cuestiones relativas a la administración de los recursos de que dispone la Secretaría de las Naciones Unidas para viajes y en las cuestiones relativas a la formulación y aplicación de la política de la Organización en la materia. A fin de acentuar el carácter práctico y operacional del presente informe (con arreglo a la petición reiterada que ha hecho la Asamblea General (véase el párrafo 1 e) de la resolución 45/237, de 21 de diciembre de 1990) a la Dependencia Común de Inspección), sus autores analizan los componentes de los arreglos de viajes con respecto a los cuales pueden recomendarse medidas de mejora o racionalización.

6. A tal fin, los Inspectores han utilizado la mayor variedad posible de fuentes, en busca de comparaciones, ideas interesantes y prácticas y soluciones administrativas y organizativas de utilidad demostrada. En el curso del examen y la evaluación, los Inspectores entrevistaron a más de 100 personas, entre las cuales se contaban funcionarios que tenían que ver con todos los aspectos de los viajes de las Naciones Unidas, encargados y funcionarios de las dependencias de viajes de organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, representantes de los Estados Miembros conocidos por su interés y preocupación por las cuestiones de los viajes, presidentes y miembros de los órganos subsidiarios de la Asamblea General que se encargan de la política de viajes y de su gestión, funcionarios de la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), gerentes de las principales agencias de viajes que prestan servicios a la Organización y otras personas de prestigio en los sectores de los viajes y la aviación. Respondiendo a las quejas frecuentes de que las prácticas y procedimientos de las Naciones Unidas no se ajustan a los del "mundo real", sobre todo al de la empresa privada, caracterizado por su eficacia y sus prácticas de gestión óptima, los Inspectores se han reunido con encargados de los servicios de viajes de International Business Machines (IBM), Philip Morris, Phizer International y Nestlé, los cuales han compartido de buen grado su experiencia. Los Inspectores desean expresar su agradecimiento a todos los que han aportado sus ideas y sus conocimientos.

7. El presente informe es el octavo de la serie de informes sobre el régimen de viajes de las Naciones Unidas y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que ha venido elaborando la Dependencia Común de Inspección desde sus inicios. En 1972, la Dependencia publicó un informe sobre La utilización de los fondos para viajes en las Naciones Unidas (JIU/REP/72/4 y A/8900, de 24 de noviembre de 1972); en 1974, publicó un Informe sobre la utilización de los fondos para viajes en la Organización Mundial de la Salud (JIU/REP/74/3 y EB 55 46 Add.1); en 1975, el Informe sobre la utilización de los fondos para viajes en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (JIU/REP/75/1 y CL.66/15, de 9 a 20 de junio de 1975); y, en 1976, el Informe sobre la utilización de los fondos para viajes en la UNESCO (JIU/REP/76/2 y 100 EX/7, de 20 de agosto de 1976); en 1977, publicó el Informe sobre los viajes en primera clase en las organizaciones de las Naciones Unidas (JIU/REP/77/3 y A/32/272). En 1982, la Dependencia Común de Inspección preparó un informe sobre Organización y métodos respecto de viajes oficiales (JIU/REP/82/7 y A/37/357, de 30 de julio de 1982), en el que examinó la política, los procedimientos y las prácticas de gestión en materia de viajes financiados por las Naciones Unidas. En 1985, la Dependencia cerró la serie con el Informe complementario sobre organización y métodos respecto de viajes oficiales (JIU/REP/85/13 y A/41/121, de 6 de octubre de 1986). En el anexo II del presente informe se recapitula el estado en que se halla la aplicación de

las recomendaciones formuladas en los dos últimos informes sobre los viajes en las Naciones Unidas elaborados por la Dependencia Común de Inspección.

I. RESEÑA GENERAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN DE VIAJES DE LAS NACIONES UNIDAS

8. A pesar del número de documentos sobre viajes que tiene ante sí la Asamblea General, no es fácil para los delegados adquirir una visión general e información fundamental acerca de la situación bastante complicada del régimen de viajes de la Organización, razón por la cual los Inspectores han pensado que, antes de proceder a examinar las normas y prácticas de gestión de las Naciones Unidas en materia de viajes, sería conveniente recapitular de manera sucinta parte de la información más importante, que está dispersa en fuentes muy heterogéneas.

A. Estudio de los gastos para el bienio 1992-1993, las consignaciones para 1994-1995 y las estimaciones para 1996-1997 por concepto de viajes

9. La pregunta básica que cabría hacer es cuánto gastan las Naciones Unidas en viajes. Por raro que parezca, no es fácil obtener una respuesta precisa. Ello se debe en parte, aunque no exclusivamente, a la complejidad y heterogeneidad de las fórmulas de financiación de los viajes de las Naciones Unidas, lo que revela con claridad que la Organización carece de información y de estadísticas fiables y completas acerca de todo su sistema. A pesar de la montaña de cifras, documentación y registros, no es fácil obtener una información de conjunto que abarque la Sede y todos los lugares de destino, condición sine qua non para una gestión moderna y eficaz.

10. En el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre Organización y métodos respecto de viajes oficiales, publicado en 1982, se indicaban ya las deficiencias en materia de disponibilidad de datos y se señalaba que las Naciones Unidas y algunas otras organizaciones "no pudieron proporcionar datos detallados sobre sus gastos de viaje, por lo cual algunos de los datos se basan en estimaciones y extrapolaciones"<sup>4</sup>. Sirva de consuelo parcial saber que actualmente, el Departamento de Administración y Gestión está adoptando medidas enérgicas (en el marco de su reestructuración y de la reforma administrativa de la Secretaría) para crear un sistema de información moderno (el SIIG) que, en el curso de dos años, pueda dotar por fin a las Naciones Unidas de unos servicios de información que estén a la altura de los servicios normales reconocidos.

11. En el anexo I del presente informe se ofrece un análisis de los datos disponibles sobre recursos para viajes con cargo tanto al presupuesto ordinario como a los fondos extrapresupuestarios durante tres bienios: el pasado (1992-1993), el presente (1994-1995) y el futuro (1996-1997).

12. Los recursos para viajes durante el actual bienio de 1994-1995 ascienden a 54,9 millones de dólares, lo que equivale al 2,1% del total de las consignaciones presupuestarias. Pese al empeño personal del Secretario General en disminuir el número de viajes, la cuantía de los recursos destinados a este objeto de gasto en el presupuesto ordinario para el bienio 1994-1995 supera a la del pasado bienio de 1992-1993. En su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995, la Comisión Consultiva en

Asuntos Administrativos y de Presupuesto hizo hincapié en el fuerte incremento de las estimaciones para viajes (un incremento neto de más de 5,6 millones de dólares)<sup>5</sup>. Según cálculos de la Comisión Consultiva, la suma de los recursos extrapresupuestarios destinados a viajes era de 14,4 millones de dólares para 1992; teniendo esto en cuenta, el total del bienio (1992-1993) superaría los 28 millones. Al recomendar una reducción general de 3 millones de dólares por concepto de viajes para 1994-1995, la Comisión Consultiva recordó que había recomendado reiteradamente que se aplicaran medidas de estricto control respecto de los viajes y que consideraba que "podrían hacerse otras economías"<sup>6</sup>.

13. El Contralor ha comunicado a los Inspectores que la administración central de la Secretaría tomaba con la mayor seriedad la recomendación de hacer otras economías por concepto de viajes y que tenía la intención de disminuir los viajes en el curso de la ejecución del presupuesto por programas para 1994-1995. Así, los créditos presupuestarios habilitados para los viajes de todos los departamentos sustantivos y de servicios de la Secretaría se habían reducido en un 10% con respecto a la cuantía aprobada por la Asamblea General.

14. Cabe encomiar a la Secretaría ya que en su proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997 se va aún más lejos en la cuestión de las economías en materia de viajes. Por lo que atañe a las consignaciones de créditos para el presente bienio, se ha aplicado un recorte del 12% (después de calcular nuevamente los costos) a los gastos por concepto de viajes, con lo que su cuantía estimada ha bajado a 48,4 millones de dólares. El corte previo al nuevo cálculo de los costos, 17,5% con respecto al nivel actual de gastos, es aún mayor. El recorte de los gastos de viaje es uno de los mayores propuestos en el proyecto de presupuesto por programas para el próximo bienio, junto con los correspondientes a adquisición de equipo (21,1%) y mejoramiento de locales (21%)<sup>7</sup>. En vista de ello, cabe llegar a la conclusión de que el presupuesto para viajes de las Naciones Unidas en el próximo bienio, mucho más reducido, subraya aún más la importancia y la oportunidad de mejorar y racionalizar el régimen de viajes de la Organización.

15. Una parte considerable de los gastos de viaje (todas las clases de los denominados viajes previstos en el Reglamento del Personal (véase párr. 22)) forman parte de los gastos comunes de personal. Constituyen un porcentaje de los sueldos netos del personal y, en el bienio en curso 1994-1995, los gastos comunes de personal ascienden a 60 millones de dólares anuales.

16. También se prevén gastos de viaje en las consignaciones de créditos destinados a sufragar los gastos de expertos y consultores, que en el presupuesto ordinario actual para 1994-1995 alcanzaron un total de 16,2 millones de dólares. Por desgracia, ha sido imposible determinar qué porcentaje de esta cifra se destinaba a gastos de viaje.

17. Según se indica en el anexo I, las consignaciones destinadas a gastos de viaje con cargo a la totalidad de los fondos extrapresupuestarios de que disponen las Naciones Unidas en el presente bienio ascienden a 76,4 millones de dólares, es decir, el 1,69% del total de 4.500 millones de dólares.

18. En términos generales, puede concluirse que (sin contar los viajes previstos en los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz, cuyos gastos anuales por concepto de viajes de personal civil han sido del orden

de los 5 millones de dólares, ni los viajes incluidos en los gastos comunes de personal y de consultores) la suma total de los gastos por concepto de viajes de las Naciones Unidas en 1995 es la siguiente:

	<u>Millones de dólares</u>
Presupuesto ordinario	27,5
Recursos extrapresupuestarios	<u>38,2</u>
Total	65,7

19. Durante la preparación del presente informe, los Inspectores han reflexionado sobre si merecía la pena prestar atención a los arreglos en materia de viajes y a la gestión de estos servicios, dado que, a primera vista estos conceptos representan un porcentaje relativamente reducido del total de los gastos previstos en el presupuesto ordinario y optaron por hacerlo en vista de las reiteradas declaraciones y medidas formuladas y adoptadas por el Secretario General<sup>8</sup>, que tiene gran interés personal en reducir los gastos de viaje y en mejorar la situación en la materia. También tuvieron en cuenta los claros deseos expresados por los Estados Miembros en varias resoluciones y decisiones de la Asamblea General y la preocupación periódicamente expresada por órganos de supervisión externa como la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, la Junta de Auditores y el Grupo de Auditores Externos.

20. En las grandes empresas internacionales consultadas por los Inspectores, las cuestiones de la gestión y las economías son prioritarias. Si bien sus presupuestos de viaje, expresados en dólares, son marcadamente superiores a los de las Naciones Unidas, representan un porcentaje semejante de los gastos totales. Por ejemplo, a principios de 1995, IBM aplicó medidas rigurosas de ahorro en política de viajes y llevó a cabo modificaciones radicales y mejoras de la gestión de sus servicios de viajes mediante la automatización y la simplificación de procedimientos. Los representantes de todas las grandes empresas entrevistadas han aclarado que los viajes son una cuestión que interesa y preocupa constantemente a sus cúpulas directivas, debido a su visibilidad y a la posibilidad que ofrecen de realizar mejoras y economías y también debido a que constituyen la tercera partida de gastos por orden de importancia, después de los sueldos y de los gastos de funcionamiento. Por lo que respecta al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, parece que los viajes constituyen el cuarto objeto de gasto por orden de importancia, después de los sueldos y otros gastos de personal, los gastos generales de funcionamiento y los servicios por contrata.

#### B. Clases de viajes pagados por las Naciones Unidas

21. Hay tres grupos de personas en las Naciones Unidas cuyos gastos de viaje corren por cuenta de la Organización: 1) funcionarios; 2) miembros de órganos y órganos subsidiarios; 3) consultores contratados por la Organización para que presten determinados servicios. El primer grupo, el de los funcionarios, es el que hace la mayoría de los viajes en las Naciones Unidas, por lo cual, en el presente informe, los Inspectores centrarán su atención en él.

22. De conformidad con el Reglamento del Personal (regla 107.1), hay siete clases de viajes de funcionarios pagados por la Organización, denominados todos ellos viajes oficiales. Pueden dividirse en dos clases esenciales: viajes en comisión de servicio, que abarcan todas las misiones relacionadas con actividades sustantivas, y las demás clases de viajes de funcionarios o personas a su cargo. Estos últimos comprenden los casos siguientes: los viajes con ocasión del nombramiento inicial, de un cambio de lugar de destino, de las vacaciones en el país de origen, de una visita familiar y de la separación del servicio y la autorización de un viaje por razones médicas o de seguridad. Estas seis clases suelen englobarse en la denominación de "viajes previstos en el Reglamento del Personal", dado que en él se regulan sus pormenores.

23. El presupuesto ordinario (sin tener en cuenta los recursos extrapresupuestarios) ofrece una nueva clasificación de los viajes de los funcionarios, que distingue entre los viajes de funcionarios para prestar servicios en reuniones y conferencias o los demás tipos de viaje (véase el anexo I). En el Reglamento del Personal figura también una breve referencia a los viajes de los funcionarios de servicios de conferencias (regla 107.16), para los cuales el Secretario General podrá fijar una escala especial de dietas. Estos viajes de funcionarios han tendido a disminuir en el decenio pasado (1993-1994) y en el presente (1994-1995), lo que refleja los esfuerzos de la Oficina de Servicios de Conferencias y de Apoyo por obtener economías gracias a una preparación y a una planificación mejores de las misiones de los funcionarios de servicios de conferencias. El monto en dólares de los recursos destinados a viajes de funcionarios de servicios de conferencias en el próximo bienio (1996-1997) es casi idéntica a la del bienio actual, lo que entraña una disminución en términos reales.

24. Por lo que atañe a los demás recursos destinados a viajes de funcionarios, en el proyecto de presupuesto para 1996-1997 la Secretaría propone una reducción aún más considerable (véase el anexo I). Como ya se ha señalado, ha habido un incremento sensible (sobre todo después de restar los gastos de funcionarios de servicios de conferencias) de los viajes oficiales, que han subido de 19,7 millones de dólares en el bienio anterior a 31,3 millones de dólares en el actual. Las estimaciones para el bienio 1996-1997 ascienden a 23,3 millones de dólares, lo que entraña una fuerte disminución (27%) en términos nominales y otra aún mayor en términos reales.

25. El segundo grupo de personas cuyos gastos de viaje corren por cuenta de las Naciones Unidas (transporte solamente o gastos de transporte y dietas) está compuesto de un reducido número de representantes de Estados Miembros y miembros de órganos y órganos subsidiarios. Las reglas por las que se rigen los derechos de viaje de este grupo figuran en el Boletín del Secretario General de 1991<sup>9</sup>. Los dos informes amplios del Secretario General que tiene ante sí la Asamblea General ofrecen información sobre estos derechos y una reseña de ellos, incluida una exposición de las faltas de uniformidad en las normas vigentes<sup>10</sup>. Los principales derechos en materia de viajes que corresponden a los miembros de los órganos y de los órganos subsidiarios se exponen a continuación.

26. Se pagan gastos de viaje, pero no dietas, a:

a) Los representantes de los países menos adelantados<sup>11</sup> para que asistan a los períodos de sesiones de la Asamblea General (hasta cinco representantes en el caso de los períodos ordinarios y uno en el caso de los períodos extraordinarios de sesiones y los períodos extraordinarios de emergencia). Se paga un pasaje de avión de primera clase, o su equivalente, a uno de los representantes y pasajes de clase económica o intermedia (para vuelos de duración superior a nueve horas) a los cuatro restantes;

b) Los representantes de Estados Miembros que participen en las comisiones orgánicas, subcomisiones o los subcomités del Consejo Económico y Social (el número actual de estos órganos es de diez)<sup>12</sup>. Los representantes tienen derecho a un pasaje de clase económica o su equivalente o a un pasaje de clase intermedia para vuelos de más de nueve horas. Sin embargo, se hace la salvedad de que si el miembro del órgano en cuestión está acreditado también como Representante Permanente, se pagará un pasaje de clase intermedia cualquiera que sea la duración del vuelo.

27. Se pagan gastos de viaje y dietas a:

a) Los miembros de órganos y órganos subsidiarios que prestan servicios a título personal; actualmente hay 22 órganos de esa índole<sup>13</sup>. Los miembros de estos órganos tienen derecho a un pasaje de clase intermedia o su equivalente, cualquiera que sea la duración del vuelo. Sin embargo, hay dos excepciones relativas a los miembros del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC)<sup>14</sup> y de la Dependencia Común de Inspección<sup>15</sup>, quienes tienen derecho a pasaje de clase económica para los vuelos de menos de nueve horas y pasaje de clase intermedia para los de más duración. Para complicar todavía más las cosas, hay otra excepción relativa a los miembros del CPC que estén también acreditados como representantes permanentes, los cuales tienen derecho a viajar en clase intermedia cualquiera sea la duración del vuelo;

b) Las personas designadas por órganos y órganos subsidiarios para llevar a cabo, a título personal, estudios especiales y otras funciones especiales (por ejemplo, el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos); los presidentes o relatores de un órgano subsidiario que han de presentar un informe a un órgano principal; los miembros de un órgano que actúan como representantes designados por éste; los representantes de un órgano subsidiario designados por la Asamblea General o el Consejo de Seguridad para desempeñar una función especial fuera del lugar donde están destinados. Estas personas tienen derecho a pasaje de clase intermedia, o su equivalente, cualquiera sea la duración del vuelo.

28. Un tercer grupo de personas cuyos gastos de viaje (transporte y dietas) paga la Organización es el de los consultores y expertos contratados por las Naciones Unidas para realizar las actividades estipuladas en contratos suscritos por ambas partes. En este caso se paga un pasaje aéreo en clase económica o su equivalente, para los viajes de menos de nueve horas de duración y en clase intermedia para los de más de nueve horas; los integrantes de este tercer grupo han sido equiparados a los funcionarios de las Naciones Unidas hasta la categoría D-2. Los derechos de viaje de los consultores y expertos se determinan caso por caso (están necesariamente relacionados con la función de estas personas) y se estipulan en los contratos<sup>16</sup>.

C. Características de los viajes en las Naciones Unidas y de los mercados de viaje

29. En los últimos 15 años aproximadamente, los sectores de los viajes y del transporte aéreo han experimentado transformaciones radicales. Estas transformaciones, que comenzaron en los Estados Unidos, se hallan todavía en curso y se están extendiendo actualmente a otros mercados y continentes, entre ellos Europa. Tras la liberalización del sector del transporte aéreo estadounidense a principios del decenio de 1980, apareció una variedad sin precedentes de tarifas aéreas y condiciones de viaje (duración de la estancia, compra anticipada, día de la semana en que sale el vuelo, etc.). Se idearon muchas estructuras de tarifas aéreas reducidas a fin de atraer pasajeros, inducirlos a reservar determinados vuelos lo antes posible, hacerles adquirir los billetes con anticipación (tarifas APEX) y llenar los aviones los días en que menos se viajaba (tarifas entre semana). Las compañías de aviación crearon una nueva clase, entre la económica y la primera, denominada clase intermedia o de negocios. A fin de atraer pasajeros y de mantener su fidelidad a la compañía, American Airlines lanzó por primera vez un programa de vuelos frecuentes que no tardaron en copiar todas las compañías importantes.

