



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/C.5/51/35
27 de noviembre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
QUINTA COMISIÓN
Tema 116 del programa

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL BIENIO 1996-1997

Condiciones de viaje por vía aérea

Informe del Secretario General

I. INTRODUCCIÓN

1. En su informe más reciente sobre el tema (A/49/952), la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto planteó varios interrogantes. Algunos de esos interrogantes, relativos a la cuestión de las excepciones a las condiciones de viaje por vía aérea, se respondieron en el informe del Secretario General de 8 de noviembre de 1995 (A/C.5/50/22), mientras que las cuestiones relativas a la opción de pago de una suma global se trataron en su informe de 28 de diciembre de 1995 (A/C.5/50/50).

2. En el presente informe se abordan otras cuestiones señaladas por la Comisión Consultiva respecto del límite de nueve horas, la definición de las condiciones de viaje por vía aérea y las técnicas innovadoras utilizadas por la Secretaría para la contratación de servicios de transporte aéreo. Cabe señalar asimismo que el Secretario General aborda varias cuestiones conexas en sus observaciones sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Los viajes en las Naciones Unidas: cuestiones de eficacia y economía" (A/50/692)¹.

II. LÍMITE DE NUEVE HORAS

3. En el párrafo 3 de su informe (A/49/952), la Comisión Consultiva estimó que el Secretario General debería revisar el límite de nueve horas tomando en consideración todos los factores pertinentes y que los resultados de la revisión, junto con las propuestas pertinentes, debían comunicarse a la Asamblea General.

4. El Secretario General establece las condiciones de viaje con la orientación que le da la Asamblea General. Esas condiciones se examinan de forma conjunta con otras organizaciones del régimen común en el marco del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas del Comité Administrativo de Coordinación.

5. En el informe del Secretario General de 1994 (A/C.5/48/83) se incluía un examen de las condiciones de viaje y prestaciones conexas a que tenían derecho los funcionarios de las Naciones Unidas. Se recordó que, con arreglo a las normas establecidas sobre las condiciones de viaje por vía aérea, a todos los funcionarios de la Secretaría de categoría inferior a la del Subsecretario General que reunieran las condiciones necesarias se aplicaba el plan de tarifas aéreas en clase económica menos costoso disponible normalmente. Se recordó asimismo que esos funcionarios sólo tendrían derecho a viajar en la clase inmediatamente inferior a la primera clase cuando los vuelos duraran más de nueve horas. Independientemente de la duración de los vuelos, los funcionarios de las categorías de Secretario General Adjunto y Subsecretario General viajaban siempre en la clase inmediatamente inferior a la primera clase².

6. El límite de nueve horas empezó a aplicarse al personal de la Secretaría de las Naciones Unidas de categoría inferior a la de Subsecretario General a comienzos del decenio de 1960. Hasta entonces, los viajes en comisión de servicio se hacían en primera clase. En 1963, cinco organizaciones del régimen común habían dispuesto que los funcionarios de categoría inferior a una categoría determinada - que variaba según la organización - viajaran en clase económica cuando los vuelos duraran nueve horas como máximo³.

7. En 1977, la Asamblea General, en su resolución 32/198, de 21 de diciembre de 1977, decidió que el principio de procurar los planes de tarifas aéreas más económicas se aplicaría, entre otras cosas, mediante la adopción del límite de nueve horas, para restringir el acceso a los viajes en primera clase de las personas que anteriormente tenían derecho a viajar en primera clase en virtud de las resoluciones 2245 (XXI), de 20 de diciembre de 1966 y 3198 (XXVIII), de 18 de diciembre de 1973, incluidos los funcionarios de las categorías de Secretario General Adjunto y Subsecretario General.

8. En el decenio de 1980, la liberalización de la industria de los viajes por vía aérea, sumada a la erosión del plan de tarifas universales y a la introducción de cabinas compuestas de tres sectores (primera clase, clase ejecutiva (también denominada "preferente" o "de negocios") y clase turista) complicó la adopción de una norma común a todas las organizaciones. Las líneas aéreas que ofrecían tres clases solían prestar servicios de inferior calidad a los pasajeros con tarifas económicas o de excursión en comparación con los que viajaban en la antigua clase económica, donde no existían diferencias; por consiguiente, los viajes en que se utilizaban las tarifas económicas de esas líneas aéreas resultaban más cansadores. Como se señalaba en el informe de la

Dependencia Común de Inspección de 1982 (A/37/357), la conversión de la clase económica en una clase de un nivel inferior de servicios, la clase turista, hizo que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto contemplaran la posibilidad de que sus funcionarios en comisión de servicio viajaran en la clase inmediatamente inferior a la primera clase.

