Naciones Unidas A/71/822

Asamblea General

Distr. general
2 de marzo de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones
Tema 134 del programa
Presupuesto por programas para el bienio 2016–2017

Condiciones de viaje por vía aérea

Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

I. Introducción

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe del Secretario General sobre las condiciones de viaje por vía aérea (A/71/741 y Corr.1). Durante el examen del informe, la Comisión se reunió con representantes del Secretario General, quienes proporcionaron información y aclaraciones adicionales, proceso que concluyó con las respuestas por escrito de fecha 15 de febrero de 2017. **La Comisión Consultiva observa las correcciones de errores en el informe del Secretario General que figuran en el *corrigendum* conexo y confía en que la Secretaría redoblará sus esfuerzos para verificar la información antes de incluirla en futuros informes del Secretario General**.

2. El informe del Secretario General se presentó de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 42/214, 45/248 A, 53/214, 63/268, 65/268, 67/254 A y 69/274 A y las decisiones 44/442 y 46/450, así como la decisión 57/589, en que la Asamblea pidió al Secretario General que presentara su informe cada dos años. El presente informe contiene información sobre las condiciones de viaje por vía aérea en el período de dos años terminado el 30 de junio de 2016 y estadísticas comparativas respecto del período de dos años terminado el 30 de junio de 2014, además de un análisis de las tendencias de los diez últimos años.

3. **La Comisión Consultiva reitera que los recursos para viajes oficiales deben utilizarse con prudencia en interés de la Organización y que, antes de autorizar un viaje oficial como medio para ejecutar actividades dispuestas por mandato, se deben tener plenamente en cuenta su eficacia en relación con el costo y su repercusión en la productividad en caso de ausencia prolongada del lugar habitual de trabajo durante el viaje, a fin de determinar si es posible usar en cambio otros medios de representación y métodos de comunicación. La Comisión destaca asimismo que la consideración primordial para autorizar**

Se ruega reciclar

viajes oficiales debiera ser que el contacto directo entre las personas sea indispensable para la ejecución de un mandato. En caso contrario, se deben emplear métodos alternativos (véase A/69/787, párr.29).

II. Condiciones de viaje por vía aérea en relación con el período comprendido entre julio de 2014 y junio de 2016

A. Excepciones autorizadas por el Secretario General

4. Con respecto a las excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea autorizadas por el Secretario General, en el informe se establecen las siguientes consideraciones en el ejercicio de la discreción del Secretario General: a) razones médicas; b) la falta de condiciones regulares de viaje por vía aérea; c) los casos en que el viajero es considerado una persona eminente por ser o haber sido Jefe de Estado o de Gobierno; d) los casos en que el viajero es considerado una persona destacada por ocupar o haber ocupado un cargo de nivel ministerial o cuando, en opinión del Secretario General, se trata de una personalidad internacional destacada en los ámbitos político, científico, económico, humanitario o cultural que presta servicios a la Organización; e) un funcionario debe emprender un viaje arduo debido a las exigencias del servicio; y f) cuando el viajero presta servicios de escolta de seguridad al Presidente de la Asamblea General, al Secretario General o al Vicesecretario General y sus cónyuges, o a Secretarios Generales Adjuntos o Subsecretarios Generales designados para representar al Secretario General o para realizar misiones en ejercicio de los buenos oficios del Secretario General (véase A/71/741, párrs. 13 y 16).

5. Según el informe, el número de viajes y el costo adicional total de las excepciones autorizadas por el Secretario General para la Secretaría han aumentado de manera constante, mientras que los viajes de los delegados de la Asamblea General y el Presidente de la Asamblea General han disminuido. En los cuadros 3 y 4 del informe del Secretario General se puede observar que el número de viajes efectuados en virtud de las excepciones autorizadas por el Secretario General aumentó de 491 en el período comprendido entre julio de 2012 y junio de 2014 a 963 en el período comprendido entre julio de 2014 a junio de 2016, al tiempo que el costo adicional total de las excepciones aumentó de 1.526.116 dólares en el período comprendido entre julio de 2012 y junio de 2014 a 2.939.274 dólares en el período comprendido entre julio de 2014 y junio de 2016. Se indica que la promulgación de la instrucción administrativa ST/AI/2013/3, en la que se amplió el tiempo de viaje necesario para que una persona tuviera derecho a viajar en clase ejecutiva y se estableció que la clase económica sería la clase de los viajes por vía aérea de los consultores, los contratistas individuales y otras personas que no fueran funcionarios y prestaran servicios a la Organización, dio lugar a un aumento del número de solicitudes de excepciones en el período comprendido entre julio de 2014 y junio de 2016, especialmente en la categoría de personas destacadas. Se señala que, en algunos casos, en virtud de las políticas de gastos de viajes anteriores, las personalidades no han sido tratadas como excepciones porque tenían derecho a las mismas condiciones de transporte que los funcionarios (véase A/71/741, párrs. 9, 12 y 14).