30. Esta evolución de la estructura de las tarifas aéreas afectó casi exclusivamente a la clase económica y creó una situación en que los pasajes de esta clase se subdividieron a su vez en múltiples categorías, cada cual con sus cuotas y restricciones internas. También llevó a una situación en que en muchos vuelos era redonda la proporción de pasajeros que había pagado el monto íntegro de la tarifa económica y la mayoría había comprado su billete con descuentos de diverso monto<sup>17</sup>.

31. Todas estas transformaciones de la estructura de las tarifas aéreas obedecían a la competencia dura, y cada vez mayor, entre las empresas de transporte aéreo que procuraban atraer pasajeros. A principios del decenio de 1990, las compañías de aviación se vieron perjudicadas por el exceso de capacidad del sector, así como por la disminución del número de pasajeros. Durante el auge económico y el aumento del tráfico aéreo que experimentaron los principales países industrializados en el decenio de 1980, varias de las compañías de aviación principales hicieron importantes órdenes de compra de nuevos aviones, que fueron entregados cuando se estaba desacelerando la economía de los principales países occidentales, lo que llevó aparejada una menor demanda de viajes aéreos. El exceso de capacidad de muchas empresas de transporte aéreo a principios del decenio de 1990 afectó gravemente al sector y obligó a algunas compañías a cerrar; muchas de ellas venían funcionando a pérdida. Esta situación obligó a las compañías de aviación a aplicar medidas rigurosas de reestructuración e incremento de la eficacia y a competir ferozmente por atraer a un número cada vez menor de pasajeros<sup>18</sup>. Según información facilitada por la IATA, el sector del transporte aéreo experimentó los primeros atisbos de recuperación en 1994, año en que registró utilidades de 1.300 millones de dólares, después de varios años de malos resultados económicos.

32. Las tendencias indicadas en las compañías de aviación y las oportunidades que se abrieron en el sector a causa de la mayor competencia se han mantenido hasta el día de hoy y se han materializado, por ejemplo, en la concertación de acuerdos de asociación y de mancomunación de recursos por parte de numerosas

compañías de aviación (por ejemplo, KLM-Northwestern; Swissair-Austrian Airlines-Delta) a fin de competir más eficazmente en el sector de los viajes aéreos. En junio de 1995, los Gobiernos de los Estados Unidos y de varios países europeos (Austria, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Suiza) firmaron finalmente los denominados acuerdos de cielos abiertos destinados a liberalizar el mercado de servicios de aviación<sup>19</sup>. En todos estos acuerdos se confiere a las compañías de aviación de los países contratantes el derecho a realizar vuelos que tengan como punto de partida o de llegada cualquiera de estos países, así como a realizar vuelos que tengan como punto de partida o de llegada terceros países. En esos acuerdos se confiere a los directivos de las compañías de aviación absoluta flexibilidad para actuar según la demanda del mercado y, a tal fin, gozan de libertad para fijar precios, para determinar la capacidad de la compañía y para ofrecer toda una gama de servicios según las necesidades del cliente. Esos acuerdos constituyen una nueva e importante medida dirigida a promover el proceso de liberalización de los servicios de transporte aéreo y llevar paulatinamente a la mundialización de estos servicios.

33. Las transformaciones mencionadas han dado lugar a una situación totalmente nueva en el sector del transporte aéreo. Los viajes aéreos se han convertido en un auténtico mercado, caracterizado por un sinnúmero de precios diversos, opciones disponibles y complicados requisitos, pero que también ofrece oportunidades sin precedentes para hacer economías y recortar gastos. El precio de los pasajes aéreos ha dejado de fijarse exclusivamente en función de los kilómetros de vuelo y depende cada vez más de factores como la competencia por hacerse con una cuota del mercado en determinado itinerario o la política comercial de las compañías de aviación. El negocio de los viajes, al igual que las demás actividades comerciales, entraña el manejo de información confidencial, razón por la cual se guarda secreto acerca de gran parte de ella y hay renuencia a revelarla.

34. Todas estas transformaciones revisten trascendental importancia para las Naciones Unidas, habida cuenta de que el 95% de los viajes de su personal se llevan a cabo por avión. Si bien, por una parte, han influido en la labor de las dependencias de viaje de la Organización y la han complicado de manera considerable, por la otra, han abierto oportunidades nuevas y fabulosas de reducir los gastos. El acceso pleno a la información sobre todas las posibilidades de viajes aéreos ha cobrado suma importancia, y es igualmente importante transmitir a todos los posibles viajeros de las Naciones Unidas y hacer que cobren conciencia de que la planificación y realización anticipada de los arreglos de viaje son esenciales para reducir los gastos por este concepto.

35. Las Naciones Unidas son y seguirán siendo un cliente grande e importante de las compañías de aviación. Los viajes constituyen un factor constante y permanente de sus actividades. Tal como destacó el Inspector Vukovic, autor del informe de 1982 de la Dependencia Común de Inspección sobre Organización y métodos respecto de viajes oficiales, "las organizaciones de las Naciones Unidas cuyos miembros, oficinas y programas abarcan el mundo entero, evidentemente tienen necesidad de viajes"<sup>20</sup>. Los viajes de la Organización son también un objeto de gasto bastante estable que ha crecido en los últimos años a causa de la ampliación de varios ámbitos de actividad de las Naciones Unidas, a pesar de las medidas ya mencionadas que apuntan a disminuir el número de viajes.

## II. GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE VIAJES: POSIBILIDADES DE REFORMA Y MEJORA

### A. Política de viajes: establecimiento y ejecución

36. Como ya se ha indicado en el capítulo anterior, los viajes se han convertido en un mercado con multitud de opciones y precios y sujeto a transformaciones constantes. El mercado de viajes plantea dificultades, ofrece oportunidades y presenta riesgos. Las Naciones Unidas deben adoptar criterios comerciales para aprovechar las oportunidades existentes. Los Inspectores creen que la Organización (en distintas materias y en distinto grado) no está suficientemente equipada ni preparada para hacer frente a las dificultades o aprovechar las oportunidades que plantea el mercado de viajes.

37. La política de viajes es enunciada por la Asamblea General y su Quinta Comisión que, periódicamente, examinan los derechos de las diversas categorías de personal y fijan normas, condiciones y procedimientos en la materia, incluidas las excepciones que correspondan. Igual importancia, e incluso mayor en los dos últimos años, reviste la aplicación de la política y de las prácticas operacionales, que competen a la Secretaría de las Naciones Unidas.

38. Hay un problema histórico en lo que toca a la Secretaría y sus servicios de viaje. Las actuales dependencias de viajes y sus funciones fueron establecidas en una época en que los viajes no constituían un mercado. Estas dependencias tenían como misión principal velar por que se aplicaran las normas en la materia, particularmente sobre tarifas, y no tenían mayor necesidad de innovación o iniciativa. Sus funciones eran de carácter más rutinario y repetitivo, incluso en los casos de viajes especiales y complicados. Ahora, la situación es totalmente distinta. Para funcionar con una mentalidad comercial y activa, las dependencias de viajes deben poder dedicar la mayor parte de su tiempo y energía a seguir y aprovechar las oportunidades que se presentan en el mercado de viajes, lo cual constituye una práctica ya establecida en el mundo de la empresa privada, tal como han descrito y confirmado a los Inspectores varias de las grandes empresas multinacionales con las que éstos se pusieron en contacto.

39. Los viajes, al formar parte de las cuestiones generales relativas a la responsabilidad y la rendición de cuentas, deberían incluirse en el proceso actual de reforma y reestructuración de la Secretaría. Como parte de la transformación de la mentalidad de gestión de la Organización hay que tener en cuenta la necesidad de imbuirla de un espíritu de eficacia (hacer más con menos) y de adoptar un criterio de mercado. Se trata de un objetivo tanto inmediato como a largo plazo.

40. La competencia en materia de viajes dentro de las Naciones Unidas está repartida entre tres oficinas del Departamento de Administración y Gestión: la Oficina de Servicios de Conferencias y Servicios Comunes, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, cuyas funciones y facultades no están delimitadas con claridad. En la instrucción administrativa fundamental de 1989, relativa a los viajes de los funcionarios, se confería al entonces Subsecretario General de Servicios Generales la competencia para ponerla en práctica<sup>21</sup>.

41. Por consiguiente, se recomienda que el Secretario General, actuando en el contexto de los objetivos en materia de obligaciones y rendición de cuentas aprobados por la Asamblea General<sup>22</sup>, delimite con precisión las funciones, facultades y obligaciones de las tres oficinas por lo que respecta a la totalidad de los servicios de viajes de las Naciones Unidas y determine, sobre todo, los medios de que haya una efectiva coordinación interna entre ellas. Es preciso designar una oficina primordialmente encargada de las funciones principales en la materia, la cual, teniendo en cuenta la práctica establecida, debería ser la Oficina de Servicios de Conferencias y Servicios Comunes dirigida por el Subsecretario General. Esta oficina se encargaría también de la coordinación de todas las cuestiones relacionadas con los viajes de toda la Organización. La disposición que antecede debería atenerse a los parámetros que figuran en el informe del Secretario General sobre la reestructuración de la Secretaría de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta, sobre todo, que el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión es responsable de la supervisión de las normas y de la prestación efectiva de servicios a los Estados Miembros y a la Secretaría<sup>23</sup>.

42. Asimismo, el Secretario General debería examinar las funciones de las dependencias de viajes de la Sede y de los principales lugares de destino a fin de que puedan mantenerse al corriente de la evolución del mercado de viajes y analizarla con miras a aprovechar, en beneficio de la Organización, las oportunidades que se presenten en los sectores de los viajes y del transporte aéreo<sup>24</sup>. Las funciones que desempeñan las dependencias de viajes de toda la Organización deberían dejar de concentrarse, como ocurre actualmente, en la supervisión de la aplicación de normas sobre viajes y reorientarse hacia un régimen de gestión comercial. La responsabilidad de aplicar las normas de la Organización debería recaer primordialmente, más de lo que recae en la actualidad, en los directores de programas, que contarían con la colaboración de los auxiliares administrativos de los departamentos sustantivos. Esta reorientación de las funciones para dar primacía a la responsabilidad directa de los directores de los programas en la aplicación de las normas de las Naciones Unidas en materia de viajes deberían contribuir al empeño general por establecer una nueva mentalidad de gestión basada en las obligaciones y en la rendición de cuentas para lograr un uso eficaz y económico de los recursos del presupuesto por programas. Las dependencias de viaje deberían conservar las funciones de verificación del cumplimiento de las normas, incluida la comprobación de cuentas, y de asesoramiento en casos especiales que no estén claros, lo que les dejaría más tiempo para dedicarse a la formulación y la aplicación de la política de viajes de las Naciones Unidas con respecto a los proveedores de servicios, es decir, las agencias de viajes y las compañías de aviación. Son éstas las ideas y los criterios de gestión de los servicios de viajes que rigen en el mundo de la empresa privada.

43. Conforme a los arreglos actuales vigentes en toda la Organización, las dependencias de viajes hacen una auditoría previa de las autorizaciones de viaje (formulario PT8) antes de que las agencias de viajes las reciban. La auditoría previa consiste en hacer una estimación de los gastos de cada viaje, pero, ante todo, en buscar la estructura de tarifas aéreas más barata que pueda conseguirse y que corresponda al itinerario más directo. Esta misma obligación, buscar las tarifas aéreas menos costosas, incumbe también a las agencias de viajes con arreglo a los contratos que han suscrito con las Naciones Unidas.

44. Por lo que parece, hay una doble función, o incluso una duplicación de funciones de las dependencias de viaje y las agencias de viajes. Los

Inspectores, teniendo en cuenta su experiencia bastante dilatada en materia de viajes oficiales de las Naciones Unidas y después de haber verificado ciertos casos concretos, no creen que el procedimiento actual sea eficiente ni acertado. No garantiza la búsqueda ni la obtención de las tarifas aéreas más baratas por parte de los directamente interesados, es decir, los viajeros y los directores de programas. Al dividir las funciones, en cierto modo se está eximiendo a las agencias de viajes de sus obligaciones contractuales. No hay un procedimiento práctico y viable que permita determinar las posibles pérdidas por el pago de tarifas más elevadas que las más baratas que se ofrezcan y reembolsar la diferencia a la Organización. Sin embargo, el peor inconveniente del procedimiento de auditoría previa es que constituye una carga pesada y constante para el funcionamiento de las dependencias de viaje.

45. Los Inspectores creen que la responsabilidad primordial de buscar las tarifas aéreas menos costosas debería recaer sobre quienes tienen un interés real en aprovechar al máximo un presupuesto para viajes ya limitado, esto es, a los directores de programas y a sus auxiliares administrativos.

46. Hay que establecer un mecanismo de aplicación y examen de la política de viajes encaminado a aprovechar las ofertas del mercado. No es un buen método de gestión encomendar exclusivamente a las dependencias de viajes la adopción de decisiones al respecto, con todos los riesgos que esto entraña. Las dependencias de viajes necesitan el apoyo y la confianza de la administración superior de las Naciones Unidas. Deberían beneficiarse también del apoyo y del asesoramiento de todos quienes tienen directamente a su cargo las iniciativas en la materia, tanto las de carácter interno como las relacionadas con los proveedores de estos servicios, para las cuales muchas veces hay que contraer un compromiso en nombre de las Naciones Unidas. La gestión de los cuantiosos recursos para viajes no puede quedar librada exclusivamente a las dependencias de viaje o a los agentes de viajes con quienes la Organización ha entablado relaciones contractuales. Debería instaurarse un mecanismo en la Sede y en otros lugares de destino, dado que las características y oportunidades de cada mercado son distintas.

47. Una de las posibilidades, a juicio de los Inspectores, la más idónea para la Secretaría de las Naciones Unidas y respecto de la cual hay precedentes en otros ámbitos en que los gastos son considerables, consiste en crear una comisión consultiva en materia de viajes. Esta idea no es totalmente nueva, puesto que a principios del decenio de 1980 existía la Comisión Consultiva Especial Conjunta en materia de Viajes, que celebraba reuniones periódicas cuando se planteaba la necesidad de estudiar determinadas cuestiones relativas a los viajes. La ventaja que tenía este mecanismo era la de contribuir a mejorar las comunicaciones, tanto horizontales como verticales, entre todos los sectores de la Secretaría de las Naciones Unidas que se ocupaban de las actividades de viajes.

48. Las funciones de la Comisión Consultiva en materia de Viajes deberían consistir en: examinar la aplicación de la política de viajes de las Naciones Unidas; evaluar y supervisar las relaciones con las compañías de aviación y los contratos con las agencias de viajes; tomar iniciativas y negociar acuerdos con los proveedores de servicios de viajes; estudiar las oportunidades, tendencias y novedades en el mercado de viajes; estudiar posibles reformas de las normas vigentes y examinar el funcionamiento de determinados arreglos en materia de viajes, por ejemplo la fórmula del pago de una suma fija.

49. La Comisión Consultiva en materia de Viajes podría estar integrada por: el Subsecretario General de Servicios de Conferencias y de Apoyo, que la presidiría, el Director de los Servicios de Apoyo, el Jefe de la Dependencia de Viajes, que actuaría de Secretario, y representantes de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General; la Oficina del Asesor Jurídico; la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y el Sindicato del Personal. En caso de que fuera necesario, la Comisión Consultiva podría invitar también a sus reuniones a representantes de departamentos sustantivos.

B. Normas y procedimientos transparentes, cabales y actualizados en materia de viajes

50. La existencia de normas básicas que sean transparentes, cabales, detalladas y fáciles de aplicar constituye un importante instrumento de gestión para las dependencias de viajes, los directores de programas y los viajeros de las Naciones Unidas en general. Una buena normativa favorece su propio cumplimiento, dado que aclara qué está permitido y qué está prohibido. Además, evita los fraudes y la utilización indebida de los fondos para viajes. Las Naciones Unidas, con actividades en todos los continentes, administran cuantiosos recursos para viajes y financian diversas clases de viajes a diversos grupos o personas, por lo que deberían contar con normas y procedimientos transparentes, cabales y actualizados en la materia.

51. La mayor parte de la información sobre normas y procedimientos de viajes de las Naciones Unidas está distribuida en tres fuentes distintas. En primer lugar, en el Reglamento del Personal se regulan los viajes oficiales de los funcionarios con ocasión del nombramiento inicial y de las vacaciones en su país de origen, así como los viajes en relación con subsidios de educación, los viajes para visitar a la familia, los traslados, la separación del servicio y los viajes en comisiones de servicio (véase también el párrafo 22)<sup>25</sup>.

52. Las disposiciones del Reglamento del Personal relativas a viajes fueron redactadas con sumo cuidado a fin de evitar modificaciones y enmiendas frecuentes. A pesar de ello, algunas ya han quedado anticuadas y, lo que es peor, no son suficientemente concretas y detalladas como para resolver cuestiones prácticas e importantes que se plantean a diario. Una de las ventajas del Reglamento del Personal es que también contiene importantes disposiciones relativas a la política de viajes de las Naciones Unidas, que seguramente servirán de orientación útil en caso de duda. Por ejemplo, en el inciso b) de la regla 107.7 se prevé que "los funcionarios deberán efectuar los gastos con el mismo cuidado que tendría una persona prudente que viajara por asuntos personales"<sup>26</sup>.

53. En 1989, el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión dictó una instrucción administrativa<sup>27</sup> que contenía el texto de las normas aplicables a los viajes de los funcionarios refundido a partir de las enmiendas aprobadas por la Asamblea General en su resolución 41/214, de 21 de diciembre de 1987. En 1991, se publicó el Boletín del Secretario General<sup>28</sup> en que figuraban las normas por las cuales se regía el pago de los gastos de viaje y las dietas a los miembros de órganos y órganos subsidiarios de las Naciones Unidas<sup>29</sup>.

54. Esos tres instrumentos jurídicos corresponden a períodos distintos y su análisis comparado revela que, respecto de varias cuestiones, como la de los servicios de viajes, contienen disposiciones semejantes, si bien no idénticas, que podrían dar lugar a malentendidos o a divergencias de interpretación. Tampoco se procedió a consolidar en ellos todas las normas anteriores sobre viajes. En realidad, en las Naciones Unidas se da la curiosa situación de que, aunque desde hace años hay una serie de reglamentaciones detalladas sobre viajes que están vigentes oficialmente, por ejemplo la instrucción administrativa de 1975 relativa a la reducción de las dietas de los funcionarios que reciben alojamiento gratuito<sup>30</sup>, éstas son prácticamente inaccesibles y, por tanto, la mayoría de los viajeros de las Naciones Unidas las desconocen.

55. Las normas publicadas y vigentes de las Naciones Unidas en materia de viajes no cumplen los requisitos de transparencia y exhaustividad, ni indican debidamente la situación actual. Tampoco son fáciles de manejar. Pese a haberse publicado dos textos refundidos con normas sobre viajes, aparte del Reglamento del Personal, la información sigue siendo fragmentaria y deja sin responder muchas de las preguntas que podría formular legítimamente un viajero de las Naciones Unidas.

56. Los Inspectores se han encontrado con una situación en que incluso quienes trabajaban en cuestiones de viajes en las Naciones Unidas podían interpretar de manera diferente las mismas cuestiones o desconocían detalles concretos de las normas o los derechos en la materia. Ello crea confusión y falta de coherencia, lo que da lugar a divergencias de interpretación acerca de lo que está permitido a los viajeros de las Naciones Unidas y lo que no está permitido. Los Inspectores han comprobado también que algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen normas sobre viajes bien detalladas y publicadas en un formato de fácil manejo.