9. En ese contexto, las organizaciones del régimen común abordaron el problema de determinar el momento a partir del cual el vuelo comenzaba a afectar al viajero de forma grave. La mayor parte de las organizaciones coincidían en que el cansancio resultante de un viaje de más de cuatro o cinco horas justificaría que se adoptaran medidas especiales⁴. La mayor parte de los miembros del Comité Administrativo de Coordinación estuvo de acuerdo en que, cuando el viaje o algún tramo del viaje tuviera una duración equivalente al cruce del Atlántico del Norte, convendría que los funcionarios viajaran en clase ejecutiva⁵. La Dependencia Común de Inspección también reconoció la validez de que se ofrecieran al funcionario, según la duración del vuelo, condiciones de viaje en clase ejecutiva para que estuviera en mejores condiciones de llevar a cabo sus funciones al llegar a destino (ibíd, párr. 23).

10. En el párrafo 6 de su resolución 37/241, de 21 de diciembre de 1982, la Asamblea General reafirmó que los gastos de viaje se limitarían al plan de tarifas aéreas más económico, teniendo en cuenta el carácter de la misión y las condiciones de viaje. Conforme a lo dispuesto en esa resolución y teniendo en cuenta las deliberaciones celebradas por las organizaciones del régimen común y las recomendaciones formuladas por la Dependencia Común de Inspección, el Secretario General, tras examinar las condiciones de viaje por vía aérea en 1983, decidió que, en lo esencial, se siguiera utilizando la clase económica como plan de tarifas aéreas más económico disponible normalmente; en el caso de los vuelos de más de nueve horas de duración, se utilizaría la clase inmediatamente inferior a la primera clase. También viajarían en esa clase los funcionarios de las categorías de Secretario General Adjunto y Subsecretario General cuyos vuelos duraran menos de nueve horas. Cuando la duración del vuelo superara las nueve horas, los funcionarios de esas categorías seguirían teniendo derecho a viajar en primera clase, conforme a las normas vigentes⁶.

11. Cinco años más tarde, en su resolución 42/214, de 21 de diciembre de 1987, la Asamblea General suprimió los viajes en primera clase de todos los funcionarios excepto el Secretario General. Con arreglo a esa medida, el Secretario General decidió que, independientemente de la duración de sus viajes, los funcionarios de las categorías de Secretario General Adjunto y Subsecretario General viajaran siempre en la clase inmediatamente inferior a la primera clase. Esa norma y las normas relativas a los funcionarios de categorías inferiores - que no se modificaron - siguen vigentes².

12. Al examinar más detenidamente la cuestión de la duración de los viajes, los directores de los servicios médicos de las organizaciones del régimen común llegaron a la conclusión, en la reunión que celebraron en 1989, de que las consecuencias para la salud de los viajes prolongados en clase económica, que entrañan una combinación de hacinamiento, falta de espacio, dificultad de movimiento y deshidratación, justificaban que los funcionarios viajaran en clase ejecutiva en todos los vuelos de cinco horas como mínimo⁷. A propósito de esa conclusión, el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas consideró que la cuestión iba más allá de consideraciones estrictamente médicas y que las

organizaciones del régimen común tenían la obligación, como buenos empleadores, de ofrecer condiciones de viaje adecuadas a los funcionarios que tuvieran que tomar vuelos prolongados, lo cual, entre otras cosas, les permitiría llevar a cabo sus funciones con eficiencia al llegar a destino. La conclusión del Comité fue que, cuando menos, no deberían empeorar las condiciones de viaje vigentes⁸.

13. Cabe recordar que, en los párrafos 28 a 30 de su examen más reciente del derecho a reembolso de los gastos de viaje (A/C.5/48/83), el Secretario General llegó a la conclusión de que las condiciones de viaje aplicables a los funcionarios de las Naciones Unidas eran inferiores a las que se aplicaban a los funcionarios de categoría equivalente de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y que, en general, parecía que los Estados Miembros otorgaban a sus funcionarios de categorías superiores condiciones de viaje más favorables que las Naciones Unidas. En el examen también se observó la práctica difundida entre las líneas aéreas nacionales de los Estados Miembros de colocar a los funcionarios de sus países normalmente en una clase de servicio superior a la autorizada oficialmente.

