



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 19: Actividades y política de cooperación técnica en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y mediante acuerdo de fondos fiduciarios (FF) durante el período 2004-2006

**ACTIVIDADES Y POLÍTICA DE COOPERACIÓN TÉCNICA EN EL MARCO
DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
Y MEDIANTE ACUERDOS DE FONDOS FIDUCIARIOS (FF)
DURANTE EL PERÍODO 2004-2006**

(Nota presentada por el Consejo de la OACI)

RESUMEN

La presente nota contiene un informe sobre las actividades de cooperación técnica durante el período 2004-2006 incluyendo expertos, becas y adquisiciones, y se describe la pertinencia de estas actividades para el logro de los Objetivos estratégicos de la OACI.

A fin de entender mejor los acontecimientos recientes, también se incluyen antecedentes históricos del Programa de cooperación técnica de la OACI y una visión general de las actividades del Programa de cooperación técnica en los últimos 10 años, comprendidos los ingresos y gastos del Fondo AOSC y la magnitud del programa por tipo de fondos.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a consultar este informe al considerar la nota A36-WP/48, EX/13 (Actualización sobre la nueva política de cooperación técnica).

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota está relacionada con todos los Objetivos estratégicos.
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica.
<i>Referencias:</i>	A36-WP/48, EX/13 <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea</i> (al 8 de octubre de 2004) (Doc 9848)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La OACI comenzó a ejecutar proyectos de cooperación técnica en 1951 (Resolución A4-20 de la Asamblea) con fondos de la cuenta especial de las Naciones Unidas de asistencia técnica para el desarrollo económico [Resolución 222(A)IX del Consejo Económico y Social (ECOSOC)]. Como el organismo especializado de las Naciones Unidas para la aviación civil internacional, la OACI ha sido el organismo de ejecución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para proyectos de aviación civil desde 1975.

1.2 Durante los 55 años transcurridos desde 1951 hasta 2006, la Dirección de cooperación técnica (TCB) ejecutó proyectos de aviación civil por un valor aproximado de \$2 mil millones EUA. Hasta 1971, los fondos del ECOSOC para cooperación técnica (en aquel entonces todavía llamada asistencia técnica) que se asignaban al sector de la aviación civil ascendían a menos de \$3 millones EUA. De 1970 a 1982 se produjo un rápido crecimiento del Programa de cooperación técnica de la OACI con fondos del PNUD, después de lo cual se registró una disminución constante del financiamiento básico del PNUD como resultado de la reorientación de los fondos del PNUD hacia sectores de desarrollo distintos a la aviación civil. Esto contribuyó a déficits anuales recurrentes en el Programa de cooperación técnica por más de una década desde 1983.

1.3 Por solicitud del Consejo, en abril de 1990 un antiguo administrador adjunto del PNUD, preparó un informe exhaustivo sobre la estructura, operaciones y funciones de la TCB, seguido de un análisis a fondo de las actividades de cooperación técnica de la OACI realizado por la Dependencia Común de Inspección (DCI) en 1991. En ambos informes se hicieron recomendaciones para remediar la situación financiera adversa de la TCB, en especial mediante la reestructuración de la Dirección.

1.4 Según el informe de la DCI, las razones más importantes de los déficits anuales recurrentes en el Fondo para los gastos administrativos y operacionales (AOSC) desde 1983 eran la reducción en el pago de gastos de apoyo que el PNUD hacía a la OACI y la financiación de numerosos puestos y otros gastos del Programa regular con cargo al Fondo AOSC. En el informe se recalca que, en ese momento, la OACI era la única organización en el sistema de las Naciones Unidas que no utilizaba su Presupuesto regular para apoyar su Programa de cooperación técnica¹.