6. La Asamblea General, en su resolución 67/254 A, solicitó al Secretario General que adoptara medidas para limitar el uso de excepciones, realizara un análisis de las tendencias en el uso de las excepciones, revisara el uso de excepciones para la categoría de personas eminentes, que, a más tardar en su sexagésimo noveno período de sesiones, presentara propuestas para hacer más estrictos los controles en esa materia y, en ese contexto, examinara el uso de las excepciones para la categoría de personas destacadas, y que informara al respecto. El Secretario General solicita presentar sus propuestas durante la primera parte de la continuación del septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General debido a que se necesita más tiempo para examinar la cuestión (véase A/71/741, párr. 4). **La Comisión Consultiva observa que el Secretario General no presentó esas propuestas en el sexagésimo noveno período de sesiones ni en el período de sesiones en curso de la Asamblea General y, en lugar de ello, solicita presentarlas en la primera parte de la continuación del septuagésimo tercer período de sesiones. La Comisión considera que el Secretario General ha tenido suficiente tiempo desde la aprobación de la resolución 67/254 A de la Asamblea General para examinar el uso de las excepciones y debería haber incluido en su informe propuestas a ese respecto. La Comisión espera que el Secretario General presente dichas propuestas en la primera parte de la continuación del septuagésimo tercer período de sesiones y adopte mientras tanto todas las medidas necesarias para limitar el uso de excepciones.**

B. Viajes de expertos de equipos y grupos de expertos encargados de vigilar la aplicación de las sanciones y grupos afines

7. La Comisión Consultiva recuerda que durante su examen de las estimaciones respecto de misiones políticas especiales, buenos oficios y otras iniciativas políticas autorizadas por la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, se le informó de que los expertos que fueran miembros de equipos, grupos y paneles encargados de vigilar la aplicación de sanciones se clasificarían como consultores y, por lo tanto, se les aplicaría la clase económica como condición de viaje por vía aérea. **La Comisión Consultiva reitera su opinión de que la naturaleza de la labor de los expertos miembros de equipos, grupos y paneles encargados de vigilar la aplicación de sanciones es distinta de la que se realiza en el marco de otros contratos de consultoría. Por consiguiente, la Comisión recomienda que la Asamblea General afirme el derecho de dichos expertos a las mismas condiciones de viaje que los funcionarios de la Secretaría (véase A/68/7/Add.10, párr. 100).**

C. Política sobre los viajes en primera clase

8. En respuesta a sus preguntas sobre las diferencias entre la primera clase y la clase ejecutiva, se informó a la Comisión Consultiva de que los resultados de investigaciones al respecto indican que, desde la introducción de la clase ejecutiva a finales de los años Setenta, la clase ejecutiva actual ha pasado a ser funcionalmente equivalente a la primera clase del ayer, y muchas compañías aéreas han optado por

eliminar las cabinas de primera clase y solo ofrecen una cabina de clase ejecutiva como nivel más alto del servicio que prestan. También se informó a la Comisión de que las compañías aéreas que todavía ofrecen cabinas de primera clase han introducido elementos como minisuites, tabiques de mediana altura para ofrecer privacidad, duchas a bordo y mayordomos en lugar de azafatas, así como mejores opciones de comidas y bebidas.

9. La Comisión Consultiva recuerda que en su informe anterior observó que muchas compañías aéreas habían reducido considerablemente o eliminado totalmente, las cabinas de primera clase en los aviones y que las diferencias en el nivel de las condiciones entre la clase ejecutiva y la primera clase se habían reducido al mínimo en ciertos casos (véase A/69/787, párr. 40). Por consiguiente, la Comisión recomendó que la Asamblea General solicitara al Secretario General que hiciera un examen de la evolución de la industria del transporte por vía aérea, lo cual fue posteriormente refrendado por la Asamblea en su resolución 69/274 A. **Teniendo en cuenta la evolución de la industria del transporte por vía aérea, en particular el hecho de que la clase ejecutiva es ahora funcionalmente equivalente a la primera clase del ayer, y que se han eliminado las secciones de primera clase en muchas líneas aéreas, la Comisión Consultiva recomienda que la Asamblea General examine la política de la Organización sobre el derecho a viajar en primera clase.**