57. Por consiguiente, se recomienda que la Secretaría de las Naciones Unidas prepare un manual de viajes y lo publique en formato de encuadernación móvil para que pueda ser revisado y actualizado periódicamente según las necesidades. El manual debería publicarse bajo la autoridad del Secretario General Adjunto de Administración y Gestión y servir de documento de referencia en las dependencias de viajes y en todos los departamentos sustantivos y de servicios de todos los lugares de destino de la Organización. Los usuarios de computadoras deberían tener también acceso en línea a él.

58. La presentación, el contenido y la estructura del manual de viajes deben apuntar al logro de los objetivos de transparencia, y exhaustividad y a tener en cuenta la situación actual; al mismo tiempo, debería ser suficientemente detallado para poder resolver las cuestiones prácticas de los derechos en la materia. La publicación de este manual, que englobaría, en un solo volumen, los derechos de viaje de los funcionarios y de los miembros de órganos y órganos subsidiarios, debería suprimir, o al menos disminuir, la necesidad de publicar versiones actualizadas de los boletines del Secretario General o las instrucciones administrativas del Secretario General Adjunto sobre cuestiones de viajes, que se distribuyen a todos los funcionarios de las Naciones Unidas. En el pasado, estas actualizaciones se distribuían a veces con demasiada frecuencia, incluso anualmente.

59. En varias partes del presente informe se proponen modificaciones y revisiones de los arreglos de viaje actuales. En caso de que la Asamblea General las aprobara, podrían incorporarse al manual de viajes propuesto.

C. Control de los viajes mediante la presupuestación por programas y la supervisión

60. La presente sección obedece al propósito de estudiar diversas fórmulas y grados de control interno de los viajes en la Secretaría de las Naciones Unidas y de determinar si los instrumentos actuales de control son suficientes o si cabría proponer algunas modificaciones.

61. La presupuestación por programas, la vigilancia de la ejecución del presupuesto y la supervisión son procesos decisivos de control institucional, y se aplican también a las actividades de viajes. Puede hablarse también de un control oficial y sustantivo (consistente en determinar si el viaje ha producido los resultados deseados). Otra cuestión que se plantea es la de procurar que haya control suficiente en toda la Organización, es decir, en la Sede y en los demás lugares de destino. Al parecer el control oficial de los viajes, sobre todo el control a posteriori, y en particular mediante la presentación de informes de viaje, no es demasiado útil ni efectivo. Si se desea que los informes de viaje sean un instrumento válido de control para la administración central, hay que asignar recursos de personal suficientes para analizarlos y compararlos, durante un período prolongado, a fin de poder llegar a conclusiones útiles.

62. Los Inspectores estiman que los directores de programas deberían tener la responsabilidad directa por el control oficial y sustantivo de los viajes de los funcionarios. También deberían ser responsables por cumplimiento de las normas en la materia, lo que se apartaría de la práctica actual, según la cual la función de vigilancia del cumplimiento de las normas de las Naciones Unidas en general, y de las relativas a los viajes en particular, incumbe a las dependencias respectivas del Departamento de Administración y Gestión y a las dependencias administrativas de los diversos lugares de destino. Conforme a la fórmula propuesta por los Inspectores, la administración central conservará la atribución de verificar el cumplimiento de las normas y de llevar a cabo comprobaciones aleatorias al respecto, pero recaerá sobre los directores de programas la responsabilidad primordial y directa en este ámbito. Mediante esta reforma, los directores de programas quedarían más vinculados a todo el proceso de presupuestación por programas.

63. Los directores de programas deberían constituir el pilar del control oficial y sustantivo de los viajes, lo que supondría un avance práctico en el proceso de instauración de una nueva mentalidad de gestión. En este sentido, reviste enorme importancia aleccionar a los directores de programas para que se rijan por consideraciones de eficacia y de rendimiento máximo en lugar de consideraciones presupuestarias, como sucede actualmente en la mayoría de los casos. Éste es el criterio que se sigue normalmente en el sector de la empresa privada, sobre todo en el caso de las grandes empresas conocidas por sus métodos de gestión óptima.

64. Junto con asignar mayores funciones y mayor responsabilidad a los directores de programas por lo que atañe al control sustantivo y oficial de los viajes y al cumplimiento de las normas correspondientes, hay que incrementar en

la forma debida su autoridad y sus facultades. La Secretaría y la Asamblea General han reconocido que estos requisitos, que ya se habían mencionado en un informe anterior de la Dependencia Común de Inspección<sup>31</sup>, son indispensables<sup>32</sup>. La cuestión que se plantea ahora es la de cómo aplicar en la práctica estos principios ya aprobados que han suscitado grandes expectativas, para lo cual habrá que superar cierta vacilación e indecisión y aceptar los riesgos inevitables que lleve aparejados la reforma. La aplicación de estas medidas prácticas entraña, en primer término, aclarar cuáles son las facultades y obligaciones en materia de viajes por las cuales deberán responder los directores de programas y, luego, delegarlos en ellos.

65. Debido a la larga duración del proceso de elaboración del presupuesto por programas, los directores de programas deben planificar con detalle suficiente, a nivel de los elementos de programas y hasta con tres años de antelación, las necesidades concretas en materia de viajes para todo el bienio y hacer las estimaciones correspondientes, las cuales, en la etapa de redacción del proyecto de presupuesto, no son sino previsiones aproximadas. Sin embargo, es posible que durante la etapa de ejecución del presupuesto, debido a las variaciones rápidas y frecuentes de la situación y a la aparición de circunstancias nuevas e imprevisibles, los directores de programas estimen que esas peticiones concretas de fondos para viajes, pese a haber sido aprobadas oficialmente por la Asamblea General, ya no constituyen el medio más eficaz de obtener los resultados previstos. Podrían llegar a la conclusión de que sería más conveniente gastar los recursos presupuestarios disponibles de otra manera; destinar más o menos recursos a viajes o, en su lugar, a otros objetos de gasto de naturaleza parecida. En teoría, el sistema actual de presupuestación por programas permite esta transferencia de recursos, pero el procedimiento que hay que aplicar es engorroso y carente de flexibilidad. Habría que dejar un margen de flexibilidad en el sistema de presupuestación, que librara al buen criterio de los directores de programas la decisión (durante la ejecución del presupuesto por programas) de cómo gastar los escasos recursos de la manera más económica.

66. En concreto, los Inspectores recomiendan que se declaren intercambiables determinados objetos de gasto del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas que tengan características comunes o similares, pero que, en virtud de su naturaleza, se han venido presupuestando con menor grado de precisión. Los gastos por concepto de viajes, personal temporario, consultores y expertos y comunicaciones (véase el anexo I, cuadro 3), cuya suma representa entre el 5% y el 7% del presupuesto, deberían considerarse gastos conexos y los directores de programas deberían tener un margen razonable de flexibilidad para emplearlos de la manera más eficaz en la ejecución del presupuesto por programas.

67. Los autores del presente informe proponen que se consideren intercambiables los recursos para viajes y objetos de gasto conexos a título experimental y con sujeción a un examen exhaustivo al final del ejercicio presupuestario por programas por parte de las dependencias competentes de la Secretaría, en particular la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. El margen de flexibilidad que tengan los directores de programas respecto de los gastos de viajes y otros gastos conexos deberá equilibrarse con una responsabilidad clara y cabal por el cumplimiento de las normas y con una exposición de las razones de fondo y la justificación para el empleo de los recursos.

68. Ciertamente, habrá que adoptar salvaguardias y medidas de vigilancia para que la propuesta que antecede se lleve a la práctica en debida forma y no redunde en desmedro del proceso de programación y presupuestación. La propuesta no contradice de por sí los objetivos de estabilidad y precisión máximas que han de tener los presupuestos por programas y, por el contrario, si se aplica debidamente, ayudará a alcanzar estas metas y facilitará el control financiero y presupuestario durante la ejecución de los presupuestos por programas.

69. Es bien sabido que los procedimientos actuales de presupuestación por programas no alientan a los directores de programas a preocuparse por la eficacia (hacer más con menos) y recortar gastos. No se les ofrecen incentivos ni recompensas apreciables por economizar recursos en la ejecución de las actividades programadas. En consecuencia, las más de las veces los directores de programas están preocupados por su presupuesto, lo que resulta perfectamente lógico; ello significa que su deseo natural de desarrollar y ampliar sus programas y de aumentar su importancia y relieve los lleva a agotar los recursos asignados en el ejercicio presupuestario, ya que la realización de gastos inferiores a los previstos y de economías tendría como consecuencia prácticamente segura menores recursos en el siguiente ejercicio. Hay que cambiar la mentalidad que prevalece actualmente dentro del empeño general por crear una nueva mentalidad de gestión basada en la responsabilidad, la rendición de cuentas, la eficiencia y la economía.

70. Si bien no hay soluciones fáciles, cabe sugerir algunas medidas prácticas, aunque sea de carácter experimental. Aparte de hacer intercambiables los gastos para viajes y gastos conexos, como ya se ha dicho, un medio de ofrecer incentivos a los directores de programas y de alentarlos a preocuparse por la eficacia y la reducción de gastos en materia de viajes podría consistir en mantener cierto porcentaje (por ejemplo, entre el 10% y el 20%) de los recursos economizados en sus respectivas dependencias y devolver el remanente al presupuesto central a título de economías. Otros posibles incentivos para los directores de programas y los funcionarios en general podrían consistir en premios u honores y en tener en cuenta su historial y sus iniciativas en materia de eficiencia y economía como importante elemento de la evaluación de la actuación profesional, permitiendo incluso, el ascenso acelerado cuando proceda.

71. En este punto, los Inspectores desearían recalcar que las medidas dirigidas a incrementar la autoridad y la flexibilidad presupuestaria de los directores de programas en materia de viajes deberían combinarse con una mayor supervisión para disuadir de cualquier tentativa de abuso. La supervisión de todos los viajes en la Sede y en los demás lugares de destino de la Organización debería formar parte de las actividades ordinarias de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, por conducto de su División de Auditoría y Consultoría de Gestión, su Dependencia Central de Evaluación, su Dependencia Central de Supervisión e Inspección y su Dependencia de Investigaciones. Al proceder a revisiones al azar en determinadas dependencias de la Secretaría para verificar el cumplimiento de las normas vigentes se podría descubrir y sancionar las infracciones de éstas. Los inspectores acogen también con satisfacción el progreso que supone el desarrollo de la capacidad de autovigilancia de diversos programas y dependencias de la Secretaría (en que participa actualmente la Oficina de Servicios de Supervisión Interna). Los autores del presente informe desean subrayar una vez más (véanse los párrafos 57 y 58) la necesidad de un conjunto claro, preciso y cabal de normas y procedimientos que regulen las normas de las Naciones Unidas en materia de viajes.

72. La introducción de las reformas propuestas no debería en modo alguno redundar en desmedro de la labor de vigilancia y control de los recursos para viajes que llevan a cabo el Contralor y su Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y, por el contrario, debería permitir un control financiero más visible y sistemático durante todo el ciclo presupuestario. Cuando entre en funcionamiento el SIIG, la Oficina del Contralor estará en condiciones de alertar a la administración superior de los departamentos sustantivos cuando se gasten en la ejecución de las actividades de viajes programadas sumas superiores o considerablemente inferiores a las previstas. La ejecución sistemática y sin contratiempos de las actividades y los planes de viajes (preparados trimestralmente) debería seguir constituyendo motivo de interés no sólo para los departamentos sustantivos sino también para los servicios financieros y presupuestarios. Las reformas propuestas obedecen al propósito de que los procesos de programación y presupuestación sean más fructíferos y estén mejor adaptados a las necesidades actuales de gestión eficaz y asegurar su debido control, de manera de afianzarlos, no de debilitarlos.

73. En general, los Inspectores desearían resaltar que, aprovechados al máximo, los procesos de preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos por programas de las Naciones Unidas ofrecen a la administración central un grado de control suficiente en toda la Organización. Las recomendaciones y propuestas formuladas en los párrafos precedentes deberían, previa aprobación de la Asamblea General, incorporarse al Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas (que se hallan actualmente en proceso de revisión)<sup>33</sup> y en el Reglamento y Reglamentación Detallada para la Planificación de los Programas, los Aspectos de Programas del Presupuesto, la Supervisión de la Ejecución y los Métodos de Evaluación<sup>34</sup>.

D. Reducción de los gastos generales en concepto de viajes mediante procedimientos revisados y nuevas tecnologías

74. En las organizaciones consultadas por los Inspectores, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, en los Estados Miembros, en el mundo empresarial y en la industria de viajes, hay una constante búsqueda de métodos para una gestión más eficiente de los viajes y de reducir los costos mediante la automatización de las tareas y la simplificación de los procedimientos. Aunque las Naciones Unidas no se encuentran a la vanguardia en ese empeño, convendría que se mantuviera más al corriente, aprovechar la experiencia adquirida por otros y adoptara decididamente soluciones útiles y comprobadas. Por esa razón, los Inspectores destacan la necesidad de modificar las funciones de las dependencias que se ocupan de los viajes en la Secretaría de las Naciones Unidas a fin de darles más tiempo y asignarles más responsabilidad para centrarse en la posible aplicación de innovaciones eficaces en relación con los costos.

1. Modificación de los documentos y procedimientos de viaje e innovación en la materia

75. La práctica común en las administraciones de varios Estados Miembros, y en particular en el mundo empresarial, es el uso de tarjetas de crédito para abonar la mayor parte de los gastos de viaje: medios de transporte, hoteles, comidas y pequeños gastos. En algunas empresas grandes a las que consultaron los Inspectores, el viajero no recibe adelantos, sino que todos los gastos se abonan con tarjetas de crédito personales o de la empresa y más adelante se solicita su reembolso.

76. Este procedimiento aún no se aplica en la Secretaría de las Naciones Unidas; durante algunos años, la Organización estuvo considerando la posibilidad de introducir esa práctica y comenzó negociaciones sobre el uso de la tarjeta American Express por viajeros de las Naciones Unidas, pero esas negociaciones no dieron resultado. Se planteaban varios problemas jurídicos, que aún no se han resuelto, en relación con la no responsabilidad de las Naciones Unidas.

77. El uso de tarjetas de crédito para los viajes del personal de las Naciones Unidas presentaría considerables ventajas. La mayor parte de los gastos del viajero se abonarían con las tarjetas y podrían obtenerse descuentos (alrededor del 1%, por lo general) en los servicios y los artículos adquiridos por ese medio. El denominado período de gracia y los ciclos de facturación y pago normales en este tipo de transacciones permitirían a las Naciones Unidas retener fondos durante 60 días o más (hasta 90 días) desde la fecha efectiva de la compra. Este factor reviste considerable importancia para las Naciones Unidas, que adolece de notorias y constantes dificultades de liquidez.

78. El viajero de las Naciones Unidas podría recibir adelantos no sólo con arreglo al procedimiento actual (cheques de viajero sin comisión), sino a medida que necesitase efectivo utilizando la red de cajeros automáticos en los distintos destinos de viaje. La red de cajeros automáticos Master Card/Cirrus es un sistema electrónico de banca al que están conectados más de 125.000 cajeros automáticos situados en más de 10.000 ciudades de todos los continentes. En casi todos los destinos frecuentes de los viajeros de las Naciones Unidas existen cajeros automáticos, en aeropuertos, sedes de organizaciones internacionales, distritos financieros, hoteles, centros comerciales e instituciones de enseñanza, y la mayoría están abiertos las 24 horas del día<sup>35</sup>. La guía de cajeros automáticos, que se actualiza cada seis meses y puede obtenerse gratuitamente en los bancos que tienen sucursales en los locales de las Naciones Unidas en Nueva York, debería ponerse a disposición de todos los viajeros interesados.

79. Además, el uso de tarjetas de crédito y cajeros automáticos proporcionaría a la administración de las Naciones Unidas datos sistemáticos y detallados sobre todos los gastos de viaje que se imputan a la Organización y sin duda serviría para mejorar el control y la vigilancia del desembolso de fondos para viajes y de combatir los casos de fraude y mala gestión de los recursos.

80. También sería necesario modificar los actuales formularios de autorización de viaje y de solicitud de reembolso de gastos de viaje a fin de incluir los cambios propuestos, en caso de que los aprobara la Asamblea General, en lo que se refiere al reembolso de ciertos gastos de viaje distintos del transporte, como los pequeños gastos de salida y llegada y los servicios gratuitos ofrecidos al viajero y aceptados por él.

## 2. Tramitación electrónica de los documentos de viaje

81. Una idea comúnmente aceptada es que la buena gestión y la eficacia en materia de viajes deben apoyarse en información fiable y completa. Como ya se ha indicado, a pesar de ciertas mejoras durante los últimos años las Naciones Unidas aún carecen de información uniforme y de calidad, así como de estadísticas a nivel de toda la Organización, para vigilar y controlar los viajes y mejorar la eficiencia de los procedimientos conexos. Las perspectivas de mejora de la situación actual son sumamente optimistas gracias a la introducción del Sistema Integrado de Información de Gestión, cuyo módulo II comenzará a funcionar a partir de enero de 1996 y abarcará todas las transacciones en materia de personal, incluidos los viajes, en la Sede<sup>36</sup>.

82. La utilización de computadoras permitiría recortar apreciablemente los costos y simplificar y tramitar con mucha mayor rapidez las autorizaciones y las solicitudes de reembolso de los gastos de viaje. Actualmente los formularios de autorización de viaje son rellenos a mano por el viajero y el auxiliar administrativo; a continuación se transmiten a los administradores del programa para su aprobación, después a los servicios financieros para que den el visto bueno, a continuación a las dependencias encargadas de los viajes para una auditoría previa y por último se entregan al agente de viajes para que emita el billete y el adelanto de las dietas. Todas esas operaciones llevan mucho tiempo. La tramitación de los reembolsos de gastos de viaje deja mucho que desear; en algunos lugares de destino, el atraso en el reembolso de los gastos de viaje puede llegar hasta seis meses. Gracias al sistema integrado, ya se podría introducir la tramitación de documentos de viaje asistida por computadora en la Sede y la ampliación a otros lugares de destino, prevista para 1997, permitiría aplicar este procedimiento a todas las oficinas de las Naciones Unidas.

83. La tramitación electrónica de los documentos de viaje ya se está estudiando en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; en algunas ya se encuentra en diversas fases de aplicación. Cuando se introduzca esta innovación será preciso resolver varias cuestiones de orden práctico, entre ellas qué tipo de archivo documental debe llevarse.

## 3. Pago de una suma fija

84. En los últimos años se ha suscitado una intensa polémica sobre la denominada práctica de la suma fija. El 19 de marzo de 1990, las Naciones Unidas introdujeron, a título experimental y por un período limitado, una opción para los viajes por vía aérea de los funcionarios en ejercicio del derecho a vacaciones en el país de origen, viajes relacionados con el subsidio de educación y viajes para visitar a la familia<sup>37</sup>. La opción se introdujo en primer lugar en la Sede y en julio de 1992 fue ampliada a otros lugares de destino<sup>38</sup>.