1.5 Las medidas que tomó la OACI para hacer una reestructuración importante de la TCB, basándose en las constataciones de ambos informes así como en el cumplimiento de la Resolución A29-20 (reemplazada por la A35-20) gradualmente llevaron a la eliminación total del déficit del Programa, que había alcanzado la suma de \$13,5 millones EUA entre 1983 y 1995 y que tuvo que ser financiado con el superávit acumulado en el Fondo AOSC que ascendía a \$11,4 millones EUA al final de 1983, así como con una transferencia, con la aprobación del Consejo, de \$2,7 millones EUA del Fondo para la terminación de servicios, en 1988.

1.6 Si bien los proyectos de costos compartidos del PNUD son financiados casi exclusivamente por los propios gobiernos, en la actualidad la contribución básica del PNUD representa alrededor del 0,1% del total del Programa de cooperación técnica. No obstante, esta disminución se ha compensado con un aumento constante de los fondos proporcionados por los países en desarrollo que,

¹ En el informe de 2002 de la DCI sobre los costos de apoyo relacionados con las actividades extrapresupuestarias se indica que la OACI es uno de los pocos organismos de las Naciones Unidas que no aplica el principio de asociación (compartir los costos de apoyo) y que sus órganos legislativos exigen recuperar los costos totales incurridos en el apoyo a todas las actividades (de cooperación técnica). En la nota A36-WP/48, EX/13 se informa sobre los costos compartidos entre el Programa regular de la OACI y el Programa de cooperación técnica y sobre la solicitud del Consejo de que se elimine la financiación cruzada existente entre el presupuesto del Programa regular de la OACI y el Fondo AOSC.

desde principios de 1990, convencidos de las ventajas de mejorar sus instalaciones y servicios de aviación civil con la participación del Programa de cooperación técnica de la OACI, empezaron a financiar sus propios proyectos de cooperación técnica. Estos fondos representan actualmente un 98% del Programa total. Las contribuciones extrapresupuestarias de otros donantes, incluyendo bancos de desarrollo, organizaciones regionales, instituciones de financiación y la industria de la aviación, han representado un promedio del 2% del programa total.

1.7 El hecho de que el Programa de cooperación técnica de la OACI esté financiado casi en su totalidad por países en desarrollo sin ningún apoyo directo del Programa regular coloca a la Organización en una situación singular en el sistema de las Naciones Unidas, y es un testimonio de la confianza de los Estados contratantes de la OACI participantes en el Programa de cooperación técnica en la eficiencia y efectividad de los servicios proporcionados por la TCB.

1.8 Como resultado, la TCB ha estado funcionando con un superávit desde 1996 hasta la fecha, con excepción del año 2002. Específicamente, de 1994 a 2000, la ejecución del programa volvió a un nivel medio de aproximadamente \$55 millones EUA anuales y en los últimos cinco años ha aumentado significativamente como resultado de un incremento importante en los proyectos relacionados con equipos.

1.9 Por último, se recuerda que, de conformidad con el Reglamento financiero de la OACI (Artículo IX), la Dirección de cooperación técnica de la OACI debe autofinanciarse. Las cuotas que abonan los Estados contratantes a la OACI sólo financian las actividades del Programa regular, mientras que los costos de administración y funcionamiento de la TCB se sufragan mediante los gastos administrativos que se cargan a los proyectos ejecutados por la Dirección y administrados por el Secretario General mediante el Fondo AOSC. Cabe señalar que, en la medida de lo posible, las actividades de cooperación técnica que lleva a cabo la Organización continúan basándose en el principio de recuperación de costos.