10. **La Comisión Consultiva también considera que cuando se trate de Secretarios Generales Adjuntos o Subsecretarios Generales que realicen viajes oficiales para representar al Secretario General, se apliquen las condiciones de viaje correspondientes a las categorías de Secretario General Adjunto o Subsecretario General.**

III. Uso de millas de viajero frecuente

11. En su resolución 69/274 A, la Asamblea General solicitó al Secretario General que siguiera manteniéndose al corriente de las mejores prácticas de las empresas en lo referente a las millas de viajero frecuente, y que la informara acerca de cualesquiera tendencias nuevas en cuanto a la utilización de las millas de viajero frecuente a fin de mejorar la administración de los viajes. En el informe del Secretario General se indica que la Secretaría sigue manteniéndose al corriente de las mejores prácticas en todas las modalidades de viaje, en particular mediante la participación en dos redes de gestión de viajes: la Red Interinstitucional de Viajes (un grupo de trabajo técnico integrado por funcionarios responsables de la tramitación de los viajes de 75 organizaciones internacionales) y la Red de Referencia de Servicios de Viajes (un grupo de referencia integrado por funcionarios responsables de la tramitación de los viajes de 15 organizaciones, casi exclusivamente del sector privado). En el informe también se señala que la información obtenida de las organizaciones de las dos redes indica un bajo nivel de aplicación de programas institucionales de viajero frecuente en los sectores público y privado. Se indica además que estas organizaciones de los sectores público y privado por lo general mantienen que no es rentable gestionar un programa institucional de millas de viajero frecuente, ya que los costos de la gestión de ese programa superan con creces los beneficios que pueden derivarse de él (A/71/741, párrs. 23 a 28).

12. La aplicación de un programa de ese tipo en la Sede de las Naciones Unidas entrañaría la gestión de programas de millas de viajero frecuente con las más de 70 aerolíneas que se utilizan con más frecuencia para viajes oficiales. También se afirma que las millas de viajero frecuente normalmente solo se pueden canjear para un número limitado de asientos en un vuelo determinado, lo que limita su utilidad práctica en los viajes de negocios. Se indica que otro factor que debe tenerse en cuenta es la necesidad de examinar las distintas fuentes de financiación, pues las millas acumuladas por una fuente de financiación podrían no ser necesariamente utilizadas por otra. Se indica también que otras organizaciones suelen preferir la negociación de acuerdos con aerolíneas que ofrecen descuentos por adelantado sobre las tarifas aéreas de mercado antes que implantar programas de millas de viajero frecuente. En una circular de información revisada se dan instrucciones a todos los funcionarios de la Secretaría de que no utilicen para viajes particulares las millas de viajero frecuente obtenidas como resultado de los viajes oficiales realizados en nombre de la Organización, y se los alienta a que, cuando sea factible, utilicen para viajes oficiales esas millas de viajero frecuente (A/71/741, párrs. 29 a 32).

13. **Si bien la Comisión Consultiva observa el análisis realizado por el Secretario General sobre un programa institucional de millas de viajero frecuente, considera que sería factible aplicar un programa de ese tipo para un número limitado de viajes oficiales y que ello redundaría en beneficio de la Organización. Habida cuenta de la frecuencia de los viajes oficiales realizados por el personal de la categoría de Subsecretario General y categorías superiores, la Comisión considera que todas las millas de viajero frecuente acumuladas por esos funcionarios como resultado de la realización de viajes oficiales en nombre de la Organización deberían utilizarse para viajes oficiales. Por consiguiente, la Comisión recomienda que la Asamblea General solicite al Secretario General que aplique un programa de ese tipo con respecto a los viajes oficiales realizados por el personal de la categoría de Subsecretario General y categorías superiores, a partir de enero de 2018 a más tardar, y que informe a la Asamblea General sobre los resultados de la aplicación durante la primera parte de la continuación de su septuagésimo tercer período de sesiones.**

IV. Aplicación de las recomendaciones que figuran en el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría amplia de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea y las prácticas conexas

14. En su resolución 69/274 A, la Asamblea General subrayó la importancia de dar efecto a todas las recomendaciones del informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría amplia de las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea y las prácticas conexas y solicitó al Secretario General que facilitase información actualizada respecto de su aplicación en el contexto de sus futuros informes sobre la cuestión. El Secretario General proporciona información actualizada sobre la aplicación de las recomendaciones de la Oficina en la sección VI de su informe.