85. Los principios en que se basaba la nueva práctica eran los siguientes: los viajes normales al país de origen y otros derechos conexos de los funcionarios y sus familiares a cargo exigen una labor administrativa considerable y resultan muy costosos. Es preciso encontrar la tarifa más barata para el viaje por vía aérea al país de origen y el envío de 50 kg. de equipaje no acompañado, es necesario abonar los gastos de salida y llegada y las escalas intermedias

autorizadas para los viajes de duración superior a 10 horas, y es preciso obtener visados para todo el itinerario del funcionario y sus familiares a cargo.

86. La opción de la suma fija se introdujo sólo después de efectuar amplias consultas y de recibir las observaciones favorables de un grupo de trabajo entre departamentos y la División de Auditoría Interna, entre otros. También encontró apoyo entre los miembros del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas<sup>39</sup>. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican ahora el mecanismo de la suma fija para los viajes al país de origen y viajes conexos.

87. Los Inspectores examinaron la práctica actual en lo que se refiere al pago de una suma fija para los viajes al país de origen y otros viajes conexos y la debatieron con la Junta de Auditores y con funcionarios interesados de varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En la mayoría de los lugares de destino de las Naciones Unidas, se determinó claramente que se producían economías administrativas (si bien difíciles de cuantificar) y que las economías en efectivo para la Organización se elevaban a un mínimo de 5,6 millones de dólares desde la introducción del mecanismo en 1990 hasta noviembre de 1992<sup>40</sup>.

88. Según los Inspectores, no se trata de si la opción de una suma fija para el viaje al país de origen y viajes conexos es beneficiosa para la Organización. Los datos obtenidos en toda la Organización durante un período suficientemente largo prueban de modo convincente que el procedimiento es ventajoso para las Naciones Unidas por el ahorro que se supone tanto en trabajo administrativo como en recursos. Para esa razón, conviene mantener la práctica de suma fija. En cambio, aún no se ha resuelto adecuadamente la cuestión de los principios y los métodos para establecer el grado apropiado de incentivo financiero para el personal. Desde la introducción de esta práctica, la suma abonada al funcionario se fijó en toda la Organización en el 75% del precio del billete en tarifa ordinaria en clase económica sin restricciones.

89. El argumento era que el mecanismo del 75% por una parte seguiría suponiendo un ahorro significativo para la Organización (al eliminarse el pago de dietas, los pequeños gastos de salida y llegada y el envío de equipaje no acompañado) y, por la otra, permitiría al funcionario adquirir su propio billete a un precio más reducido. La cifra de 75% se fijó para todos los casos en forma algo arbitraria y sin cálculos concretos que la apoyasen. Lo que constituía un arreglo aceptable en la fase experimental de la práctica de la suma fija ha dejado de resultar convincente como parte de un procedimiento que podría convertirse en habitual y permanente en todas las Naciones Unidas. La determinación del grado de incentivo sigue siendo uno de los puntos débiles del procedimiento actual.

90. Aunque en otros aspectos es exhaustivo, el informe del grupo encargado de la revisión no resuelve el problema de modo satisfactorio. La Asamblea General, en el párrafo 9 de su resolución 49/216, de 23 de diciembre de 1994, pidió al Secretario General que continuara siguiendo de cerca la cuestión "... en particular mediante un análisis del grado de incentivo financiero proporcionado al personal por el procedimiento actual del 75%", y que hiciera "los ajustes necesarios para que esas disposiciones no dejen margen alguno para la comisión de abusos". Además, los Inspectores sugieren que se encomiende a la Comisión de Administración Pública Internacional, dentro de las atribuciones que le confiere

su estatuto, la función de establecer un porcentaje de incentivo financiero viable que se aplique a distintos lugares de destino.

91. Los Inspectores también han examinado las objeciones planteadas y han concluido que las principales reservas a la práctica de la suma fija suelen ser de carácter conceptual, a saber, si es apropiado que un funcionario de las Naciones Unidas haga economías y las conserve legalmente en el ejercicio de su derecho a viajar conforme al Reglamento del Personal. Si se considera la práctica de la suma fija desde ese punto de vista conceptual, puede señalarse su aspecto positivo pues fomenta una tendencia general y bien acogida a la economía (al hacer lo mismo con menos recursos). Si los fondos destinados a los viajes al país de origen y viajes conexos han de desembolsarse de todos modos, puede aducirse que es preferible que se beneficie de ellos el propio personal (que, según el Secretario General actual y sus antecesores, son el bien más valioso de la Organización) y no empresas comerciales ajenas a las Naciones Unidas. También cabe señalar que la práctica de la suma fija no es totalmente nueva en el sistema de viajes de las Naciones Unidas, pues las dietas y los gastos de salida y llegada son en realidad sumas alzadas con las que se sufragan ciertos gastos relacionados con los viajes. De mantenerse la práctica de la suma fija, tal vez sería aconsejable enmendar las disposiciones pertinentes del Reglamento del Personal (regla 107.9) y el párrafo 5 de la Instrucción Administrativa de 1989 sobre los viajes del personal, que disponen que las Naciones Unidas pagarán sólo los gastos de viaje que se hayan hecho efectivamente.

92. ¿Tiene la práctica de la suma fija una aplicación más amplia para las Naciones Unidas? La respuesta de los Inspectores es afirmativa pero cauta, pues consideran que tiene ventajas y limitaciones. El mecanismo de la suma fija que representa un ahorro de recursos y labor administrativa para la Organización y un incentivo financiero para los funcionarios, podría aplicarse razonablemente. Entre las posibles aplicaciones que merecería la pena estudiar figuran el pago de los servicios de consultores y de los gastos de mudanza de los efectos personales con ocasión del nombramiento y/o la separación del servicio. Esa posibilidad ya figura en la serie 300 de reglas del Reglamento del Personal, que se refiere a los nombramientos por un período de duración limitada<sup>41</sup>. Según la regla 307.3 c), el Secretario General podrá disponer el pago de una suma fija para los viajes con ocasión del nombramiento y de la separación del servicio. Los Inspectores alientan a la Secretaría a que estudie esas ideas y presente un informe a los Estados Miembros al respecto.

#### E. Relaciones con los proveedores de servicios de viajes

93. Las relaciones con las agencias de viajes y las compañías aéreas revisten importancia crucial para la eficiencia y la eficacia en relación con el costo de los servicios de viaje. Los proveedores de servicios de viajes a las Naciones Unidas son profesionales que operan en un mercado sumamente competitivo. Por esa razón, los administradores de los servicios de viajes y de la administración de las Naciones Unidas en general deberían estar dispuestos a cuidar esas relaciones y estar en condiciones de hacerlo.

## 1. Relaciones contractuales con agencias de viajes

94. En las Naciones Unidas se conciertan dos tipos básicos de contrato con las agencias de viajes: el contrato interno y el de servicios completos. Sin entrar en detalles, el primer tipo de contrato es un arreglo según el cual el agente de viajes facilita su licencia y la Organización facilita el personal. La agencia de viajes abre su sucursal en los locales de la Organización y reembolsa a ésta el costo del personal de la Organización que trabaja en viajes. En los contratos de servicios completos, el agente de viajes presta los servicios estipulados en el contrato y se queda con todas las comisiones que recibe de los proveedores directos de servicios, como compañías aéreas, hoteles o empresas de alquiler de automóviles. El tipo de relación más apropiado entre las Naciones Unidas y la agencia de viajes lleva mucho tiempo debatiéndose. En dos de sus informes anteriores sobre los viajes en las Naciones Unidas, publicados en 1982 y 1985, la Dependencia Común de Inspección recomendó el contrato interno o bien una agencia de viajes de propiedad de las Naciones Unidas<sup>42</sup>. En opinión de la Secretaría, ninguno de esos conceptos era el más adecuado para la Organización, que sistemáticamente opta por un tipo de contrato de servicios completos con las agencias de viajes<sup>43</sup>.

95. La práctica establecida en la Sede y en otros lugares de destino es que los contratos de servicios de viajes se adjudiquen por licitación. En la Sede (incluidos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas), se han convocado licitaciones en tres ocasiones desde 1982. En febrero de 1993, la Organización contrató los servicios de un reputado consultor en viajes para que, con carácter confidencial, redactara un pedido de oferta de servicios de gestión de viajes o un sistema comercial de pago de viajes para las Naciones Unidas. El pedido de ofertas, entre otras cosas, exigía a los posibles licitantes que indicasen sus normas de rendimiento y que presentasen los presupuestos de la agencia de viajes y otros datos que permitiesen evaluar sus operaciones y su situación financiera. De resultados de la licitación más reciente, se adjudicó el contrato de servicios completos de agencia de viajes en Nueva York a American Express Travel-Related Services Company, Inc., a partir del 1° de septiembre de 1993, por un período de tres años y las Naciones Unidas se reservaron la opción de prorrogar el contrato por otros dos años. La Secretaría de las Naciones Unidas también ha negociado en beneficio de la Organización, el reembolso por concepto del espacio de oficinas utilizado por American Express. La agencia de viajes reembolsa asimismo a las Naciones Unidas los servicios que recibe (electricidad, calefacción, aire acondicionado, limpieza de oficinas).

96. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en su contrato con un agente de viajes, optó por un arreglo interno y de participación en los ingresos. El 21 de diciembre de 1990, la OACI firmó un contrato con Marlin Travel, filial del Thomas Cook Group, Limited, que disponía para la organización una participación del 7% en los ingresos obtenidos en el total de reservas hechas directamente con las sucursales de Thomas Cook en el Canadá. Cuando American Express, Canada, Inc. adquirió el sector de viajes del Thomas Cook Group, Limited, se mantuvo en vigor el contrato entre la OACI y American Express.

97. Además del contrato con American Express en la Sede, casi todos los lugares de destino de las Naciones Unidas han concertado contratos similares con agencias de viajes. Desde el 1° de enero de 1995, después de que American

Express adquiriese Thomas Cook, Switzerland, Inc., ese agente tiene ahora la obligación contractual de prestar servicios de viajes a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Muy recientemente, en 1995, la Comisión Económica para África en Addis Abeba adjudicó un contrato a una agencia de viajes.

98. La práctica de adjudicar contratos a agencias de viajes particulares por un período determinado, tras una licitación y tras negociar los pormenores de los contratos, parece la más adecuada para proteger los intereses de la Organización. Aunque se ha asegurado a los autores del informe que los lugares de destino y la Sede celebran consultas respecto del contenido de los contratos de servicios de viajes y que los respectivos comités de contratos siempre efectúan exámenes a fondo, los Inspectores consideran que caben aún más mejoras. La administración central y los servicios de viajes de la Sede, que son los que más experiencia tienen con diferentes organizaciones de viajes, podrían preparar un contrato tipo con las agencias de viajes en el que constaran todas las obligaciones básicas que debe cumplir la agencia de viajes y los beneficios que debe obtener la Organización. Ese contrato serviría para los diversos lugares de destino como base para las negociaciones con las agencias de viajes locales, durante las cuales se enmendaría y adaptaría para dar cabida a las condiciones y necesidades del lugar.

99. También convendría proceder a un examen y evaluación comparativos de todos los contratos vigentes con agencias de viajes en diversos lugares de destino de las Naciones Unidas, con el fin de determinar si la Organización está obteniendo todos los beneficios disponibles o autorizados por la ley a nivel local. Ese análisis serviría para saber si hay grandes discrepancias entre los contratos; en la afirmativa, el análisis debería determinar las razones y sugerir posibles medidas correctivas.

100. Con arreglo al contrato concertado entre las Naciones Unidas y American Express, esta última está obligada legalmente a gestionar todos los servicios de viajes al costo más bajo que sea compatible con las normas, la ruta y el itinerario solicitados. En caso de que la agencia de viajes no hubiera ofrecido la tarifa más baja para el itinerario autorizado, está obligada a reembolsar la diferencia entre el precio abonado por las Naciones Unidas y el precio de la tarifa más barata que existiera. Esta disposición es particularmente pertinente en relación con la labor de auditoría previa y búsqueda de la tarifa más barata, que actualmente realizan las dependencias de viajes y constituye una duplicación de tareas.

101. Una de las funciones esenciales de las dependencias de viajes consiste en supervisar y comprobar la prestación de los servicios contratados en el exterior y su calidad. Es preciso establecer un procedimiento habitual en la Sede y en otros lugares de destino para medir la satisfacción del viajero con la actuación del agente de viajes que trabaja para las Naciones Unidas; de preferencia, ese procedimiento debe ser concebido y aplicado en las propias dependencias de viajes.

## 2. Relaciones con las empresas de transporte aéreo

102. El establecimiento de relaciones contractuales con agencias de viajes no tienen por qué ser óbice para que las Naciones Unidas mantengan relaciones directas con los proveedores de servicios de viajes, en particular las empresas de transporte aéreo. El contrato concertado en 1993 entre la Sede de las Naciones Unidas y American Express dispone que la Organización tendrá derecho en todo momento a concertar acuerdos adicionales o independientes con otras agencias de viajes, líneas aéreas o proveedores de servicios para cualquiera o todos los servicios previstos en él. Las Naciones Unidas también se han reservado el derecho a negociar precios y tarifas exentos de comisión para viajes de grupos a conferencias y reuniones.

103. En varias resoluciones de la Asamblea General se ha pedido a la Secretaría que entable negociaciones con las líneas aéreas con el fin de conseguir un trato más favorable para sus viajeros<sup>44</sup>. En atención a esas solicitudes, la Secretaría de las Naciones Unidas ha negociado con éxito la concesión de descuentos en efectivo por volumen con aproximadamente 23 líneas aéreas con las que la Organización contrata viajes con más frecuencia. Además, se han concluido negociaciones con líneas aéreas para viajes de grupos a misiones y conferencias.

104. Los Inspectores opinan que el contacto y las negociaciones directas con las empresas de transporte aéreo son una tarea permanente y sumamente importante de las dependencias de viajes de las Naciones Unidas. En particular, desearían alentar una nueva iniciativa respecto de las principales líneas aéreas, en especial, las de los países que son lugares de destino de las Naciones Unidas, con el fin de que concedan un trato más favorable a los viajeros de las Naciones Unidas, comparable al que reciben los funcionarios del Estado y otros grupos de viajeros preferentes como el clero y los marinos. En esas negociaciones las Naciones Unidas deben intentar que las líneas aéreas aseguren que sus viajeros con billetes de clase económica tendrán preferencia para que les sean asignados los asientos que hayan quedado desocupados en la clase intermedia. La posibilidad de un asiento en la clase intermedia se ha convertido en un elemento muy importante en los arreglos de viajes de las Naciones Unidas, habida cuenta de que durante los últimos años no han dejado de deteriorarse la calidad de los servicios y las condiciones en la clase económica. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ya señaló este hecho hace cuatro años<sup>45</sup>.

105. A ese respecto, los Inspectores sugieren que se estudie la posibilidad de que las líneas aéreas reconozcan y traten a las Naciones Unidas como un miembro colectivo de los programas para viajeros frecuentes. Otro aspecto que puede negociarse es la exención de los recargos por los cambios en los billetes con restricciones y de los recargos por exceso de equipaje<sup>46</sup>. El objetivo es obtener descuentos sobre las tarifas publicadas, por las mismas razones que en el caso de las tarifas aéreas para pasajeros, es decir, por gran volumen de compra de billetes y por dar acceso a un considerable mercado en ciertas rutas.

106. Hace algunos años se esperaba realizar grandes economías en los viajes gracias a la denominada condición de línea preferente de algunas compañías aéreas, que la obtenían después de negociar con las Naciones Unidas y comprometerse a conceder descuentos por lo general del 10% a la Organización sobre el precio de los billetes adquiridos. Con el tiempo, la lista de líneas aéreas preferidas se hizo muy larga (26 en la Sede y 38 en Ginebra) y poco a poco el concepto fue perdiendo su atractivo comercial para ambas partes. Los

Inspectores creen que el concepto de línea aérea preferente debe revisarse a la luz de las condiciones actuales y de la política de precios de la industria de transporte aéreo.

F. Las telecomunicaciones y las teleconferencias en sustitución de algunos viajes

107. En el mundo empresarial, en particular en empresas y bancos internacionales, las teleconferencias tienen numerosas aplicaciones prácticas que han reducido considerablemente la necesidad de viajar. Se plantea a las Naciones Unidas la cuestión de si ha llegado el momento de considerar los medios modernos de telecomunicación y teleconferencia como alternativa a algunos tipos de viaje. No cabe duda de que el acceso a líneas de enlace entre algunos lugares de destino y la Sede ha facilitado considerablemente la comunicación y ello debe considerarse un argumento razonable para recortar los gastos de viaje.

108. Los Inspectores han comprobado que la idea de recurrir a los medios de teleconferencia se está estudiando activamente en las Naciones Unidas y en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pero debido principalmente a las dificultades financieras, su aplicación tiene carácter experimental o se encuentra en la fase preliminares.

109. En las propias Naciones Unidas, se llevaron a cabo ensayos a gran escala con las teleconferencias en los años ochenta con la prestación de servicios de interpretación simultánea desde Nueva York a una Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Buenos Aires. En 1995 se prestaron servicios sustantivos (traducción de documentos) desde Viena a la Novena Conferencia sobre Prevención del Delito en El Cairo. Recientemente, en abril de 1995, el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión participó desde Nueva York por teleconferencia en una reunión de los países del Grupo de Ginebra.

110. La inversión en equipo de teleconferencias parece ser muy competitiva; por ejemplo, una unidad móvil cuesta alrededor de 50.000 dólares. Los autores del informe creen que podrían adoptarse ya varias medidas prácticas que no exijan un gasto sustantivo. Todo futuro proyecto de construcción o de reparación importante en las Naciones Unidas deberá comprender la instalación de los cables necesarios para el futuro equipo de teleconferencias.

111. Para dar a las teleconferencias el impulso que necesitan y demostrar su potencial y sus ventajas respecto de los viajes tradicionales, se propone que la Secretaría de las Naciones Unidas examine la posibilidad de organizar períodos de sesiones del Comité Administrativo de Coordinación por este medio de comunicación. De ser posibles desde el punto de vista técnico, las tele sesiones de los jefes ejecutivos de los organismos especializados de las Naciones Unidas les permitirían reunirse con más frecuencia. Otro usuario legítimo e importante de la tecnología de teleconferencias sería el Consejo de Seguridad, que así podría celebrar consultas directas con oficiales y comandantes de las fuerzas de las operaciones de mantenimiento de la paz. La Secretaría de las Naciones Unidas debería examinar esta cuestión e incluir información pertinente al respecto en su futuro informe sobre el examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas.

### III. OPCIONES PARA RACIONALIZAR O MEJORAR DIVERSOS COMPONENTES DEL ACTUAL SISTEMA DE VIAJES

#### A. Transportes

112. La regla 107.9 del Reglamento del Personal estipula que el medio normal de transporte para todo viaje oficial será el avión; no obstante, podrá aprobarse otro medio de transporte cuando, a juicio del Secretario General, su uso convenga a las Naciones Unidas. La práctica confirma esa disposición del Reglamento del Personal, pues el 95% de los viajes oficiales se efectúan por vía aérea. Por esa razón, los Inspectores han centrado su atención en el transporte aéreo y particularmente en las tarifas aéreas y las clases de viaje. Se prestará atención a otros medios de transporte en caso necesario.

#### 1. Tarifas aéreas

113. En lo que se refiere a las tarifas aéreas, cabe remitirse a la regla 107.9 del Reglamento del Personal:

a) "La ruta normal de todo viaje oficial será la más directa y económica", con la flexibilidad de que podrá aprobarse otra ruta cuando ello convenga a las Naciones Unidas;

b) "Las Naciones Unidas pagarán sólo los gastos correspondientes al medio de transporte que se haya usado efectivamente." Esta disposición se refiere a los casos en que el funcionario viaja por un medio de transporte más económico que el aprobado; las diferencias de precio que se produzcan pertenecen a la Organización y, en consecuencia, le deben ser reembolsadas.