14. Al examinar la cuestión del límite de nueve horas, el Secretario General es consciente de que los funcionarios de las Naciones Unidas al viajar por vía aérea no lo hacen por voluntad propia sino en comisión de servicio. Gran parte de esos vuelos se realizan en los fines de semana y de noche o tienen por destino lugares donde imperan condiciones rigurosas. Habida cuenta de que en los últimos años ha disminuido notablemente la calidad de los servicios de la clase económica como consecuencia de factores como el aumento de la carga, la reducción del espacio entre los asientos y el ambiente ruidoso, es difícil que los pasajeros puedan descansar o trabajar durante el vuelo. Al cabo de un viaje prolongado en esas condiciones, la capacidad de los funcionarios de llevar a cabo con eficiencia las tareas que se les han encomendado resulta dudosa. Habida cuenta de esas consideraciones, no parece aconsejable aumentar el límite de nueve horas, especialmente si se tiene en cuenta que, como ya se ha señalado, esa medida entrañaría beneficios insignificantes (ibíd., párr. 32). A juicio del Secretario General, el límite de nueve horas constituye un equilibrio ideal entre las economías que ofrece a la Organización y las consideraciones relativas a la eficiencia, pues permite a los funcionarios llevar a cabo su misión en condiciones físicas propicias al llegar a destino.

15. Teniendo en cuenta la conveniencia de armonizar las condiciones de viaje en todo el régimen común de las Naciones Unidas, el Secretario General recomienda que se remita la cuestión a la Comisión de Administración Pública Internacional para que la examine y formule recomendaciones al respecto, con arreglo al inciso b) del artículo 11 de su Estatuto, en sus períodos de sesiones 45° ó 46°, previstos para el año próximo.

III. DEFINICIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIAJE

16. La Comisión Consultiva recomendó que el Secretario General estableciera criterios más objetivos para determinar las condiciones de viaje por vía aérea en sustitución del criterio actual, consistente en proporcionar billetes de "la clase inmediatamente inferior a la primera". La frase "inmediatamente inferior a la primera" fue introducida por la Asamblea General en su resolución 42/214 a causa de la creciente disponibilidad de la clase ejecutiva como una tercera

clase de servicio en vuelos internacionales. Al usar la frase "la clase inmediatamente inferior a la primera", la Comisión Consultiva deseaba garantizar que los funcionarios viajaran en clase económica, en vez de hacerlo en primera clase, en vuelos que ofrecían únicamente servicio de primera clase y de clase económica.

17. Todas las organizaciones del régimen común menos una usan la misma definición que las Naciones Unidas para la clase ejecutiva, esto es, "la clase de servicio inmediatamente inferior a la primera". Una organización utiliza simplemente la expresión "clase ejecutiva".

18. La clase de servicio en cuestión podría definirse bien como la clase inferior a la primera, bien como la clase de servicio inmediatamente superior a la clase económica. Esta última definición, sin embargo, es menos exacta, ya que posibilitaría automáticamente el viaje en primera clase en vuelos en los que no se ofreciera una clase intermedia de servicio entre la clase económica y la primera. Por esa razón, la definición actualmente en uso parece ser más precisa y práctica.

IV. TÉCNICAS INNOVADORAS PARA LA OBTENCIÓN DE SERVICIOS AÉREOS

19. La Comisión Consultiva pidió asimismo al Secretario General que examinara la aplicación de diversas técnicas nuevas para ocuparse de los servicios aéreos, tales como las tarifas para vuelos entre pares de ciudades. La Secretaría viene estudiando hace tiempo maneras de reducir los gastos en concepto de viajes, incluso mediante el establecimiento, por conducto de licitaciones, de tarifas especiales para vuelos entre pares de ciudades por rutas usadas con frecuencia. Esa opción resultó poco eficaz, por lo que las Naciones Unidas hicieron intensas gestiones para reducir los gastos en concepto de viajes por otros medios.

20. Una de las grandes dificultades es que las compañías aéreas exigen garantías de vuelos mínimos y la utilización exclusiva de la compañía aérea a la que se adjudique la ruta por licitación. Las garantías de vuelos mínimos, no obstante, no tienen en cuenta las pautas de viajes de las Naciones Unidas a zonas geográficas concretas, que dependen en gran medida del alcance de las actividades de las Naciones Unidas. Por ejemplo, con la terminación de algunas operaciones de mantenimiento de la paz, el volumen de viajes de las Naciones Unidas a las zonas de esas misiones se ha reducido abruptamente de manera considerable. Si la Secretaría hubiera solicitado ofertas para dichas rutas, la garantía de vuelos mínimos no se habría cumplido y se habrían recibido penalizaciones.