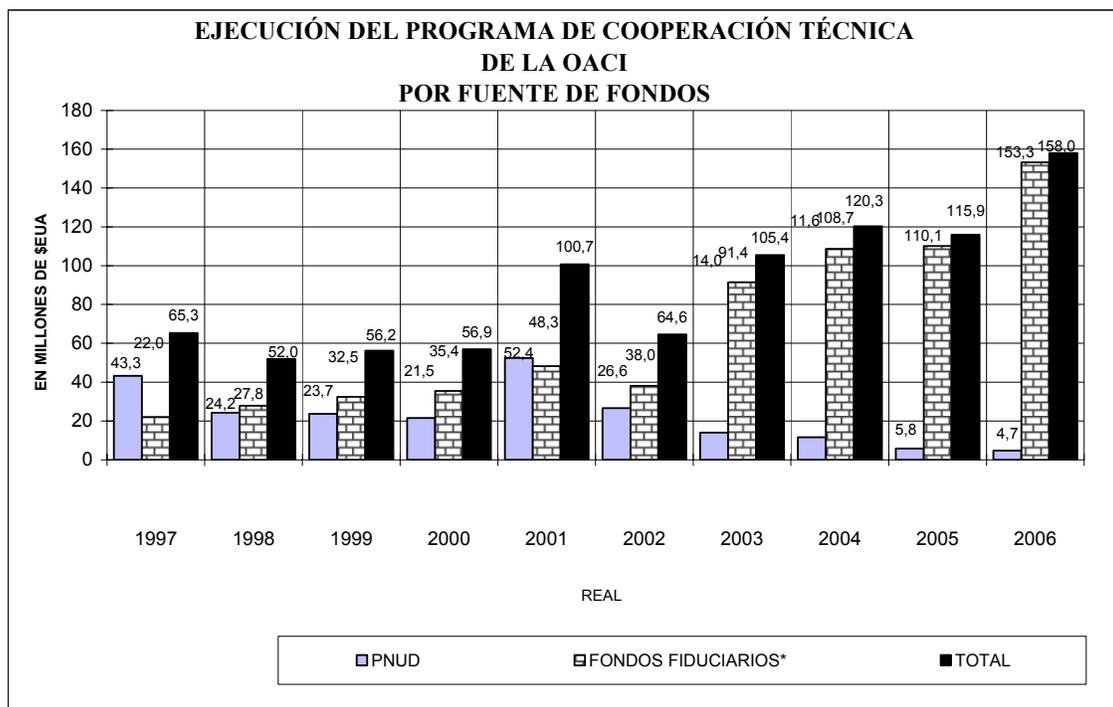
1.10 Se aplican tasas variables que no excedan del 10% a diversos componentes de los acuerdos de servicios administrativos (MSA) según la complejidad de la actividad o servicio que se proporcione. Las tasas del Servicio de compras de aviación civil (CAPS) son variables y regresivas; empiezan en 6% para las órdenes de compra de \$10 000 a \$100 000 EUA y se reducen al aumentar el valor de las órdenes de compra. Estas tasas se negocian y se acuerdan con los Estados y se indican en el documento del proyecto y acuerdo que se firma con la OACI. Los cargos administrativos para los proyectos de fondos fiduciarios están relacionados con las tasas del PNUD y por consiguiente son de un 10% aproximadamente. Desde la introducción de los proyectos MSA en 1993, éstos han aumentado progresivamente hasta alcanzar \$133,8 millones EUA en 2006, o sea 84,7% del total de ejecución del programa que asciende a \$158 millones EUA.

2. INFORME SOBRE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN TÉCNICA

2.1 Ejecución total del Programa en los últimos 10 años

2.1.1 En la Tabla 1 se presenta un resumen de la ejecución del Programa de cooperación técnica por tipo de fondos en el último decenio, que demuestra que el programa ejecutado ha aumentado considerablemente en los dos últimos trienios, de \$57 millones EUA en el año 2000 a \$158 millones EUA en 2006, lo cual representa un aumento de aproximadamente 177%.

TABLA 1



PNUD incluye proyectos con fondos PNUD básicos y de costos compartidos.

Para 2006, fondos PNUD básicos = \$0,2 millones EUA y PNUD con costos compartidos = \$4,5 millones EUA.

* Los fondos fiduciarios incluyen: Acuerdos de fondos fiduciarios, Acuerdos de servicios administrativos y Servicios de compra de la aviación civil. Todos los fondos provienen de los Gobiernos y otras entidades.