114. En cuanto a la determinación de la ruta más directa y económica, las resoluciones de la Asamblea General y la instrucción administrativa y el Boletín del Secretario General pertinentes utilizan una terminología ligeramente distinta (la tarifa aérea más económica para la ruta más directa), pero la intención y el significado de ambas formulaciones parecen iguales. La referencia a la ruta más directa se estableció ya en los años setenta. En aquella época, la ruta más directa equivalía a la tarifa más barata, pues se calculaba, en principio, sobre la base de las millas voladas. También reflejaba la opinión de que las Naciones Unidas no tienen - por qué pagar los desvíos que hagan los funcionarios en razón de intereses y preferencias personales. En el Reglamento del Personal y otras normas de las Naciones Unidas en materia de viajes, nunca se ha definido el significado del concepto "la ruta más directa" en relación con los viajes por aire o por tierra o agua. En los viajes aéreos, ¿significa sencillamente un vuelo sin escalas por la ruta más corta, o también se considera que un viaje con una escala es la ruta más directa? No hay una interpretación unánime de esta expresión en los distintos lugares de destino. Según la interpretación práctica de las dependencias de viajes de las Naciones Unidas, suele significar un vuelo sin escalas o que sólo tiene escalas técnicas para repostar combustible. Así, pues, los vuelos que hagan escalas para recoger pasajeros o cambiar de aviones no se consideran la ruta más directa si existe un vuelo sin escalas.

115. Con los años, el concepto de la ruta más directa y económica ha cambiado su significado original debido a las novedades ocurridas en la industria de

aviación durante los últimos 15 años. Muchas aerolíneas de gran tamaño, en particular en los Estados Unidos aunque también en Europa y Asia, operan en rutas nacionales e internacionales por un sistema de estaciones centrales en las que, por lo general, aterrizan los aviones por razones técnicas (abastecimiento de combustible, cambio de tripulaciones y aviones), pero también para cambiar pasajeros. De resultas de ello, la ruta más directa ha dejado de ser equivalente a la más económica. ¿Qué debe hacerse en caso de conflicto entre la tarifa más reducida y la ruta más directa en el sentido estricto de la expresión?

116. En la actual situación de la industria aérea (efectos de la liberalización, mantenimiento de la capacidad excesiva del transporte aéreo, nuevos aviones más rápidos, intensa competencia para llenar los aviones de pasajeros, guerras de precios), las nociones de tarifa más económica y ruta más directa no van juntas y cada vez difieren más. Las rutas más directas no tienen en cuenta las tarifas más económicas; por el contrario, impiden aprovechar las ofertas que están dando las compañías aéreas en su competencia por una proporción mayor del mercado en ciertas rutas.

117. Sobre la base de la evaluación de los propios Inspectores y de las prácticas de las organizaciones de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, así como las prácticas de las administraciones nacionales y el mundo empresarial, en la presente fórmula de determinación de las tarifas aéreas debería eliminarse la referencia a la ruta más directa por haber quedado obsoleta y haber perdido validez en lo que se refiere a la economía del viaje aéreo.

118. El concepto de la ruta más directa también parece redundante al existir un límite superior a la duración de los vuelos (actualmente fijado en nueve horas), a partir del cual el viajero tiene derecho a viajar en clase intermedia con el fin de velar por su comodidad. Este caso reviste particular interés en la ruta Nueva York-Ginebra y otros lugares de destino europeos, muy frecuentada por los funcionarios de las Naciones Unidas. En la práctica, los derechos a una u otra tarifa en esas rutas, cuya duración es de siete a ocho horas y media en promedio, se basan actualmente en un vuelo sin escalas, puesto que con una escala el vuelo duraría más de nueve horas (si se cuenta el tiempo de transbordo de un avión a otro) y por tanto daría derecho a un billete en clase intermedia. En esas rutas particulares hay un número limitado de vuelos sin escalas, y, en cambio, una amplia variedad de vuelos con una escala a precios competitivos, considerablemente inferiores a los de los vuelos sin escalas. La situación actual de dar prioridad a los vuelos sin escalas ha creado una especie de situación de monopolio en la ruta entre por lo menos un lugar de destino en Europa y la Sede de las Naciones Unidas, que obliga a la Organización a pagar tarifas mucho más altas que las que pagaría en otras rutas o en vuelos con una escala.

119. Si se abandonase el concepto de la ruta más directa se alentaría la competencia entre las líneas aéreas que operan en rutas muy frecuentadas por funcionarios de las Naciones Unidas a fin de ofrecer tarifas atractivas en clase económica o la posibilidad de obtener asientos en clase intermedia. También alentaría a las dependencias de la Secretaría, que funcionan con un presupuesto de viajes muy limitado, a guiarse más por el ahorro y a escoger deliberadamente tarifas más baratas y de clase inferior a fin de ahorrar recursos para futuros viajes. Por otro lado, se daría más flexibilidad a los viajeros y a los

administradores de los programas que podrían aprovechar una variedad mucho mayor de tarifas en los viajes cortos, de menos de nueve horas de duración, lo que daría lugar a un ahorro considerable para la Organización.

120. Los Inspectores también plantearon la cuestión de si en los vuelos con una escala disminuye apreciablemente la comodidad de los viajeros respecto de los vuelos directos. La opinión predominante entre los especialistas en viajes, los administradores en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los representantes de las administraciones nacionales y del mundo de la empresa es negativa. Se subrayó que la práctica más común en muchos vuelos, particularmente en las rutas nacionales, son los vuelos de al menos una escala.

121. A juicio de los Inspectores, la modificación antes descrita en el establecimiento del derecho a una u otra tarifa aérea contribuiría a la aplicación práctica de la regla 107.7 b) del Reglamento del Personal, que estipula que los funcionarios deberán efectuar los gastos con el mismo cuidado que tendría una persona prudente que viajara por asuntos personales.

122. La búsqueda de la tarifa aérea más económica disponible habitualmente no debe quedar exclusivamente en manos de las agencias de viajes y las dependencias de viajes. Aunque las primeras están obligadas legalmente a emitir billetes con la tarifa más económica, no existe ningún procedimiento para comprobar si esa obligación se cumple en todos los casos de viaje oficial. Puede suceder que los agentes de viajes, cuyas comisiones dependen del volumen de servicios que prestan, no siempre estén lo bastante motivados para proteger los intereses de la Organización. Además, en la tramitación de un número tan elevado de autorizaciones de viajes pueden producirse errores. Hay buenas razones para alentar a los viajeros de las Naciones Unidas a participar más activamente en la búsqueda del modo más económico y eficiente de utilizar los fondos asignados para viajes. El Inspector Vukovic, autor de dos informes anteriores de la Dependencia Común de Inspección sobre los viajes en las Naciones Unidas, que se publicaron respectivamente en 1982 y 1985 (véase el párrafo 7), hizo la misma reflexión. La participación de los funcionarios, que tienen la motivación de proteger su presupuesto de viaje, es la mejor garantía de que se cumpla el principio de la economía del viaje. Así pues, se propone que los auxiliares administrativos de los departamentos sustantivos y de servicios tengan acceso por computadora a los horarios y la información electrónica de las líneas aéreas.

123. Debería permitirse que las Naciones Unidas utilizaran y aprovecharan prácticas no convencionales que existen en el mercado. La estructura de las tarifas aéreas ha evolucionado con los años de modo que la mayoría de las tarifas reducidas y con descuentos se aplican a los viajes de ida y vuelta. Ello significa que los viajes en una sola dirección a menudo resultan mucho más costosos que los de ida y vuelta. La Organización se beneficiaría desde el punto de vista financiero si se le permitiera emitir billetes de ida y vuelta para los funcionarios a sabiendas de que utilizarán sólo una porción de ese billete. Deberían realizarse arreglos de orden práctico a nivel interno (devolución de las porciones no utilizadas de los billetes a las dependencias encargadas de los viajes) y externo, con las líneas aéreas que estén dispuestas a aceptar esa práctica.

124. El recorte de los gastos de viaje mediante la búsqueda de las tarifas más baratas disponibles, que reviste gran importancia tanto para los Estados Miembros como para la Secretaría, no debe tener consecuencias negativas para la

seguridad de los viajeros de las Naciones Unidas. La vida humana no tiene precio y debe primar sobre la búsqueda razonable de la eficiencia y economía. Los Inspectores destacan que la Organización tiene el deber de prestar atención especial y permanente a la cuestión de la seguridad en los viajes. La seguridad se garantiza utilizando los servicios de empresas de transporte aéreo de un historial probado de fiabilidad y evitando aquellas que, entre otras cosas, reducen sus gastos de mantenimiento y conservación de las aeronaves para poder ofrecer tarifas más ventajosas.

125. Los Inspectores debatieron esta cuestión con viajeros, administradores de viajes y representantes de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA). El representante de la IATA afirmó que las cuestiones de seguridad en los viajes por vía aérea competen a los gobiernos, que insisten en su prerrogativa exclusiva en la materia. Se aseguró a los Inspectores que la administración de las Naciones Unidas tiene bien presente la cuestión de la seguridad y que los servicios y los agentes de viajes que se ocupan de los viajes para la Organización están al tanto de esas cuestiones y evitan sin reparos todo medio de transporte que no reúna condiciones de seguridad; envían a sus viajeros en líneas aéreas reconocidas con un historial confirmado de fiabilidad y seguridad.

126. En cambio, los autores del informe desean señalar que hay casos en los que los viajeros de las Naciones Unidas en misión oficial, cuando se desplazan en "aeronaves facilitadas por la Organización", deben firmar una declaración por la que eximen a la Organización de toda responsabilidad por los daños, perjuicios, lesiones o muertes que pudieran producirse durante esos viajes.

## 2. Clases de viajes por vía aérea

127. En relación con las clases de viajes por vía aérea, la situación actual, a la que ya se ha hecho referencia, es la siguiente: los funcionarios de categoría inferior a la de Secretario General Adjunto viajan en clase económica en los vuelos de menos de nueve horas de duración y en clase intermedia en los vuelos de más de nueve horas de duración. El personal de categoría de Secretario General Adjunto y superior tiene derecho a viajar en clase intermedia cualquiera que sea la duración del vuelo. Los miembros de los órganos y los órganos subsidiarios se equiparan, en los que respecta a las condiciones de viaje, con los funcionarios de categoría inferior o superior a la de Secretario General Adjunto. En lo que se refiere al viaje en primera clase<sup>47</sup>, la Asamblea General, en su resolución 42/214, de 21 de diciembre de 1987, decidió que "con excepción del Secretario General y de los jefes de delegaciones de países menos adelantados asistentes a los períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones de la Asamblea General, todas las personas cuyos gastos de viaje sean financiados por organizaciones y programas de las Naciones Unidas y que anteriormente tenían derecho a viajar en primera clase deberán viajar en la clase inmediatamente inferior a la primera". La expresión "clase inmediatamente inferior a la primera" se utilizó debido a la distinta terminología empleada por las líneas aéreas, pero se refiere a la clase intermedia o de negocios. En la misma resolución se autorizó al Secretario General a que, a su discreción, hiciera excepciones para permitir viajes en primera clase en casos determinados. Las mismas facultades discrecionales en relación con la clase intermedia quedaron establecidas en la Instrucción Administrativa ST/AI/249/Rev.3, de 29 de

marzo de 1989, y confirmadas en la resolución 45/248 A, parte XIII, de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1990. El informe del Grupo de Expertos intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, que fue aprobado por la Asamblea General en su resolución 41/213, de 19 de diciembre de 1986, afirmaba (recomendación 38/2) que, como norma, únicamente el Secretario General debería viajar en primera clase. Esas disposiciones se han incorporado en la instrucción administrativa correspondiente y en el Boletín del Secretario General sobre viajes de los funcionarios y de los miembros de órganos y órganos subsidiarios.

128. La cuestión del derecho a asientos en una categoría superior a la clase económica suscita considerable interés entre el personal y los delegados de los Estados Miembros. El baremo para determinar el derecho a viajar en clase intermedia es la denominada norma de las nueve horas. De conformidad con la resolución 32/198 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1977, se convirtió en el principal criterio para determinar el derecho a viajar en clase intermedia para la mayoría de los viajeros de las Naciones Unidas (funcionarios). La norma de las nueve horas se refiere a la duración de un vuelo dado, incluidas las escalas previstas para cambiar aviones o repostar combustible, pero sin contar el tiempo de desplazamiento al aeropuerto y desde él.

129. El límite de nueve horas en la duración del vuelo se había fijado de manera de abarcar los viajes entre la Sede de las Naciones Unidas y los lugares de destino y sedes de organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas en Europa. Los adelantos en la industria de la aviación, en particular la mayor rapidez de los aviones intercontinentales de fuselaje ancho, han hecho que algunos lugares de destino y capitales frecuentemente visitadas en Europa (Budapest, Praga, Roma, Viena, Varsovia) se encuentren ahora en el límite de las nueve horas. Por ejemplo, un vuelo sin escalas entre Nueva York y Viena hacia el este dura 8 horas y 50 minutos, mientras que hacia el oeste es de 9 horas y 45 minutos; entre Nueva York y Roma hacia el este, la duración es de 8 horas y 5 minutos y hacia el oeste es de 9 horas y 5 minutos; entre Nueva York y Varsovia, hacia el este es de 8 horas y 55 minutos y hacia el oeste es de 9 horas y 35 minutos. Todos los viajes oficiales en esas rutas se realizan actualmente en clase intermedia. Así, se plantea la cuestión de si la Asamblea General mantiene su intención original de dar el mismo trato a todos los lugares de destino en Europa. Si la intención y las razones son las mismas, debería revisarse la norma de las nueve horas y, tal vez, cambiarla a diez horas para tener derecho a viajar en clase intermedia. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, en su informe más reciente de agosto de 1995 sobre el derecho al reembolso de los gastos de viaje y gastos conexos de los miembros de los órganos principales y órganos subsidiarios y los funcionarios de las Naciones Unidas y sobre condiciones de viaje por vía aérea, ha pedido también que se revise el límite de nueve horas "tomando en consideración todos los factores pertinentes"<sup>48</sup> y se propongan soluciones al respecto.

130. Los Inspectores examinaron el derecho a viajar en primera clase y verificaron que en las Naciones Unidas, además de los casos autorizados con arreglo al sistema de excepciones, tienen derecho a viajar en primera clase con ocasión de viajes oficiales los Magistrados de la Corte Internacional de Justicia, sus cónyuges y sus familiares a cargo<sup>49</sup>.

131. A juicio de los Inspectores, este caso excepcional guarda más relación con el principio de coherencia y uniformidad del sistema de viajes que con las economías que pueda hacer la Organización, pues la Secretaría de la Corte estimó en 37.213 dólares la diferencia entre primera clase y clase intermedia en 1994. También cabe señalar que los Magistrados del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991 tienen derecho a viajar en clase intermedia en todos los viajes oficiales<sup>50</sup>. Además de esas consideraciones, los Inspectores señalan que la primera clase se está eliminando en varias rutas y que la cuestión de la comodidad de los pasajeros se resolvería adecuadamente dándoles derecho a asientos en clase intermedia.

132. Otro grupo de personas que tienen derecho, previa aprobación, a viajes en primera clase son los Representantes Especiales del Secretario General que viajan en misión oficial. Ese derecho se establece claramente en el párrafo 2 a) de la Instrucción Administrativa de 1989 sobre condiciones de viaje de los funcionarios.

133. En el proceso de consulta con varios Estados Miembros interesados sobre las recomendaciones del presente informe, se expresó con claridad la opinión de que había que extraer las conclusiones apropiadas de las restricciones financieras de las Naciones Unidas y aplicarlas, entre otras cosas, a los viajes. Los Inspectores tuvieron plenamente presente esa opinión, pues crea un marco concreto en el que deben evaluarse las mejoras, justificables desde otros puntos de vista, encaminadas a aumentar la comodidad de los pasajeros.

134. Según los viajeros de las Naciones Unidas consultados por los autores del presente informe, las excesivas restricciones al derecho a viajar en clase intermedia son el principal obstáculo para velar por la comodidad del pasajero. Por esa razón, los Inspectores intentan indicar en todo el informe medidas que, de aplicarse con éxito, harían más cómodo el viaje de los funcionarios de las Naciones Unidas permitiéndoles viajar en asientos de clase intermedia siempre que fuera posible, sin que ello represente un gasto adicional para la Organización.

135. Cabe señalar que las Naciones Unidas y cuatro organismos especializados tienen las mismas normas de viaje, pero la mayoría de los organismos especializados, dan derecho a viajar en clase intermedia para mayor comodidad del viajero. Los Inspectores advierten 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.

3. Procedimiento para autorizar, a título excepcional, viajes en una clase superior

136. Como ya se ha indicado, el Secretario General tiene la facultad de conceder excepciones y autorizar el viaje en primera clase y clase intermedia en casos particulares. Se ha establecido que las siguientes circunstancias dan derecho al viaje en una clase de servicio superior: estado de salud, falta de asientos en la clase inferior, viaje en condiciones difíciles y categoría del viajero. Cada año deben presentarse informes al respecto a la Asamblea General y a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. Ese procedimiento de excepciones a las condiciones ordinarias de viaje lleva aplicándose casi 18 años y en principio ha dado buenos resultados. Gracias a él, el Secretario General dispone de la flexibilidad necesaria para autorizar ciertos casos justificables de viaje en una clase superior. Ese procedimiento de aplicación incumbe a funcionarios del Departamento de Administración y Gestión, se utiliza de modo prudente y razonablemente estricto.

137. Esta evaluación generalmente positiva no significa que el procedimiento de excepciones no necesite ciertas aclaraciones y ajustes. En particular, es preciso aclarar el concepto de personas eminentes en cuanto a la categoría del viajero, como ha señalado la Comisión Consultiva en sus informes<sup>51</sup>. El paso a una clase de servicio superior sobre la base de que no existen asientos libres en la clase inferior puede depender en algunos casos de la antelación con que se haya reservado el asiento. Si bien es cierto que hay casos legítimos de viajes imprevistos y de última hora para algunos oficiales o funcionarios, los Inspectores opinan que, gracias a la práctica actual de los planes de viaje trimestrales, esos casos deberían ser excepcionales. Para que sean aún menos frecuentes, los administradores de programas deben prestar más atención a la planificación de viajes con antelación. Los administradores de programas, los oficiales certificadores que aprueban las autorizaciones de viaje y los propios viajeros deben ser los principales responsables de la planificación y las reservas por adelantado. Los informes sobre las excepciones concedidas por falta de disponibilidad de asiento en la clase inferior deben indicar las fechas del viaje y de las reservas. El Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS), cuyo módulo II comenzará a funcionar a partir de enero de 1996, contendrá información detallada sobre los viajes que permitirá vigilar más estrechamente los casos injustificados de reserva de última hora. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna debería investigar los casos en los que pudiera haber abusos.