15. El Secretario General indica que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo sigue trabajando con las aerolíneas asociadas a fin de consolidar los acuerdos locales y regionales en acuerdos mundiales y promover activamente esos acuerdos en todas las oficinas de tramitación de viajes de la Secretaría, lo que ha redundado en la concertación de seis acuerdos mundiales hasta el momento, en tanto hay cinco más en vías de negociación (A/71/741, párrs. 36 y 37). En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que, como promedio, en el marco de los seis acuerdos mundiales, la Secretaría recibe descuentos del 15% en los pasajes de clase ejecutiva y el 12% en los pasajes de clase económica, y que, en algunas líneas aéreas, la Secretaría puede recibir hasta el 35% de descuento en pasajes de clase ejecutiva. Se informó además a la Comisión de que los acuerdos de descuentos de las líneas aéreas se negociaban sobre la base de la participación en el mercado y el volumen previsto, y que cuanto mayores fueran la participación en el mercado y los volúmenes de viajes, mayores serían los descuentos que podría obtener la Organización. Se informó además a la Comisión de que, como no hay compromisos asumidos por parte de la Organización, estos acuerdos de descuentos institucionales no están sujetos a un proceso oficial de adquisiciones. **La Comisión Consultiva alienta al Secretario General a que estudie la posibilidad de establecer nuevos acuerdos de negociación de descuentos con las aerolíneas para obtener mayores descuentos en lugar de millas de viajero frecuente**.

16. En el párrafo 38 de su informe, el Secretario General señala que en abril de 2016, la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo estableció un mecanismo de recuperación de gastos, en forma de una tasa fija, para que las oficinas de la Secretaría utilizaran los servicios de las oficinas de tramitación de viajes en toda la Secretaría. El mecanismo permite a las oficinas de la Secretaría comprar pasajes de avión en lugares donde la Organización puede obtener la mejor relación entre calidad y precio, al tiempo que permite que las oficinas de tramitación de viajes utilicen los ingresos generados por la tasa de servicio y la apliquen para aumentar los niveles de recursos o sufragar otros costos relacionados con la transacción. El Secretario General señala también que en una fase piloto, se está modificando la práctica actual de hacer una auditoría de las tarifas en la Sede de las Naciones Unidas, y que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo ha contratado a un auditor independiente para llevar a cabo auditorías periódicas de las tarifas de la agencia de viajes en la Sede de las Naciones Unidas (véase A/71/741, párr. 39).

V. Información amplia sobre las actividades relacionadas con los viajes por vía aérea y los efectos de la aplicación de Umoja en la gestión de los viajes

17. En su resolución 69/274 A, la Asamblea General solicitó al Secretario General que le transmitiera en su próximo informe información completa sobre los efectos de la aplicación de Umoja en la gestión de los viajes, con datos actualizados, tendencias y análisis en todas las esferas relacionadas con los viajes por vía aérea de las Naciones Unidas. El Secretario General afirma en su informe que el módulo de viajes de Umoja se ha desplegado de manera gradual, desde la fase piloto en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, en julio de 2014, hasta su

implantación en las entidades del grupo 4, en noviembre de 2015[1]. Se señala que el enfoque gradual supone que no se pueden comparar datos entre años en una situación en que diferentes partes de la Secretaría han venido aplicando el módulo de viajes de Umoja en distintos momentos. Se señala también que han aumentado las necesidades de apoyo debido a la introducción del concepto de autoservicio de los empleados, y que el volumen de trabajo en relación con los recursos para viajes en general ha aumentado considerablemente como resultado de la implantación del módulo de viajes de Umoja (véase A/71/741, párrs. 47 a 54). En los cuadros 7 a 10 y los anexos correspondientes del informe del Secretario General figura la información completa, sobre la base de los datos consignados en Umoja en relación con el período comprendido entre julio de 2014 y junio de 2016. **La Comisión Consultiva observa la información amplia proporcionada en respuesta a la solicitud de la Asamblea General, y confía en que el Secretario General seguirá mejorando la información relativa a los viajes que habrá de presentar a la consideración de la Asamblea**.