2.1.2 La implantación de equipos ha aumentado constantemente desde un promedio de 39,6% del total del programa ejecutado entre 1997 y 2000, hasta un promedio de más del 73% entre 2001 y 2006. El aumento en las adquisiciones se debe a contratos grandes de equipo concertados por la Organización, que implican tasas de gastos administrativos inferiores; el número promedio de órdenes de compra disminuyó ligeramente.

2.2 Programa de cooperación técnica 2004-2006

2.2.1 En la Tabla 2 se presenta el programa total ejecutado en 2004-2006. Se demuestra que el programa ejecutado, en particular los proyectos con fondos fiduciarios, incluyendo MSA y CAPS, aumentó aproximadamente un 109% en comparación con el trienio 2001-2003. Las cantidades sufragadas con recursos básicos del PNUD disminuyeron aún más hasta representar menos del 1% del total del Programa de cooperación técnica en el trienio en curso, mientras que los proyectos de costos compartidos del PNUD en 2004-2006, que son financiados principalmente por Gobiernos, se elevaron a \$19,1 millones EUA, o sea el 4,8%, en comparación con \$89 millones EUA o 33% del programa total en 2001-2003.

TABLA 2

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA PUESTO EN EJECUCIÓN, 2004-2006
(en millones de dólares EUA)

AÑO	PNUD			FONDOS FIDUCIARIOS				TOTAL GENERAL
	BÁSICOS	COSTOS COMPARTIDOS	TOTAL PNUD	F.F.	CAPS	MSA	TOTAL	
2004	2,0	9,6	11,6	18,0	15,5	75,2	108,7	120,3
2005	0,8	5,0	5,8	29,3	7,1	73,7	110,1	115,9
2006*	0,2	4,5	4,7	14,9	4,6	133,8	153,3	158,0
Total	3,0	19,1	22,1	62,2	27,2	282,7	372,1	394,2
Tres años anteriores	4,0	89,0	93,0	15,5	77,6	84,6	177,7	270,7

Básicos: Proyectos PNUD (fondos suministrados por el PNUD)
 Costos compartidos: Proyectos PNUD (99% de los fondos suministrados por Gobiernos)
 F.F.: Fondos fiduciarios (fondos suministrados por Gobiernos y otras entidades)
 CAPS: Servicio de compras de la aviación civil (fondos suministrados por Gobiernos y otras entidades)
 MSA: Acuerdos de servicios administrativos (fondos suministrados por Gobiernos y otras entidades)

2.3 Actividades relacionadas con expertos, becas, equipos y servicios, 2004-2006

2.3.1 Los tres componentes principales de los proyectos ejecutados por la OACI son expertos contratados para prestar cooperación técnica en el terreno, becas otorgadas al personal de las administraciones de aviación civil seleccionado por el gobierno y equipo y servicios adquiridos para los proyectos. En el Informe anual del Consejo sobre los años 2004, 2005 y 2006 se proporciona una descripción detallada de las actividades de cooperación técnica de la OACI ejecutadas en ese período.

2.3.2 El aumento de los programas de instrucción en el país dirigidos por instructores contratados a través de la OACI/TCB, además del aumento del 9% en el número de becas otorgadas entre 2004 y 2006 (1 654) en comparación con las 1 518 otorgadas entre 2001 y 2003, demuestran la creciente concienciación de los Estados acerca de la importancia de la instrucción en aviación civil. Además, para compensar la falta de financiación del PNUD que tradicionalmente apoyaba las becas de instrucción, los Estados beneficiarios también incluyen en el componente de adquisiciones de sus proyectos de cooperación técnica de la OACI una buena capacitación de sus funcionarios nacionales.

2.3.3 El número total de expertos en el terreno y consultores contratados en el período 2004-2006 fue 1 443, lo que representa un aumento del 13,5% en comparación con los 1 271 contratados en los tres años anteriores.