138. En opinión de los Inspectores, también es necesario modificar los informes sobre las excepciones concedidas. De conformidad con varias resoluciones de la Asamblea General, la Secretaría de las Naciones Unidas tiene que preparar un informe anual del que se envía una versión más detallada, en la que figuran los beneficiarios de las excepciones, a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y una versión abreviada, en la que sólo figuran las cifras, a la Quinta Comisión de la Asamblea General. Habida cuenta de su gran volumen de trabajo, la Quinta Comisión examinó el informe sobre la concesión de excepciones por última vez en 1992. Tras consultar con funcionarios de la Secretaría y varias delegaciones, los Inspectores sugieren que la Quinta Comisión vuelva a la cuestión de la periodicidad de los informes, teniendo en cuenta las nuevas circunstancias y la tendencia hacia la bienalización que se ha

ido imponiendo durante los últimos años. La Quinta Comisión sigue enfrentándose a un calendario de trabajo muy apretado y está examinando nuevas medidas (véanse el documento de sesión A/C.5/49/CRP.4/Rev.1 y el proyecto de resolución A/C.5/49/L.60, ambos de julio de 1995) para mejorar la organización de sus trabajos.

139. Podría invitarse a la Quinta Comisión a elegir una de las siguientes soluciones: mantener la práctica vigente; hacer bienal la presentación de informes sobre las excepciones solicitadas y concedidas y preparar sólo una versión del informe con indicación de los nombres; suspender la presentación de informes a la Asamblea General y mantener la presentación de informes a la Comisión Consultiva que, si lo considerase adecuado, señalaría aspectos particulares a la atención de la Asamblea General; solicitar de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que examine la práctica de la concesión de excepciones e informe al respecto cuando lo considere necesario. Los Inspectores consideran preferible presentar cada dos años informes sobre transparencia de las excepciones concedidas y son partidarios de que se presente una versión única del informe tanto a la Asamblea General como a la Comisión Consultiva.

#### 4. Escalas

140. Ya en los años sesenta, se establecieron normas sobre las escalas en ruta durante los viajes por vía aérea. Si la duración del viaje supera las 10 horas, el funcionario de las Naciones Unidas tiene derecho a un día completo (24 horas) de descanso oficial, por el que se le abonan dietas. Si la duración del viaje supera las 16 horas, tiene derecho a dos días de escala con las dietas correspondientes. La forma de hacer valer ese derecho queda librada al viajero. Las normas relativas a las escalas figuran en el documento ST/AI/249/Rev.3 de 1989. En un anexo de ese documento, que se revisa de vez en cuando, figura un cálculo del tiempo de vuelo desde Nueva York a las capitales de los Estados Miembros con la correspondiente indicación de cuántos días de escala puede tomarse el viajero. En el Reglamento del Personal también se hace referencia a las escalas.

141. Los Inspectores investigaron los antecedentes de este derecho y encontraron su origen en una Instrucción Administrativa de octubre de 1961 publicada por el Contralor<sup>52</sup>. Esa instrucción fue sustituida por otra Instrucción Administrativa del Contralor en enero de 1963, según la cual cuando los viajes por vía aérea, por ruta directa, tienen una duración de entre 9 y 16 horas, de acuerdo con los horarios de las líneas aéreas y sobre la base del tiempo transcurrido, incluidos los períodos de espera necesarios entre aviones, se autorizará una escala de un día con derecho a dietas con fines de descanso, siempre que el viaje sea en clase económica o de turista; para los viajes de 16 horas o más, se concederán dos días, y para los viajes de 21 horas o más, tres días. Periódicamente han de publicarse listas en las que figuren las escalas aprobadas de dietas por tránsito para cada viaje y el tiempo de viaje máximo, incluidas las escalas entre la Sede y otras localidades comúnmente visitadas en el curso de viajes oficiales. Las oficinas regionales también establecerán listas análogas según convenga<sup>53</sup>.

142. La práctica actual en lo que se refiere al derecho a las escalas de descanso se estableció hace casi 35 años, en otra era del transporte aéreo en la que los viajes intercontinentales de larga distancia, en aviones de hélice, duraban muchas horas de vuelo y había que aterrizar para repostar combustible y cambiar de aparato, lo que en conjunto resultaba muy fatigoso para el viajero. En la era de los aviones a reacción, la cuestión de la comodidad del pasajero puede resolverse con más eficiencia permitiéndole viajar en una clase de servicio superior en el avión o concediéndole tiempo de descanso en el lugar de destino, en lugar de autorizarlo a realizar paradas en tránsito.

143. Según la experiencia de los propios Inspectores y lo manifestado por algunos viajeros de las Naciones Unidas, las escalas en la ruta hasta el destino pueden resultar tan fatigosas como el propio vuelo. Los trámites en el control de pasaportes y la aduana, el desplazamiento al hotel y de nuevo al aeropuerto, y la estancia en hoteles desconocidos producen gran cansancio al viajero. La posibilidad de descansar a la llegada al destino por lo general permite al viajero estar mejor preparado para llevar a cabo sus funciones oficiales. Las escalas durante los viajes por vía aérea son una práctica completamente desconocida en el mundo empresarial.

144. La práctica actual de permitir hasta dos días de escalas en tránsito resulta muy costosa para la Organización. Corta el viaje en varios tramos distintos, exige emitir un billete para cada tramo con tarifas y líneas aéreas diferentes e impide aprovechar plenamente las tarifas de descuento que se aplicarían al viaje completo. Las escalas ya no se justifican y constituyen una forma anticuada y costosa de viajar. Así pues, deberían suprimirse o modificarse considerablemente.

145. Los Inspectores recomiendan que, en lugar de hacer escalas intermedias, se permita al viajero tomar más tiempo de descanso en el destino. Este cambio exigiría enmendar las normas vigentes, en particular el Reglamento del Personal.

## 5. Viaje por otros medios de transporte

146. Aunque, como se estipula en las normas y los reglamentos pertinentes, el medio normal de transporte para todos los viajes oficiales es el avión, hay situaciones y rutas concretas (como Nueva York-Washington o Ginebra-París) en las que el viaje en tren es eficaz en relación con el costo, y presenta ventajas y es preferido por los viajeros. En esos casos, como se prevé y autoriza en esos reglamentos, las Naciones Unidas deberían recurrir a ese otro medio de transporte. Las rutas antes citadas son muy frecuentadas por funcionarios de las Naciones Unidas y encabezan la denominada lista de "ciudades emparejadas". Por ejemplo, Nueva York-Washington es el destino más frecuente de los viajes oficiales que tienen como punto de partida la Sede.

147. Así pues, es no sólo lógico sino eficaz en relación con el costo que la Secretaría de las Naciones Unidas aconseje a los viajeros que utilicen el tren más a menudo. En ese contexto, los Inspectores destacan que los servicios de viajes deben cerciorarse de que las agencias de viajes que trabajan para la Organización no cobren un suplemento de servicios a los viajeros de las Naciones Unidas por organizarles viajes en tren.

148. También hay casos en los que el uso de automóviles privados para viajes oficiales resulta eficaz con relación al costo y es preferido por los viajeros. Las normas en la materia regulan específicamente el reembolso de los gastos de viajes oficiales cuando se utilizan vehículos privados. Con ese fin, la Secretaría debería establecer y publicar los cálculos de las distancias normales entre los destinos más frecuentes y aplicarlos siempre que se viaje en vehículos privados. Ello contribuirá a eliminar los casos de discrepancia entre los viajeros y las dependencias de viajes en cuanto a los cálculos de distancias.

B. Gastos de viajes no relacionados con el transporte

1. Conveniencia de mantener el actual sistema de dietas

149. Las Naciones Unidas y la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pagan dietas en lugar de reembolsar los gastos efectuados hasta cierto límite. Casi todos los interesados consideran que el cálculo de las dietas, realizado por la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) y distribuido mensualmente, tiene buenos fundamentos y es razonable y práctico. Incluso algunas organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas utilizan los datos de la Organización sobre las dietas, entre ellas la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA). La prestación diaria en concepto de dietas se desglosa en un 50% para el alojamiento con desayuno, un 15% para la comida del mediodía, un 15% para la cena y un 20% para pequeños gastos incidentales. El sistema basado en los gastos efectuados se refiere principalmente a los gastos de alojamiento. El Banco Mundial combina los dos sistemas: reembolso de los gastos de hotel, sobre la base de la tarifa especial para empresas más alta en cada ciudad, y dietas para las comidas y los pequeños gastos.

150. Los argumentos en que se basa el sistema de reembolso de los gastos efectuados procede de la consideración general y conceptual, que también figura en el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, de que se reembolsan al viajero solamente los gastos que haya realizado efectivamente. Con ello se pretende que los viajes oficiales no sean fuente de ingresos para beneficio personal. No obstante, este principio debe sopesarse frente a los requisitos de la viabilidad, y la mejora de la eficiencia y eficacia con relación al costo.

151. Los Inspectores son conscientes de que en ciertos casos el sistema de dietas permite obtener ganancias personales. Esto puede suceder principalmente en las misiones largas en algunos lugares de destino, donde pueden encontrarse modalidades de alojamiento por un precio inferior a las tarifas hoteleras diarias o semanales. Cabe señalar, en cambio, que esas ganancias se equilibran considerablemente con la reducción automática de las dietas al cabo de 30 días de misión. La Asamblea General, si así lo desea, puede revisar las razones y el método de reducción de las dietas en relación con la duración de la misión.

152. Tras examinar cuidadosamente las ventajas y desventajas de ambos sistemas, el de dietas y el de reembolso de los gastos efectivamente realizados, corroborados con recibos y hasta cierto límite, los Inspectores no creen conveniente que en este momento se modifique la práctica actual de las Naciones Unidas por las siguientes razones:

/...

a) No hay motivos razonables para esperar que el sistema de reembolso de los gastos efectuados redunde en economías apreciables para la Organización;

b) La administración de un sistema basado en el reembolso de los gastos corroborados mediante recibos entrañaría sin duda un volumen considerable de trabajo. Habida cuenta de la acumulación de trabajo atrasado en la tramitación de reclamaciones de viaje y otros documentos administrativos en varios lugares de destino, ese trabajo adicional exigiría aumentar la plantilla en muchos lugares de destino. Si la Asamblea General lo desea, puede pedir a la Secretaría que calcule el trabajo adicional que supondría la tramitación y administración de los recibos de alojamiento en hoteles con el sistema de reembolso de los gastos efectivamente realizados y le presente un informe al respecto.

## 2. Prestación adicional como suplemento de las dietas

153. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se sigue desde hace tiempo la práctica de conceder una prestación suplementaria a ciertos oficiales y funcionarios de alto nivel que desempeñan funciones en nombre de esas organizaciones. En las Naciones Unidas, esa prestación adicional es del 15% para las categorías D-1/D-2 y del 40% para la categoría de Subsecretario General y superiores. Los miembros de los órganos subsidiarios se equiparan a uno u otro grupo y reciben el porcentaje correspondiente de asignación suplementaria. El pago de la asignación adicional se calcula automáticamente.

154. Los Inspectores hicieron indagaciones acerca de las razones y la base jurídica de esa práctica. En cuanto a las razones, no existe ningún documento de la Secretaría ni decisión alguna de órganos intergubernamentales en los que se explique por qué y con qué fin se concede ese suplemento. En enero de 1969 se publicó una instrucción administrativa en la que se establecía una suma adicional del 40% como suplemento de las dietas para los funcionarios de las categorías de Secretario General Adjunto y Subsecretario General y los oficiales de rango equivalente; para el personal de las categorías D-2/D-1 (con excepción del personal asignado a proyectos de asistencia técnica), se concedía un 15% adicional por encima de las dietas<sup>54</sup>. Esa instrucción se ha revisado ulteriormente en varias ocasiones<sup>55</sup>. La expresión "oficiales de rango equivalente" se refería a los miembros de órganos principales y órganos subsidiarios de las Naciones Unidas. En varias de sus resoluciones y decisiones, la Asamblea General ha extendido el pago de una prestación adicional a los miembros de ciertos órganos principales y órganos subsidiarios<sup>56</sup>.

155. Los Inspectores, tras consultar con muy diversos funcionarios de las Naciones Unidas y los organismos especializados, así como con administradores de viajes, aceptan la opinión de que el personal de categoría superior que viaja por motivos oficiales efectúa gastos adicionales. No obstante, cabe preguntarse si ello se aplica a todos los casos de viaje oficial, en particular cuando los gobiernos o las instituciones anfitriones ofrecen servicios a título gratuito en forma de alojamiento y comidas. Así pues, los Inspectores opinan que la práctica actual debe racionalizarse, hacerse más transparente, y guardar una relación más directa con el reembolso de los gastos realmente efectuados por viajeros de las Naciones Unidas de categoría superior o que a su juicio probablemente vayan a efectuarse. Así pues, se recomienda que se modifique el actual pago "automático"

de una prestación adicional como suplemento de las dietas, la prestación debe ser solicitada por los viajeros de las Naciones Unidas ya sea antes del viaje, cuando soliciten un adelanto, o una vez concluido el viaje, en el formulario de reembolso correspondiente.

### 3. Alojamiento en hoteles

156. Como ya se ha indicado, el componente más importante de las dietas es el alojamiento en hoteles. En teoría, debería constituir el 50% de las dietas, aunque en la práctica, como pone de manifiesto el material reunido por la Comisión de Administración Pública Internacional, puede llegar hasta el 70%. El costo del alojamiento en hoteles en los principales lugares de destino de las Naciones Unidas es elevado y no deja de aumentar. Por ello es importante controlar su costo en el contexto de los gastos de viaje, aunque se trata de una materia en la que no se puede hacer mucho.

157. Para contrarrestar el elevado costo del alojamiento, hay empresas grandes con programas de viaje estables y de gran volumen que mantiene sus propios apartamentos o unidades residenciales, conciertan contratos con hoteles residenciales o negocian precios especiales con las principales cadenas hoteleras. Aunque la idea de los apartamentos resulta atractiva, no parece que pueda aplicarse en las Naciones Unidas por razones de principio, jurídicas y prácticas. A pesar de ello, valdría la pena estudiar si en algunos lugares de destino se dan las condiciones necesarias para concertar un contrato de suministro de alojamiento a las Naciones Unidas. Una solución más realista, encaminada a contener los gastos de hotel, sería negociar con hoteles locales con el fin de obtener los mayores descuentos posibles sobre las tarifas ordinarias para los viajeros de las Naciones Unidas. Hay precedentes alentadores de descuentos de esa índole en Ginebra y otros lugares de destino.

158. Se sugiere que los servicios de viajes de diversos lugares de destino redoblen sus esfuerzos por obtener tarifas reducidas en hoteles para los viajeros de las Naciones Unidas, comparables a las que se conceden a funcionarios de gobierno u otros clientes preferentes en las principales cadenas hoteleras, en pequeñas empresas hoteleras locales o en hoteles de propiedad de líneas aéreas. La Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de las Naciones Unidas y los servicios jurídicos de distintos lugares de destino deben estudiar la posibilidad de que los viajeros de las Naciones Unidas queden exentos de los impuestos hoteleros, que son bastante elevados.

159. Los servicios de viajes en la Sede y en diversos lugares de destino deberían compilar guías hoteleras locales en las que se indiquen las tarifas que se aplican a los clientes de las Naciones Unidas, y actualizarlas periódicamente, intercambiarlas entre sí y ponerlas a disposición, incluso por medios electrónicos, a todos los viajeros interesados.

#### 4. Pequeños gastos de salida y llegada

160. En el Reglamento del Personal se establece una suma fija de 27 dólares para el reembolso de los pequeños gastos de salida y llegada; así, en cada viaje con un solo destino esos gastos se elevan a 108 dólares (4 x 27 dólares). En algunos lugares de destino, y la Sede en particular, la cifra de 27 dólares en muchos casos no es realista. Sin embargo, los Inspectores sugieren que se mantenga el límite vigente de 108 dólares con la siguiente modificación: en lugar del pago "automático" actual de 108 dólares en concepto de gastos de salida y llegada (que se hace en todos los casos, salvo que se proporcione un vehículo oficial de las Naciones Unidas o del gobierno anfitrión) el reembolso de los gastos debe reclamarse expresamente, declarando la cantidad efectivamente gastada; esa suma se reembolsará hasta el límite en vigor. El pago de los pequeños gastos de salida y llegada también debería autorizarse como anticipo.

#### 5. Servicios y beneficios gratuitos que se ofrecen a los viajeros

##### a) Servicios gratuitos que ofrecen a los viajeros los países o las organizaciones que los reciben

161. En el párrafo a) de la regla 107.15 del Reglamento del Personal se estipula que las tasas establecidas para las dietas "estarán sujetas ... a reducciones en los casos en que las Naciones Unidas, un gobierno o una institución conexas proporcionen gratuitamente el alojamiento o las comidas". Los Inspectores han determinado que ya en 1975 el Contralor había publicado una instrucción administrativa en la que se enunciaba en detalle el régimen de los servicios gratuitos ofrecidos al viajero de las Naciones Unidas y aceptados por éste<sup>57</sup>: cuando el alojamiento se proporcione a título gratuito, las dietas se reducirán en un 50%; si se proporcionan comidas, la reducción será del 30% y si se proporciona ambos, la reducción será del 80%. El Contralor fue bastante estricto puesto que la reducción del 50% en concepto de alojamiento gratuito se aplica a todos los tipos de alojamiento ofrecidos y aceptados, inclusive "barracones, barcos o tiendas"<sup>58</sup>. Esa instrucción lleva en vigor desde el 1° de mayo de 1975 y nunca se ha enmendado, pero no se aplica a nivel de toda la Organización y es prácticamente desconocida para los viajeros de las Naciones Unidas en general.

162. Pueden plantearse varias cuestiones en relación con las normas vigentes en materia de servicios gratuitos. En primer lugar, el Reglamento del Personal no se aplica a todos los que realizan viajes oficiales en nombre de las Naciones Unidas. En segundo lugar, aunque existen reglas claras y precisas, no hay ningún procedimiento para aplicarlas a nivel de toda la Organización. Por esa razón, la práctica en la Sede y en diversos lugares de destino difiere a ese respecto. En la Sede, por ejemplo, los formularios de viaje normales (que no contienen referencia alguna a los servicios gratuitos) llevan ahora un sello con las palabras siguientes "Se proporcione alojamiento en hotel - se aplicará una reducción a las dietas". En otros lugares de destino, la reducción de las dietas por la prestación de alojamiento y comidas gratuitas no se aplica en absoluto.

163. Los Inspectores recomiendan que se revisen los formularios de autorización de viaje y de solicitud de reembolso de los gastos de viaje que se utilizan en las Naciones Unidas a fin de incluir las normas que rigen los servicios gratuitos aceptados por el viajero de las Naciones Unidas. Las administraciones

centrales y locales de los diversos lugares de destino deberían ser responsables de la aplicación de esas normas, y de asegurarse que el valor de esos servicios se deduzca del costo del viaje.

b) Beneficios de los programas para viajeros frecuentes

164. Hay que dejar bien claro que, como cuestión de principio, todos los beneficios adicionales que se deriven de los viajes pagados por las Naciones Unidas corresponden a la Organización. La forma en que la Organización recupere y utilice esos beneficios es otra cuestión que está sujeta a las posibilidades prácticas y económicas de administrarlos.

165. A mediados de los años ochenta, American Airlines inventó e introdujo por primera vez un programa destinado a viajeros frecuentes con el fin de promover la fidelidad a la compañía de sus pasajeros más frecuentes y sus familias. Ese concepto fue casi inmediatamente adoptado por otras líneas aéreas y al poco tiempo casi todas las principales cuentan con sus propios programas para viajeros frecuentes.