21. Otro obstáculo es que en muchas de las rutas utilizadas con mayor frecuencia por funcionarios de la Secretaría ninguna compañía ofrece vuelos diarios. Dado que las necesidades de viajes se presentan a menudo de manera imprevista, las Naciones Unidas tienen que estar en condiciones de transportar a los viajeros a su destino en cualquier día utilizando la compañía que tenga plazas disponibles en esa ruta. Los billetes comprados al por mayor a una compañía de servicio exclusivo, sin embargo, no se pueden transferir a otra compañía si los planes de viaje cambian. Puesto que alrededor del 30% de todos los billetes que se expiden a viajeros por cuenta de las Naciones Unidas tienen que cambiarse en ruta debido a cambios en los planes de viaje, habría que

comprar billetes nuevos en la localidad de modificación de dichos planes, invalidando los billetes originales no transferibles. La experiencia ha mostrado que el empleo de billetes no transferibles conduce a menudo a que los viajeros queden detenidos durante varios días en localidades a las que la misma compañía aérea no ofrece servicio diariamente.

22. La limitada capacidad de transporte e insuficiente competencia en la mayoría de las rutas transatlánticas de interés para las Naciones Unidas dificultan también la licitación de los vuelos entre pares de ciudades. Por ejemplo, dos de los destinos más importantes para viajes con salida de la Sede - Ginebra y Viena - disfrutaban actualmente de un solo vuelo diario sin escalas, que es explotado conjuntamente por dos compañías aéreas. Los factores de ocupación de ambos vuelos diarios han sido sumamente elevados y los vuelos se encuentran a menudo completos.

23. A fin de reducir aún más los precios de los billetes sin licitar rutas concretas ni conceder garantías de vuelos mínimos, la Secretaría ha obtenido, mediante la concertación de acuerdos de línea de preferencia con algunas de las compañías aéreas principales, descuentos basados en el volumen de viajes a nivel de todo el sistema que oscilan entre el 8% y 12% de los gastos por ese concepto. Hasta la fecha, esto ha tenido como resultado el reembolso a las Naciones Unidas de casi 6 millones de dólares por las compañías aéreas de que se trata. La Secretaría ha negociado también acuerdos especiales adicionales en relación con la mayoría de sus principales destinos en Europa, Asia y África. A consecuencia de ello, se obtuvieron descuentos de hasta un 47% sobre la tarifa más baja de clase económica aplicable normalmente y hasta un 51% en las tarifas de clase ejecutiva. Los precios finales de los billetes así obtenidos son similares a los que consiguen los gobiernos de algunos Estados Miembros grandes mediante la compra al por mayor. En ese sentido, cabe señalar que los Estados Miembros no han prestado asistencia a la Secretaría en sus intentos para obtener tarifas hoteleras y de viajes aéreos similares a las negociadas por los gobiernos nacionales para sus propios viajeros.

24. Según un experto en tarifas negociadas al que la Secretaría consultó recientemente como parte de sus actividades permanentes encaminadas a aumentar la eficacia de los acuerdos en materia de viajes internacionales, la mayoría de los acuerdos basados en el volumen concertados por las Naciones Unidas con algunas de las compañías principales están entre los mejores de la industria de los transportes teniendo en cuenta el volumen y tipo de viajes de que se trata. La Secretaría seguirá estudiando todos los medios posibles para reducir los gastos en concepto de viajes por vía aérea y velando al propio tiempo por que se garantice a sus viajeros un transporte rápido y seguro.

Notas

¹ Véase A/50/692/Add.1, en especial los párrafos 6 y 7, 11 a 17 y 27 a 32.

² ST/AI/249/Rev.3, de 29 de marzo de 1989.

³ Report of the twenty-third session of the Consultative Committee on Administrative Questions (COORDINATION/R.391), de 11 de abril de 1962, párrs. 67 a 69.

Notas (continuación)

⁴ Nota del Secretario del Comité Administrativo de Coordinación sobre las condiciones de viaje (ACC/1981/PER/11), de 3 de junio de 1981, párr. 21.

⁵ Report of the fifty-six session of the Consultative Committee on Administrative Questions (Financial and Budgetary Questions) (ACC/1982/6), de 12 de marzo de 1982, párrs. 26 a 28.

⁶ ST/AI/249/Rev.2, de 15 de agosto de 1983.

⁷ Nota de la secretaría del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas sobre las cuestiones derivadas del informe de la reunión de los Directores de Servicios Médicos del sistema de las Naciones Unidas, (CCAQ(PER)/72/CRP.3), de 26 de febrero de 1990, págs. 3 y 4.

⁸ Report of the seventy-second session of the Consultative Committee on Administrative Question (Personnel and General Administrative Questions) (ACC/1990/4), de 29 de marzo de 1990, párrs. 133 y 134.