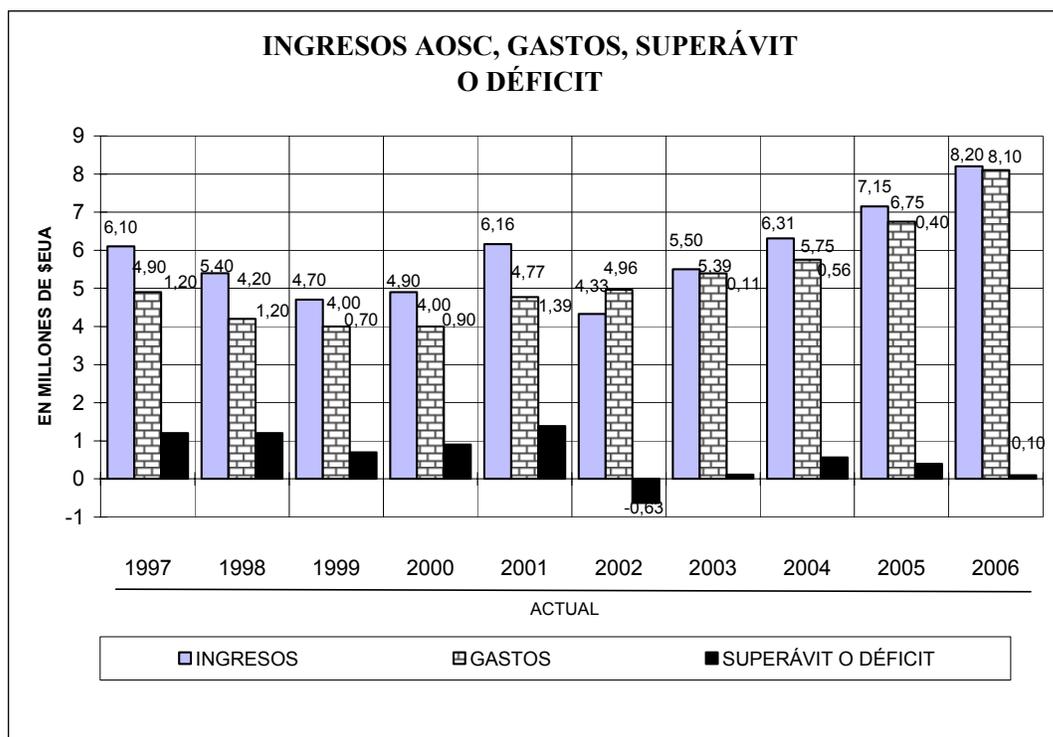
2.3.4 La implantación de equipos aumentó en un 41% en el trienio en curso, alcanzando un total de \$289,9 millones EUA en comparación con \$205,2 millones EUA entre 2001 y 2003.

2.4 Ingresos y gastos del Fondo AOSC

2.4.1 Como puede observarse en la Tabla 3, en 9 de los últimos 10 años, la TCB ha podido mantener un equilibrio entre los ingresos y los gastos sin sobrecargar a los países en desarrollo, que están aportando alrededor del 98% de los fondos proporcionados para el Programa de cooperación técnica.

2.4.2 En 2004, 2005 y 2006, los ingresos excedieron los gastos en \$0,5 millones EUA, \$0,4 millones EUA y \$0,1 millones EUA, respectivamente.

TABLA 3



2.5 Pertinencia del Programa de cooperación técnica de la OACI de 2004-2006 con respecto a los Objetivos estratégicos

2.5.1 En concordancia con los Objetivos estratégicos de la OACI para 2005-2010, el tipo de apoyo proporcionado a través de los proyectos de cooperación técnica de la OACI durante el trienio 2004-2006 varía e incluye, entre otras cosas; a) planificación maestra de la aviación civil; b) desarrollo de recursos humanos; c) administración y legislación; d) comunicaciones y navegación; e) seguridad de la aviación; f) aeronavegabilidad y operaciones de vuelo; g) sistemas de gestión de la seguridad operacional; h) planificación, construcción y gestión de aeropuertos; i) servicios de tránsito aéreo; j) búsqueda y salvamento; k) introducción de la metodología TRAINAIR.