166. Las Naciones Unidas reaccionaron con rapidez ante esta novedad en la industria de aviación. La Organización emprendió negociaciones con sus principales líneas aéreas y consiguió que se le permitiera acumular millas en los viajes oficiales. Las líneas aéreas concedían un crédito en forma de millas a las empresas que adquirirían billetes para los viajes de sus empleados. Ese crédito podía canjearse más adelante en nuevos viajes con la misma línea aérea. Aunque en principio se pensó que esas millas "de la empresa" se daban en lugar de las millas del viajero, algunas líneas aéreas comenzaron a dar crédito en millas a ambos, tanto a las Naciones Unidas como al pasajero. En 1988 la Secretaría llegó a la conclusión de que la administración de las millas acumuladas "de la empresa" era muy difícil y engorrosa y que ese crédito solo permitía obtener billetes con numerosas restricciones que no podían endosarse a otras líneas aéreas. Así, la Secretaría optó por la solución de llegar a arreglos con las líneas aéreas que utiliza más a menudo, en virtud de los cuales los créditos en millas han sido sustituidos por descuentos en efectivo. Esos descuentos se basan en los ingresos por vuelo de la línea aérea de que se trate y representan una suma considerable.

167. Ya en mayo de 1985, el entonces Subsecretario General de Servicios Generales había publicado una circular informativa en la que informaba a los funcionarios de que el crédito en millas acumulado en viajes oficiales realizados por cuenta de las Naciones Unidas sólo podrían utilizarse para otros viajes oficiales y no para viajes privados<sup>59</sup>. Además, en caso de que la línea aérea impusiera una cuota para participar en su plan de crédito en millas, la Organización abonaría esa cuota respecto de los viajes oficiales. Tras concertar acuerdos con líneas aéreas para que los beneficios se imputaran directamente a la Organización respecto de todos los viajes oficiales cuyo punto de partida fuera Nueva York, la Secretaría de las Naciones Unidas suprimió en 1988 las condiciones establecidas en la circular informativa<sup>60</sup>.

168. Los Inspectores examinaron la práctica que se sigue respecto de los programas para viajeros frecuentes en el sistema de las Naciones Unidas y determinó que al menos una organización, la Organización Mundial de la Salud

(OMS), aplicaba un procedimiento por el que algunos de los gastos de transporte aéreo de los viajes oficiales se financiaban, con carácter voluntario, mediante las millas acumuladas en viajes anteriores. Ese procedimiento lleva utilizándose bastante tiempo y se aseguró a los Inspectores que funcionaba a plena satisfacción.

169. Los Inspectores han examinado esta cuestión con los administradores de viajes de las Naciones Unidas en la Sede y en algunos otros lugares de destino, quienes afirmaron unánimemente que recabar de los viajeros y administrar centralmente las millas acumuladas en los programas para viajeros frecuentes no resulta eficaz en relación con el costo. También han señalado que la mayoría de las grandes empresas y las administraciones nacionales no reclaman los créditos en millas obtenidos por sus empleados en viajes oficiales. Se señaló también que el Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos también había abandonado sus intentos de contabilizar esos créditos en millas con objeto de gravarlos con impuestos. Al mismo tiempo, cabe señalar que algunos Estados Miembros, como cuestión de política oficial, devuelven, a título voluntario, los créditos en millas acumulados en viajes oficiales y piden a sus empleados que los utilicen en futuros viajes.

170. La cuestión de los beneficios derivados de los programas para viajeros frecuentes ha atraído la atención de varios Estados Miembros. Los Inspectores creen que, a los efectos de la responsabilidad y la transparencia del sistema de viajes de las Naciones Unidas, la cuestión de los beneficios para los viajeros frecuentes debe ponerse en claro en otra circular informativa. En particular, debería restablecerse, al menos por un período de prueba, la práctica de financiar parte del transporte aéreo utilizando, a título voluntario, las millas acumuladas en los programas para viajeros frecuentes. Las Naciones Unidas podrían aprovechar la experiencia de la OMS con este procedimiento. La Organización también debe alentar a sus funcionarios a solicitar y a acumular sistemáticamente los créditos en millas de los programas para viajeros frecuentes. Los Inspectores creen también que la Secretaría debería facilitar a la Asamblea General información actualizada y una evaluación de la relación costo-beneficio que se derive de la administración centralizada de los kilómetros acumulados en los programas para viajeros frecuentes.

#### IV. COORDINACIÓN DE LOS VIAJES EN TODO EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

##### A. Coordinación en el plano de los gobiernos

171. Hay varias cuestiones que guardan relación con la coordinación de los viajes en todo el sistema. En primer lugar está la conveniencia de armonizar las condiciones de viaje. La Comisión Consultiva en su informe<sup>61</sup> y la Asamblea General en su decisión 46/450 pidieron que en el "examen y evaluación del sistema de viajes se tuvieran en cuenta las prácticas de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en aras de la uniformidad y de la coherencia"<sup>62</sup>. Se trata de un objetivo declarado oficialmente y toda medida práctica que se adopte en la materia debe ser compatible con él.

172. En cuanto a la armonización de las condiciones de viaje en todo el sistema, los Inspectores examinaron en detalle los resultados de un cuestionario enviado

por la Secretaría de las Naciones Unidas a varias organizaciones del sistema, que figuraban también en el informe del Secretario General sobre los viajes de los funcionarios<sup>63</sup>. Después de consultar con los representantes de las organizaciones, los Inspectores llegaron a las siguientes conclusiones:

a) Que no existe uniformidad en las condiciones de viaje en el sistema de las Naciones Unidas; y

b) Que con los años se observa una pauta cada vez más pronunciada de condiciones de viaje más favorables para los viajes oficiales en los organismos especializados que en las propias Naciones Unidas. Esta consulta, realizada al azar, se hizo tres años después del examen realizado por la Secretaría de las Naciones Unidas, pero permitió a los Inspectores hacer las mismas observaciones y llegar a las mismas conclusiones que el Secretario General en su informe, en particular la conclusión de que "el examen de las condiciones de viaje por vía aérea muestra que 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. 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 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"<sup>64</sup>.

173. La razón de aplazar el examen y la evaluación del sistema de viajes en las Naciones Unidas en 1992 y 1993, particularmente en relación con los viajes del personal, fue que la labor encaminada a conseguir mayor uniformidad y coherencia en las disposiciones en materia de viajes que se aplican al personal de las Naciones Unidas se hizo por conducto del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones de Personal y Cuestiones Administrativas Generales) del Comité Administrativo de Coordinación<sup>65</sup>. Los Inspectores debatieron esta cuestión con la Secretaría del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, que compartió de buen grado con ellos toda la información sobre el compendio de prácticas actuales en materia de viajes en el sistema de las Naciones Unidas, difundida en septiembre de 1993 entre las organizaciones del sistema. De vez en cuando, el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias) examina aspectos particulares del sistema de viajes; por ejemplo, en su último período de sesiones, celebrado el 28 de agosto de 1995 en Nueva York, examinó las tasas uniformes para los gastos de salida y llegada<sup>66</sup>.

174. La cuestión de la coordinación en todo el sistema de las condiciones de viaje "en aras de la uniformidad y la coherencia" se encuentra ahora sometida a los Estados Miembros, que deben decidir las medidas más apropiadas. Habida cuenta de la existencia de distintas condiciones para los viajes oficiales en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General puede adoptar una decisión normativa en que inste a la adopción de medidas prácticas encaminadas a lograr una mayor uniformidad y coherencia en materia de viajes, lo que significaría reducir las diferencias actuales. En consecuencia, la Quinta Comisión de la Asamblea General (en relación con el tema "Coordinación administrativa y presupuestaria de las Naciones Unidas con los organismos

especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica") podría solicitar al Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas y su mecanismo subsidiario que emprendieran una nueva labor encaminada a lograr resultados más tangibles.

175. Como ya se ha afirmado en los párrafos 133 y 134, los Inspectores desean reiterar que no hay que ampliar más las disparidades entre las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas en materia de sueldos, subsidios, condiciones de servicio y, en particular, condiciones de viaje. 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.

176. Las diferencias que se observan en las condiciones de viaje en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas influyen en la denominada coordinación en el plano de los gobiernos (los mismos gobiernos deberían adoptar posiciones análogas en las distintas organizaciones respecto de los mismos problemas). La Asamblea General podría señalar a la atención de los Estados Miembros la importancia de la coordinación en el plano de los gobiernos. Los Inspectores desean recordar que el Comité Administrativo de Coordinación destacó decididamente la necesidad de coordinación entre los países cuando formuló sus observaciones a un informe anterior de la Dependencia Común de Inspección<sup>67</sup>.

B. Coordinación entre los servicios de viajes  
en las secretarías

177. Los Inspectores han examinado la cuestión de un mecanismo de coordinación y consultas entre los servicios encargados de los viajes y los administradores de los viajes en diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Al igual que el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, opinan que el mecanismo más útil y práctico serían el de consultas oficiosas entre los encargados de las dependencias de viajes que operan en el mismo mercado, se reunirían cuando fuera necesario, en lugar de organizar reuniones periódicas oficiales. La última de esas reuniones se celebró en Ginebra los días 19 y 20 de junio de 1995; en ella participaron encargados de las dependencias de viajes de los lugares de destino de las Naciones Unidas y de organismos especializados con sede en Europa. La siguiente reunión se celebrará en Viena.

178. Las reuniones oficiosas de los encargados de las dependencias de viajes deberían estar abiertas a todas las organizaciones interesadas y la información correspondiente debería distribuirse con suficiente antelación. La experiencia ha demostrado que esas reuniones constituyen un modo sumamente práctico de divulgar información, que de otro modo sería confidencial y no estaría disponible, sobre arreglos particulares y beneficios concedidos por líneas aéreas y agentes de viajes y contribuyen a mejorar la eficiencia y a conseguir economías en las organizaciones participantes.

Notas

<sup>1</sup> A/C.5/47/61, de 24 de noviembre de 1992 y Corr.1.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 20.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> A/37/357, de 30 de julio de 1982.

<sup>5</sup> A/48/7, de 3 de diciembre de 1993, párr. 42.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> A/50/6 Parte I, introducción, cuadro IV, de 12 de mayo de 1995.

<sup>8</sup> Por ejemplo "Como primera medida para reducir costos, recorte nuestros gastos de viaje en todo el mundo", declaración formulada el 25 de junio de 1995, en San Francisco, con motivo de la celebración del cincuentenario de la firma de la Carta de las Naciones Unidas, comunicado de prensa de las Naciones Unidas SG/SM/5662, de 23 de junio de 1995; véase también el Boletín del Secretario General (ST/SGB/278, de 14 de septiembre de 1995), en el que impuso, con efecto inmediato, fuertes restricciones a los viajes de los funcionarios.

<sup>9</sup> ST/SGB/107/Rev.6, de 25 de marzo de 1991.

<sup>10</sup> A/C.5/47/61, de 24 de noviembre de 1992, y Corr.1, y también A/C.5/48/14, de 14 de octubre de 1993.

<sup>11</sup> Es el Consejo Económico y Social el que confecciona la lista de los países menos adelantados, que comprende actualmente 42 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

<sup>12</sup> Yearbook of the United Nations 1993, Apéndice III, págs. 1361 a 1364.

<sup>13</sup> Véanse el anexo III del documento A/C.5/47/61 y Corr.1 y el anexo III del documento ST/SGB/107/Rev.6, además de la sección XV de la resolución 47/219 A de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1992.

<sup>14</sup> Resolución 31/93 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1976.

<sup>15</sup> Resolución 31/192 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1976.

<sup>16</sup> Las normas fundamentales sobre el empleo de expertos y consultores en las Naciones Unidas figuran en el documento ST/AI/232, de 28 de noviembre de 1975, que ha sufrido modificaciones en años posteriores, aunque ésta no han afectado a los derechos de viaje.

<sup>17</sup> En algunos casos, esta evolución llevó a una situación en que las compañías de aviación perdían dinero por vuelos para los que había un gran número de reservas. Por ejemplo, en un vuelo directo de ida y vuelta Nueva York-Ginebra-Nueva York de la compañía TWA la mayoría de los pasajes eran de tarifa reducida o gratuitos. Los Inspectores se enteraron de que ésta había sido la razón por la que se había cancelado dicho vuelo.

<sup>18</sup> Informe anual de la IATA de 1994 para la quincuagésima reunión general anual, México D.F., 31 de octubre a 1º de noviembre de 1994, documento No. 1, página 8.

Notas (continuación)

<sup>19</sup> Véase la información contenida en USIS, Geneva Daily Bulletin No. 116, de 26 de junio de 1995.

<sup>20</sup> A/37/357, de 30 de julio de 1982, párr. 2.

<sup>21</sup> ST/AI/249/Rev.3, de 29 de marzo de 1989.

<sup>22</sup> Resolución 48/218 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993.

<sup>23</sup> A/49/336, párr. 186, de 14 de agosto de 1994.

<sup>24</sup> Un buen punto de partida es el "Manual of procedures - Part II, 1.00 Organization of the Transportation Section" y "2.00 Organization of the travel unit and responsibilities of subunits" de la Sede.

<sup>25</sup> ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.7, Nueva York, 1990 (serie 100); véase también ST/SGB/Staff Rules/2/Rev.7, Nueva York, 1990 (serie 200, que se aplica al personal de proyectos de asistencia técnica) y ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5, Nueva York, 1994 (serie 300, que se aplica a los funcionarios contratados por un período de duración limitada).

<sup>26</sup> ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.7, Nueva York, 1990.

<sup>27</sup> ST/AI/249/Rev.3, de 29 de marzo de 1989.

<sup>28</sup> ST/SGB/107/Rev.6, de 25 de marzo de 1991.

<sup>29</sup> El anexo 3 del Boletín del Secretario General contiene una lista de órganos cuyos viajan por cuenta de la Organización; en esa lista, por omisión, no figura la Dependencia Común de Inspección. En el informe del Secretario General a la Asamblea General sobre los viajes de los miembros de órganos principales y órganos subsidiarios (A/C.5/47/61, de 24 de noviembre de 1992, anexo 3) se corrigió esa omisión.

<sup>30</sup> ST/AI/137/Add.1/Rev.1, de 13 de mayo de 1975.

<sup>31</sup> "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas" (A/48/420), de 12 de octubre de 1993.

<sup>32</sup> "Sistema de obligaciones y rendición de cuentas de los directores de programas en las Naciones Unidas" (A/48/452), de 5 de octubre de 1993, y resolución 48/218, parte I E, de la Asamblea General, de 23 diciembre de 1993.

<sup>33</sup> ST/SGB/Financical Rules/1/Rev.3 (1985).

<sup>34</sup> ST/SGB/PPBME Rules/I/(1978).

<sup>35</sup> ATM Location Directory (Guía de cajeros automáticos), cuarto trimestre 1994 - segundo trimestre 1995.

<sup>36</sup> A/C.5/48/12/Add.1, de 21 de junio de 1994; IMIS Bulletin, No. 8, marzo de 1995.

<sup>37</sup> Circular informativa del Secretario General Adjunto de Administración y Gestión (ST/IC/1990/13), de 19 de marzo de 1990.

<sup>38</sup> ST/IC/1990/13/Amend.2, de 15 de julio de 1992.

Notas (continuación)

<sup>39</sup> CCAQ/ACC/1989/FB/R.14, de 21 de febrero de 1989.

<sup>40</sup> Ello quedó, demostrado de modo convincente y se presentó en el informe del Grupo encargado de examinar la opción de la suma fija para el viaje al país de origen y viajes conexos, de 20 de diciembre de 1994.

<sup>41</sup> ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5, de 1° de enero de 1994.

<sup>42</sup> A/37/357, de 30 de julio de 1982 y A/41/121, de 6 de octubre de 1986.

<sup>43</sup> Véanse las observaciones del Secretario General a los informes de la Dependencia Común de Inspección A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre de 1982, y A/41/121/Add.1 de 6 de octubre de 1986.

<sup>44</sup> Véase por ejemplo el párrafo 3 de la resolución 37/241 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1986.

<sup>45</sup> A/46/748, de 5 de diciembre de 1991.

<sup>46</sup> La importancia de este aspecto de los arreglos de viaje ha aumentado con la intensificación de las actividades de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz, en particular cuando los observadores militares llevan consigo a la zona de la misión un gran volumen de equipo que se necesita de inmediato. El costo que representa el transporte de ese exceso de equipaje puede ser de muchas veces el precio de un billete ordinario.

<sup>47</sup> La Dependencia Común de Inspección ya participó en 1977 en el examen de la cuestión del viaje por vía aérea en primera clase cuando preparó un informe (A/32/272) sobre el que se basaron los debates de la Quinta Comisión en el trigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General y sirvió como base para la resolución 32/198, de 21 de diciembre de 1977, por la que se limitaban los viajes en primera clase en las Naciones Unidas.

<sup>48</sup> A/49/952, de 4 de agosto de 1995, párr. 3.

<sup>49</sup> Resolución 37/240 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1982, anexo.

<sup>50</sup> Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/49/7/Add.12), de 10 de marzo de 1995.

<sup>51</sup> A/46/748, párr. 5, de 5 de diciembre de 1991; A/49/952, párr. 17, de 4 de agosto de 1995.

<sup>52</sup> ST/AI/139/Rev.1, de 19 de octubre de 1961.

<sup>53</sup> ST/AI/150, de 9 de enero de 1963 (párr. 3, inciso c), apartado i)).

<sup>54</sup> ST/AI/137/Amend.3, de 2 de enero de 1969.

<sup>55</sup> Cabe también señalar que esa cantidad que se suma a las dietas se utiliza para calcular los gastos de instalación para los funcionarios de categoría superior y fue establecida en virtud del documento ST/AI/137/Amend.5, de 13 de octubre de 1971.

Notas (continuación)

<sup>56</sup> A pesar de que en el presente informe no se hace referencia a los pormenores del derecho a dietas y al reembolso de los gastos de viaje de los miembros de los órganos subsidiarios, los Inspectores desean indicar una diferencia en el suplemento que reciben los miembros del Comité del Programa y de la Coordinación (15% además de las dietas, como se decidió en el párrafo 12 de la resolución 31/93 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1976) y los órganos subsidiarios de carácter similar, como la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, la Comisión de Cuotas y la Comisión de Administración Pública Internacional (que tiene derecho a un suplemento del 40% además de las dietas).

<sup>57</sup> ST/AI/137/Add.1/Rev.1, de 13 de mayo de 1975.

<sup>58</sup> *Ibíd.*

<sup>59</sup> ST/IC/85/Add.1, de 23 de mayo de 1985.

<sup>60</sup> ST/IC/85/18/Add.1, de 3 de febrero de 1985.

<sup>61</sup> A/46/748, párr. 9.

<sup>62</sup> Decisión 46/450 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1991.

<sup>63</sup> A/C.5/48/83, de 29 de julio de 1994.

<sup>64</sup> *Ibíd.*, párr. 28.

<sup>65</sup> A/C.5/47/61, párr. 5, de 24 de noviembre de 1992.

<sup>66</sup> ACC/1995/FB/R.32/Rev.2, p. 8, punto 6.4, de 23 de agosto de 1985.

<sup>67</sup> En E/93/119 Add.1, párr. 17, de 9 de noviembre de 1993, el ACC formula observaciones sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre los "Acuerdos de relación entre las Naciones Unidas y los organismos especializados: revisión y fortalecimiento de las secciones correspondientes al régimen común de sueldos, prestaciones y condiciones de servicio".

Anexo ICuadro 1Análisis de los gastos de viaje con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas en 1992-1993, consignaciones para 1994-1995 y estimaciones para 1996-1997

(En miles de dólares EE.UU.)