18. En el cuadro 10 del informe del Secretario General figura información sobre el cumplimiento de la política de adquisición anticipada por categoría de viajes, y se indica que el cumplimiento en relación con las categorías de viajes oficiales, prestaciones de viaje, viajes en relación con los recursos humanos y viajes de grupos fueron del 32%, el 52%, el 31% y el 37%, respectivamente, para el primer semestre de 2016. En el anexo XIX del informe se indica que los viajes en relación con los recursos humanos incluyen los viajes relacionados con la separación/repatriación; nombramiento (puesto); traslado/reasignación; nombramiento (duración determinada); asignación temporal; concurso (puesto); nombramiento (consultor/consultora); entrevista (personal temporario general); entrevista (puesto); transporte de restos humanos; y concurso (personal temporario general). En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que para lograr una mejora considerable en la tasa de cumplimiento, es esencial mejorar la planificación a nivel de los departamentos. **La Comisión Consultiva observa la baja tasa de cumplimiento de la directiva de la política de adquisición anticipada, en particular en la categoría de viajes en relación con los recursos humanos. La Comisión alienta a que se intensifiquen los esfuerzos en este sentido y considera que las oficinas respectivas pueden planificar mejor la mayoría de los diferentes tipos de viajes en relación con los recursos humanos para mejorar el cumplimiento. La Comisión también recomienda que en los futuros informes se incluya una explicación detallada, por categoría de viajes, en caso de haber bajas tasas de cumplimiento de la directiva de la política de adquisición anticipada**.

[1] Sede de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Oficina de las Naciones Unidas en Viena, Comisión Económica para África, Comisión Económica y Social para Asia Occidental, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para Europa, los tribunales internacionales, las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales (personal de contratación internacional).

VI. Opción de la suma fija

19. De conformidad con el Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, para los viajes de vacaciones en el país de origen o para visitar a la familia o viajes relacionados con el subsidio de educación, los funcionarios podrán optar por un pago de suma fija en lugar del ejercicio de todos los derechos relacionados con el viaje en particular. En su resolución 67/254 A, la Asamblea General decidió que el Secretario General, como medida provisional a la espera del resultado del examen que concluiría en 2015, revisara la disposición para determinar la suma fija relacionada con viajes de modo que esta fuera equivalente al 70% de la tarifa menos restrictiva en clase económica. En su informe, el Secretario General indica que del análisis adicional realizado en relación con el período comprendido entre junio de 2014 y junio de 2015, antes del despliegue de Umoja, se desprende que, como promedio, el uso de la suma fija representaba una reducción de costos de aproximadamente el 21% por viajero, respecto del total de gastos resultantes del uso de la opción de adquisición de pasajes (pasajes, gastos de salida y llegada y gastos de envío). No obstante, el análisis preliminar de los datos de Umoja sobre viajes para el período comprendido entre enero y agosto de 2016 muestra que la tasa de aceptación de la opción del pago de una suma fija ha disminuido del 93% al 74%; el 26% restante corresponde a los funcionarios que optan por que las Naciones Unidas se encarguen de suministrar los pasajes y otras prestaciones conexas (véase A/71/741, párr. 86).

20. El Secretario General solicita que, dado que la reunión y el análisis de datos de Umoja sobre viajes solo fue posible en 2016, cualquier propuesta futura sobre la opción de pago de suma fija se incluya en su próximo informe sobre las condiciones de viaje por vía aérea, que se presentaría a la Asamblea General en la primera parte de la continuación de su septuagésimo tercer período de sesiones (A/71/741, párr. 87). **La Comisión Consultiva observa que el Secretario General no presentó a la Asamblea General ninguna propuesta de modificación de la opción de la suma fija en su sexagésimo noveno período de sesiones, como se le había solicitado, ni en el período de sesiones en curso y, en lugar de ello, solicita presentar propuestas en la primera parte de la continuación del septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea. La Comisión considera que el Secretario General ha tenido tiempo suficiente para analizar la opción de la suma fija y que debería haber presentado propuestas a ese respecto en su informe.**

21. **En este contexto, la Comisión Consultiva observa la reducción de costos de aproximadamente el 21% por viajero derivada del uso de la opción de la suma fija, y observa también que el suministro de pasajes y otras prestaciones conexas por parte de la Organización entraña costos administrativos. Teniendo esto en cuenta, la Comisión Consultiva recomienda que la Asamblea General solicite al Secretario General que tome las medidas necesarias para aplicar un plan piloto entre enero y diciembre de 2018 según el cual todos los funcionarios utilicen la opción de la suma fija para vacaciones en el país de origen o para visitar a la familia o viajes relacionados con el subsidio de educación. La Comisión recomienda también que la Asamblea General solicite al Secretario General que la informe sobre los resultados de la aplicación de dicho plan durante la primera parte de la continuación de su septuagésimo tercer período de sesiones.**