2.5.2 Se contrataron expertos internacionales para apoyar a las administraciones nacionales de aviación civil en diferentes áreas acordes con las prioridades de la OACI, incluyendo operaciones de vuelo, aeronavegabilidad, certificación de aeródromos, sistemas de gestión de la seguridad operacional, seguridad de la aviación, gestión del tránsito aéreo, CNS/ATM, sistemas mundiales de navegación por

satélite, radares y ayudas para la navegación, comunicaciones, meteorología aeronáutica, investigación/prevenición de accidentes de aviación, planificación, desarrollo y operaciones aeroportuarias y legislación aeronáutica, entre otras.

2.5.3 La instrucción con becas de personal nacional se concentró en los campos de administración y legislación de la aviación civil, control de tránsito aéreo, servicios de búsqueda y salvamento, mantenimiento de aeronaves y aeronavegabilidad, operaciones de vuelo, investigación y prevención de accidentes de aviación, seguridad de la aviación, comunicaciones aeronáuticas y mantenimiento de ayudas para la navegación, servicios meteorológicos aeronáuticos, ingeniería y mantenimiento de aeropuertos, sistemas de gestión de seguridad operacional, medicina aeronáutica y tecnología de instrucción. En el período 2004-2006, también se capacitó localmente a personal nacional en una o más de las disciplinas mencionadas. También se impartió instrucción técnica como parte del componente de adquisiciones de los proyectos en relación con los equipos que se citan en el párrafo 2.5.4, incluyendo instrucción en mantenimiento, instrucción en la fábrica y en el lugar de trabajo, y capacitación de inspectores.

2.5.4 Los equipos y servicios adquiridos durante el trienio tuvieron un impacto directo en las mejoras de la seguridad operacional y seguridad de los aeropuertos, comunicaciones e infraestructura de navegación aérea así como en la eficiencia de las operaciones de aviación en los países en cuestión, de conformidad con los Objetivos estratégicos A, B y D. En particular, los expertos de la OACI aseguraron que las especificaciones técnicas cumplieran los SARPS aplicables de la OACI y los planes regionales de navegación aérea. Las adquisiciones y los contratos otorgados en el período 2004-2006 comprenden equipo de comunicaciones, navegación y vigilancia, equipo de calibración en vuelo, equipo automatizado de observación meteorológica (AWOS), simuladores de control de tránsito aéreo y de vuelo y equipo para aeropuertos y equipo conexo.

2.5.5 Con respecto al Objetivo estratégico A, el Programa de desarrollo cooperativo de la seguridad operacional y el mantenimiento de la aeronavegabilidad (COSCAP) continuó cooperando con los Estados en sus esfuerzos por remediar las deficiencias relacionadas con la seguridad operacional detectadas en el Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP). En coordinación con el Programa de la estrategia unificada, la cooperación técnica se realiza sobre una base subregional, reduciendo así los costos de modo significativo. Aspirando a establecer una estructura subregional de vigilancia de la seguridad operacional, el objetivo del COSCAP es mejorar la capacidad de vigilancia de la seguridad operacional de los Estados participantes, facilitando un enfoque coordinado para compartir la experiencia técnica y capacitar a inspectores nacionales. La TCB está actualmente ejecutando 10 proyectos COSCAP con la participación de 85 Estados en las regiones de Asia y Pacífico, Europa y Oriente Medio, África y las Américas.