Bienio	Monto total	Total de gastos de viaje	Porcentaje del presupuesto total
1992-1993	2 375 138,5	39 585,7	1,66
1994-1995	2 608 274,4	54 944,5	2,10
1996-1997	2 687 067,8	48 356,7	1,79

Cuadro 2Gastos de viaje con cargo al presupuesto ordinario en 1992-1993, consignaciones para 1994-1995 y estimaciones para 1996-1997, desglosados en viajes de representantes, viajes de funcionarios a reuniones y otros viajes de funcionarios

(En miles de dólares EE.UU.)

Bienio	Viaje de representantes	Porcentaje	Viaje de funcionarios a reuniones	Porcentaje	Otros viajes de funcionarios	Porcentaje	Total de viajes	Porcentaje
1992-1993	13 770,7	34,8	6 083,6	15,4	19 731,4	49,8	39 585,7	100
1994-1995	18 717,5	34,1	4 839,5	8,8	31 387,5	57,1	54 944,5	100
1996-1997	20 214,5	41,8	4 846,1	10,0	23 296,1	48,2	48 356,7	100

/...

Cuadro 3

Gastos con cargo al presupuesto ordinario en 1992-1993, consignaciones para 1994-1995 y estimaciones para 1996-1997, desglosados por consultores o expertos, comunicaciones, asistencia general de personal temporario y viajes

(En miles de dólares EE.UU.)

Bienio	Consultores o expertos	Porcentaje*	Comunicaciones	Porcentaje*	Asistencia general		Viajes	Porcentaje*	Total de gastos de viajes y otros gastos conexos	
					de personal temporario	Porcentaje*			Porcentaje*	
1992-1993	15 787,4	0,66	41 602,9	1,75	46 358,6	2,05	39 585,7	1,66	143 334,6	6,03
1994-1995	16 262,5	0,62	46 077,8	1,75	59 229,8	2,27	54 944,5	2,10	176 514,6	6,76
1996-1997	15 657,8	0,58	47 132,2	1,75	28 646,1**	1,06	48 356,7	1,79	139 792,8	5,20

\* Porcentajes del presupuesto ordinario total.

\*\* Cifra facilitada por la División de Planificación de Programas y Presupuesto.

Cuadro 4

Recursos extrapresupuestarios de que disponen las Naciones Unidas para los bienios 1992-1993 y 1994-1995 y estimaciones para 1996-1997

(En miles de dólares EE.UU.)

Bienio	Monto total	Total de gastos de viaje	Porcentaje del presupuesto total
1992-1993	Datos no disponibles	-	-
1994-1995	4 515 023,2	76 420,9	1,69
1996-1997	4 434 509,7	70 568,6	1,59

## ANEXO II

Situación de la aplicación de las recomendaciones de la  
Dependencia Común de Inspección

1. Organización y métodos respecto de viajes oficiales

(JIU/REP/82/7) (A/37/357, 30/7/1982)

Recomendaciones de la DCI	Observaciones del Secretario General (A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre 1982)	Resolución de la Asamblea General 37/241, de 21 de diciembre de 1982	Situación de la aplicación: informe del Secretario General (A/43/556, de 21 de septiembre de 1988)
<p>Recomendación 1: Las Naciones Unidas deberían poner fin al actual contrato con su agencia de viajes comercial y seleccionar una agencia que funcione conforme a un arreglo de agencia interna, recurriendo a licitaciones competitivas.</p> <p>Recomendación 2: De ser posible, este tipo de arreglo de agencia interna debería aplicarse también en las oficinas de las Naciones Unidas en los distintos lugares de destino.</p>		<p>Expresa su conformidad con la recomendación de la DCI de que las Naciones Unidas seleccionen una agencia de viajes comercial mediante un arreglo de agencia interna o de otro tipo, recurriendo a licitaciones competitivas internacionales amplias a intervalos adecuados.</p>	<p>a) <u>Aplicada</u> - El contrato se rescindió después de un año y se concertó un nuevo contrato.</p> <p>b) Parte de la recomendación relativa al establecimiento de una agencia de viajes interna <u>no se ha aplicado</u> por considerarse que no sería ventajoso para la Organización.</p>
<p>Recomendación 3: Las Naciones Unidas deberían celebrar negociaciones con líneas aéreas a fin de obtener descuentos en los países en que ello está permitido, o de obtener las tarifas más económicas en virtud de acuerdos especiales (compras de pasajes al por mayor, etc.).</p>	<p>Es necesario considerar si teniendo presente el interés que han manifestado los Estados Miembros en la diversificación de las adquisiciones de las Naciones Unidas, sería aceptable dar preferencia a una o a unas pocas líneas aéreas.</p>	<p>Expresa su conformidad con las recomendaciones de la DCI de que el Secretario General celebre negociaciones con los gobiernos interesados que patrocinen líneas aéreas para obtener descuentos en los países donde ello esté permitido o para obtener las condiciones que constituyeran un obstáculo para la obtención de las tarifas más económicas.</p>	<p>a) - La recomendación relativa a las compras al por mayor <u>no se ha aplicado</u> debido a que supondría dar preferencia a una o unas pocas líneas aéreas.</p> <p>b) - Las Naciones Unidas <u>no han logrado</u> obtener los descuentos aplicados a los gobiernos; éstos le fueron denegados por motivos de política interna.</p>
<p>Recomendación 4: Debería estudiarse la posibilidad de que las Naciones Unidas adquirieran una agencia de viajes y se encargaran de su funcionamiento, y toda oportunidad que se presentara de llevar a cabo ese proyecto debería aprovecharse.</p>		<p>Pide al Secretario General que mantenga en examen la posibilidad de establecer una agencia de viajes de las Naciones Unidas y que informe en consecuencia a la Asamblea General en su trigésimo octavo período de sesiones.</p>	<p><u>No se ha aplicado</u> - tras evaluar el análisis de la relación costo-beneficios, la Secretaría llegó a la conclusión de que una agencia de viajes propiedad de las Naciones Unidas no sería rentable.</p>

Recomendaciones de la DCI	Observaciones del Secretario General (A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre 1982)	Resolución de la Asamblea General 37/241, de 21 de diciembre de 1982	Situación de la aplicación: informe del Secretario General (A/43/556, de 21 de septiembre de 1988)
<p>Recomendación 5: La responsabilidad de obtener las tarifas más bajas debe incumbir fundamentalmente a la agencia de viajes comercial; con todo, deberían participar en ese esfuerzo el pasajero, el departamento de origen y la dependencia de viajes. Debería proporcionarse información y elaborarse normas para facilitar la búsqueda y utilización de las tarifas más económicas posibles.</p>	<p>La dependencia de viajes de la Sede ha aplicado en forma responsable las reglamentaciones de viajes y ha determinado sistemáticamente las tarifas más económicas sobre la base del itinerario oficial que le transmite la oficina en que se origina el viaje. Para el futuro, existe la intención de incluir en el nuevo contrato que se concierte una disposición según la cual el agente garantizará la tarifa más baja; el cumplimiento de esta cláusula se asegurará mediante comprobaciones al azar.</p>		<p><u>Aplicada.</u></p>
<p>Recomendación 6: La clase que se encuentra entre la primera y la clase económica ("preferente", "negocios", etc.) debería autorizarse para viajes en comisión de servicio, viajes de delegados para asistir a reuniones y viajes de consultores, cuando ello no entrañara un aumento general de los costos directos e indirectos.</p>			<p><u>Aplicada</u></p>

Recomendaciones de la DCI	Observaciones del Secretario General (A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre 1982)	Resolución de la Asamblea General 37/241, de 21 de diciembre de 1982	Situación de la aplicación: informe del Secretario General (A/43/556, de 21 de septiembre de 1988)
<p>Recomendación 7: Los SGA, los SSG y los delegados deberían efectuar todos sus viajes en clase de negocios o su equivalente, cuando ésta existiera.</p>	<p>Esta recomendación no permitiría realizar economías apreciables ni estaría de acuerdo con la jerarquía y la función de representación de los funcionarios de que se trata, habida cuenta de las prácticas de la mayoría de los Estados Miembros respecto de funcionarios de nivel comparable. Por estos motivos, el Secretario General considera que dichos funcionarios deben seguir viajando en primera clase en los vuelos de más de nueve horas de duración y en la clase inmediatamente inferior a la primera en los vuelos de nueve horas o menos.</p>		<p><u>Aplicada.</u></p>

Recomendaciones de la DCI	Observaciones del Secretario General (A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre 1982)	Resolución de la Asamblea General 37/241, de 21 de diciembre de 1982	Situación de la aplicación: informe del Secretario General (A/43/556, de 21 de septiembre de 1988)
<p>Al respecto:</p> <p><u>La clase inmediatamente inferior a la primera</u> podría autorizarse cuando no entrañara un aumento del total de los costos directos e indirectos de los viajes, en las siguientes condiciones:</p> <p>a) Cuando un viaje de más de cuatro horas de duración se efectuara en un feriado oficial o un fin de semana;</p> <p>b) Cuando el funcionario renunciara por lo menos a uno de los días de descanso a los cuales normalmente tendría derecho;</p> <p>c) Cuando pudiera acortarse la duración del viaje por lo menos un día de trabajo debido a que el funcionario pudiera empezar a desempeñar sus funciones al llegar;</p>	<p>Las medidas a), b) y c) crearían dificultades administrativas de supervisión y control de los viajes y no proporcionarían economías de un volumen que compensara la diferencia de costo entre la clase de negocios y la clase más económica.</p> <p>Además, en lo que respecta a a), la mayor parte de los viajes en comisión de servicio ya se realiza durante los fines de semana como parte de los esfuerzos por reducir la duración general de las misiones;</p>		
<p>d) Cuando sólo hubiera asientos disponibles en la clase de negocios;</p> <p>e) Cuando se pudiera conseguir la clase de negocios al mismo precio que la clase económica.</p>	<p>Las medidas d) y e) ya son parte de la práctica habitual.</p>		<p><u>Aplicada.</u></p> <p><u>Aplicada.</u></p>

Recomendaciones de la DCI	Observaciones del Secretario General (A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre 1982)	Resolución de la Asamblea General 37/241, de 21 de diciembre de 1982	Situación de la aplicación: informe del Secretario General (A/43/556, de 21 de septiembre de 1988)
	<p>El Secretario General no cree que sea insensato o represente un gasto excesivo establecer que la clase inmediatamente inferior a la primera sea la que se use normalmente para viajes en comisión de servicio, con la excepción de que se continuaría la práctica actual de utilizar las tarifas de excursión en el caso de viajes de funcionarios para prestar servicios o participar en conferencias, seminarios u otras reuniones de órganos establecidos. En cuanto a otros viajes autorizados en virtud del reglamento de personal, como viajes relacionados con el nombramiento, el traslado, la separación del servicio, las vacaciones en el país de origen y el subsidio de educación, debe mantenerse la política actual de utilizar la estructura de tarifas aéreas más económicas</p>		
<p>Recomendación 8: Los procedimientos de las Naciones Unidas para la fiscalización de los viajes deben incluir una justificación de la duración de cada viaje en comisión de servicio, que debe ser examinada por los jefes de departamento y verificada a posteriori en algunos casos elegidos al azar a la luz del informe de la misión. Los procedimientos de fiscalización deben incluir también la comunicación de informaciones a los jefes de departamento sobre los gastos directos e indirectos de cada viaje, la justificación del itinerario, la clase y alternativas más económicas de viaje.</p>	<p>En los procedimientos sobre viajes de las Naciones Unidas, que figuran en el documento ST/SGB/181, se dispone que la división de presupuesto examinará a posteriori todos los planes de viaje. Se tiene previsto revisar esos procedimientos a la luz de las recomendaciones del informe de la DCI.</p>		<p><u>Aplicada.</u></p>

Recomendaciones de la DCI	Observaciones del Secretario General (A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre 1982)	Resolución de la Asamblea General 37/241, de 21 de diciembre de 1982	Situación de la aplicación: informe del Secretario General (A/43/556, de 21 de septiembre de 1988)
<p>Recomendación 9: Se debe simplificar el procedimiento de tramitación de los viajes.</p> <p>Recomendación 10: Se debe realizar un estudio de viabilidad sobre la utilización del equipo informático existente de las Naciones Unidas con objeto de facilitar la búsqueda de tarifas reducidas y reducir los gastos de tramitación de los viajes.</p>	<p>Habida cuenta de que las recomendaciones entrañarían una importante desviación de las actuales prácticas financieras y administrativas de la Organización, sería conveniente realizar un análisis (estudio) detallado para averiguar si se pueden adoptar los procedimientos simplificados que se recomiendan.</p>		
<p>Recomendación 11: El Secretario General debe señalar a la atención del CAC los problemas planteados en el presente informe, con miras a que se adopte un enfoque coordinado para arbitrar soluciones y se informe al respecto a la Asamblea General en su trigésimo octavo período de sesiones.</p>	<p>El CAC ha pedido al CCCA que siga examinando las cuestiones de interés para los distintos organismos que figuran en el informe de la DCI.</p>		

2. Informe sobre la marcha de la Organización y los métodos de los viajes en comisión de servicio (JIU/REP/85/13, A/41/121)

Recomendaciones de la DCI	Observaciones del Secretario General (A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre 1982)	Resolución de la Asamblea General 37/241, de 21 de diciembre de 1982	Situación de la aplicación: informe del Secretario General (A/43/556, de 21 de septiembre de 1988)
<p>Recomendación 1: El Secretario General debe preparar un informe general para presentarlo a la Asamblea General en su cuadragésimo primer período de sesiones, informe en el que se describirá la labor realizada por el Secretario General hasta la preparación del informe a los efectos de la aplicación de las recomendaciones de la CDI, hechas suyas por la Asamblea General en su resolución 37/241. El informe debe incluir en particular los elementos siguientes:</p>	<p>Los esfuerzos que se están realizando para reducir los gastos de los viajes en comisión de servicio incluyen:</p> <p>a) La adopción de medidas estrictas para limitar la participación de funcionarios en conferencias y reuniones, así como los viajes para asistir a ellas;</p> <p>b) Una reducción general de los viajes oficiales en un 20%;</p> <p>c) La presentación de propuestas encaminadas a reducir el número y la duración de las conferencias y reuniones.</p>		<p><u>Aplicada.</u></p>

Recomendaciones de la DCI	Observaciones del Secretario General (A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre 1982)	Resolución de la Asamblea General 37/241, de 21 de diciembre de 1982	Situación de la aplicación: informe del Secretario General (A/43/556, de 21 de septiembre de 1988)
<p>a) La posibilidad de establecer un servicio de viajes interno o una agencia de viajes de propiedad de la Organización y administrada por ésta en la Sede de las Naciones Unidas, con filiales en todos los principales lugares de destino.</p>	<p>a) Las comisiones que conceden los transportistas a una agencia interna son sustancialmente inferiores a las que conceden las agencias ordinarias. Del monto de esa comisión inferior hay que deducir los gastos de funcionamiento, etc. <u>Sobre la base de los estados de ingresos y gastos facilitados por la agencia de viajes, parece ser que las Naciones Unidas perderían una considerable suma de dinero si se adoptase una estructura interna.</u></p> <p>b) En lo concerniente a la posible agencia de viajes de propiedad de la Organización y administrada por ésta, la International Airline Travel Agent Network (IATAN) no concedería su aprobación salvo que por lo menos el 80% de las transacciones de la agencia de viajes se realizase con el público en general. Las líneas aéreas se niegan a conceder comisiones sobre las ventas a las agencias de viajes que no han sido aprobadas por la IATAN.</p>		<p>a) <u>No aplicada.</u></p>

Recomendaciones de la DCI	Observaciones del Secretario General (A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre 1982)	Resolución de la Asamblea General 37/241, de 21 de diciembre de 1982	Situación de la aplicación: informe del Secretario General (A/43/556, de 21 de septiembre de 1988)
<p>b) Las actividades que han de realizarse para reducir los gastos mediante la compra directa de pasajes a los transportistas aéreos de todo el mundo, mediante la participación en programas de incentivos de transportistas aéreos, lo que entraña la compra de pasajes al por mayor y otros sistemas que permitan hacer economías.</p>	<p>A finales de julio de 1986, la Sede de las Naciones Unidas había negociado incentivos, bonificaciones por millas y acuerdos similares con 17 líneas aéreas y había obtenido créditos por un total de 500.000 dólares a finales de 1987. Se han negociado acuerdos similares por la administración de otras oficinas*.</p> <p>Se ha determinado que la compra de pasajes al por mayor no resulta económica a causa de las multas que hay que pagar en caso de cancelación, la falta de flexibilidad y la necesidad de adelantar cuantiosas sumas de dinero.</p>		<p>b) <u>Aplicada</u> la primera parte: reducir gastos mediante la compra directa de pasajes; <u>no aplicada</u> la segunda parte: reducir gastos mediante la compra de pasajes al por mayor, dado que se llegó a la conclusión de que no resultaba económica (véase la observación del Secretario General).</p>
<p>c) Una evaluación detallada de los resultados del contrato de tres años concertado con Don Travel Services Inc., que entró en vigor el 1º de noviembre de 1993. Los beneficios económicos netos para las Naciones Unidas se deben calcular utilizando el examen de los ingresos de la agencia realizado por los auditores. Debe efectuarse una evaluación de la calidad de los servicios prestados, con la participación del personal.</p>	<p>La División de Auditoría Interna comprobará las cuentas de la agencia de viajes. Además, es de destacar que los estados de ingresos y gastos que presenta periódicamente la agencia de viajes se examinan también periódicamente por la Oficina de Servicios Financieros.</p> <p>El Comité Consultivo Mixto de Viajes, integrado por representantes de la administración y del personal de las Naciones Unidas, el PNUD y el UNICEF, así como de la agencia de viajes estaba y seguirá evaluando la calidad de los servicios prestados.</p>		<p>c) <u>Aplicada</u>.</p>

Recomendaciones de la DCI	Observaciones del Secretario General (A/37/357/Add.1, de 12 de noviembre 1982)	Resolución de la Asamblea General 37/241, de 21 de diciembre de 1982	Situación de la aplicación: informe del Secretario General (A/43/556, de 21 de septiembre de 1988)
d) Información sobre si se ha rescindido, como recomendó el Inspector, el contrato concertado con Thomas Cook S.A. en Ginebra el 1º de abril de 1985 por un período de tres años.	El presente contrato con Thomas Cook se rescindirá tan pronto como se seleccionen las mejores opciones posibles por lo que respecta a la calidad del servicio y a los beneficios económicos. Se realizó un estudio de los arreglos de viajes de organizaciones e instituciones con sede en Suiza con miras a determinar las ventajas y desventajas de las opciones propuestas en el contexto de la legislación suiza y de las necesidades de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Sin perjuicio de los resultados del estudio, parece ser que no constituyen la mejor opción posible ni la renovación del mismo tipo de contrato de prestación de servicios completos de viajes ni la concertación de un acuerdo con una línea aérea ni los servicios combinados de un transportista y una agencia de viajes.		d) <u>No aplicada.</u>
e) Información sobre si, tal como se recomendó, se ha prorrogado por un período no superior a un año el contrato concertado con Don Travel.	Sí, se prorrogó por un año para examinar otras opciones a los efectos de mejorar la organización y los métodos en relación con los viajes en comisión de servicio y reducir gastos.		e) <u>Aplicada.</u>

\* Observaciones de la CCAAP (A/49/790, de 20 de noviembre de 1987):

"La Comisión Consultiva acoge este cambio de situación y pide al Secretario General que prosiga activamente las negociaciones que está realizando."

-----