2.5.6 En concordancia con el Objetivo estratégico B, el Programa cooperativo de seguridad de la aviación (CASP) propone una solución rentable para solucionar deficiencias comunes de seguridad de la aviación a nivel regional y mejorar el cumplimiento, por parte de los Estados participantes y de sus aeropuertos internacionales, de los requisitos internacionales de seguridad de la aviación y de los SARPS de la OACI. El CASP también tiene como objetivo crear una estructura regional que promueva la cooperación y coordinación en cuestiones de seguridad de la aviación y fomente el intercambio de información entre autoridades de seguridad de la aviación, así como una mayor armonización de las medidas de seguridad de la aviación y de la capacitación del personal. En el trienio pasado continuó la ejecución de un proyecto CASP en la región Asia y Pacífico con la participación de 18 Estados.

2.5.7 Además de lo expuesto, cabe señalar que varios proyectos en países específicos, que se llevaron a cabo durante el período, incluyeron actividades concretas para mejorar la seguridad operacional y la protección de la aviación.

2.5.8 Con respecto al Objetivo estratégico D, cabe señalar que la ejecución del programa en 2004-2006 incluyó varios proyectos en países específicos y cuatro proyectos regionales para modernizar los sistemas de navegación aérea, incluyendo la transición a los sistemas CNS/ATM. Estos proyectos promovieron la cooperación interregional, asegurando el cumplimiento del Plan mundial, de los planes regionales de navegación aérea y de las normas aplicables de la OACI mediante la adquisición de equipo, suministro de expertos e instrucción especializada para personal técnico y operacional en los campos de navegación aérea y gestión del tránsito aéreo. Otros proyectos en países específicos para mejorar la eficiencia de las operaciones de aviación incluyeron la elaboración de planes maestros para aeropuertos, la rehabilitación de aeropuertos y de servicios de tránsito aéreo y la planificación para el desarrollo o modernización de aeropuertos e instalaciones de navegación aérea.

2.5.9 El Capítulo V y los apéndices del Informe anual del Consejo sobre 2004, 2005 y 2006 contienen información detallada sobre proyectos específicos de cooperación técnica, y los logros de los proyectos.

2.6 Programa de cooperación técnica para 2007

2.6.1 Al redactar esta nota, el Programa de cooperación técnica para 2007 todavía estaba en preparación, y se estimaba en alrededor de \$183,4 millones EUA, al 31 de marzo de 2007, con una tasa de ejecución de aproximadamente 82%. Continúan los esfuerzos por agrandar el programa y aumentar la ejecución. Cabe señalar que los fondos proporcionados por Estados en desarrollo para financiar sus propios proyectos representan el 98% del programa. Los ingresos para 2007 se estiman en \$8,6 millones EUA y se prevén gastos por \$8,5 millones EUA, de los cuales \$1,6 millones EUA se relacionan con costos de personal y servicios del Programa regular financiados mediante el Fondo AOSC, en las Oficinas regionales, la Dirección de asuntos jurídicos, la Sección de tecnología de la información y las Subdirecciones de finanzas y de recursos humanos. Las anteriores cifras presupuestarias no incluyen los gastos de apoyo adicionales que se proponen transferir del Presupuesto del Programa regular al Fondo AOSC en 2007. En 2006 esos gastos de apoyo adicionales ascendieron a \$549 000 EUA (véase A36-WP/48, EX/13).

2.6.2 Cabe señalar que en los cálculos para 2007 se prevé un superávit de \$167 000 EUA y que el superávit acumulado del AOSC a fines de 2007 se estima en \$6,1 millones EUA después de reservar \$2 millones EUA para financiar parte de la modernización de los sistemas financieros de la OACI, que se ha estimado en \$8 millones EUA (véase la Resolución A35-32 de la Asamblea). El superávit acumulado, que consta de ingresos por gastos administrativos, intereses e ingresos provenientes de los servicios de viajes proporcionados por la TCB a la Organización y a los proyectos, sirve como reserva para cubrir las prestaciones por terminación del servicio del personal financiado por el AOSC, que ascendían a \$4,0 millones EUA a fines de 2006 y los posibles déficits en las operaciones del Programa de cooperación técnica.