

ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 13.1: Actividades y criterios relativos a la cooperación técnica proporcionada en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y mediante acuerdos de fondos fiduciarios (FF) durante el período 2001 - 2003

RESUMEN

En esta nota se proporciona información sobre los antecedentes históricos relativos a las actividades de la Dirección de cooperación técnica, en particular durante los últimos 21 años. La información que aquí se proporciona incluye una comparación entre los ingresos y los gastos del Programa de cooperación técnica, así como su magnitud por tipo de financiamiento. La nota también contiene un informe detallado de las actividades de cooperación técnica de 2001 a 2003, e incluye información sobre expertos, becas y adquisiciones.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA OACI

1.1 La OACI comenzó a ejecutar proyectos de cooperación técnica en 1951 con los fondos recibidos de la cuenta especial de las Naciones Unidas destinada a la asistencia técnica para el desarrollo económico¹. Como 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 los proyectos de aviación civil desde 1975. Como consecuencia del desvío de fondos del PNUD hacia otros sectores de desarrollo distintos de la aviación civil a partir del último decenio, el financiamiento básico del PNUD, que al principio constituía la fuente principal de financiamiento para los proyectos de cooperación técnica de la OACI, ha disminuido en forma sostenida hasta representar cerca de 2,7% del Programa de cooperación técnica de la OACI. Esa caída se compensó con un aumento continuo de los fondos que deben aportar los Estados contratantes para financiar sus propios proyectos de aviación civil, que ahora representan el 95% del total del programa, como se indica a continuación.

1.2 Durante los 52 años transcurridos de 1951 a 2003, la Dirección de cooperación técnica (TCB) ejecutó proyectos de aviación civil por un valor aproximado de \$1 571 millones EUA. Hasta 1971, los fondos del ECOSOC para 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 aumento en el programa técnico de aviación civil; a partir de entonces, se registró una disminución importante del financiamiento básico del PNUD. Como resultado, la TCB incurrió en déficit de 1983 a 1993 (véase la Tabla 2 adjunta), que se

¹ Resolución 222(A)(IX) del Consejo Económico y Social (ECOSOC)

financiaron con el superávit acumulado del fondo de gastos de los servicios administrativos y operacionales (AOSC). Desde comienzos del decenio de 1990, los países en desarrollo, convencidos de los beneficios de mejorar sus instalaciones de aviación civil mediante el Programa de cooperación técnica de la OACI, comenzaron a financiar sus propios proyectos de cooperación técnica.

1.3 Con relación a una solicitud del Consejo, en abril de 1990, el Administrador adjunto del PNUD, Sr. G. Arthur Brown, preparó un informe exhaustivo sobre la estructura, operaciones y funciones de la TCB, en el que se recomendaron medidas instrumentales, que luego se adoptaron para reestructurar la Dirección con el objetivo de reducir su déficit. En 1991, la Dependencia Común de Inspección (DCI) emprendió un estudio exhaustivo de las actividades de cooperación técnica de la OACI, en el que se identificaban los problemas financieros inmediatos de la TCB, se proponían recomendaciones para resolverlos y se reseñaban las directrices que debían orientar a la OACI en cuanto a su política futura de cooperación técnica, en particular la nueva reestructuración de la TCB y su integración funcional y financiera en la estructura de la Organización. Cabe señalar que las medidas adoptadas en ese sentido como seguimiento de la Resolución A29-20 de la Asamblea (sustituida por la A33-21) contribuyeron particularmente a la eliminación del déficit del programa, que era de \$2,5 millones EUA en 1991. La Dirección ha estado funcionando con superávit desde 1996 al presente, a excepción del año 2002, cuando se informó un déficit de \$630 000 EUA, como resultado de las transacciones correspondientes a adquisiciones por un valor superior a los \$6 millones EUA que, si bien se iniciaron en 2002, sólo pudieron darse a conocer en 2003, de conformidad con las políticas contables pertinentes de la OACI.

1.4 Como corroboración del análisis que figura en los párrafos precedentes, las cifras que se presentan en las Tablas 1 y 2 adjuntas demuestran que hubo una reducción del 33% en la ejecución del Programa de cooperación técnica entre 1982 y 1993, que se tradujo en una reducción del 35% en los ingresos del programa. No obstante, en 1994, el grado de ejecución del programa volvió a su nivel medio, de aproximadamente \$50 millones EUA anuales. Por otro lado, como resultado de la reducción del porcentaje de las tasas generales de administración aplicadas a los proyectos de cooperación técnica del 13% al 10% o menos, los ingresos obtenidos de la ejecución del programa siguieron siendo bajos. No obstante, mediante la continua aplicación del concepto de plantilla básica y la integración progresiva de la TCB en la estructura de la Organización, la Dirección pudo reducir sus gastos a unos \$5,6 millones EUA en el año 2003, frente a \$8,9 millones EUA en el año 1982. En 2003, la ejecución alcanzó un valor estimado en \$93,2 millones EUA, que representó un aumento de \$33,4 millones EUA con respecto a 1982.

1.5 Dada la reducción drástica y continua de los fondos otorgados por el PNUD para financiar proyectos de aviación civil, fue necesario que la TCB creara nuevos tipos de proyectos para alentar el surgimiento de nuevas fuentes de financiamiento para proyectos de la OACI. El Servicio de compras de aviación civil (CAPS) se introdujo para facilitar la adquisición de equipos mediante el uso de una escala de tasas de despacho progresivamente descendentes en función del valor de la compra. En el marco de un acuerdo de servicios administrativos (MSA), en lugar de establecerse una tasa fija expresada como porcentaje del valor del contrato, se calcula una tasa general que permita recuperar los costos de gestión y administrativos en que incurre la Organización para la ejecución del proyecto, y puede variar dentro de los componentes del proyecto. Las cifras indican que los MSA aumentaron progresivamente de \$0,5 millón en 1993 a \$38,8 millones en 2003, y 96 entidades se encuentran actualmente inscritas en el CAPS.

1.6 En cumplimiento de lo resuelto en la Cláusula dispositiva 8 de la Resolución A33-21 de la Asamblea, por medio de la cual se alienta al Consejo y al Secretario General a adoptar una estructura y un mecanismo de ejecución para la Dirección de cooperación técnica en que se aplicarían métodos de tipo comercial a fin de permitir asociaciones fructíferas con las instituciones de financiación y los Estados beneficiarios, el Consejo concluyó que había necesidad de permitir una mayor flexibilidad operacional a la TCB, si bien manteniendo los controles apropiados. Se presenta este tema a la Asamblea para su consideración en el marco de la A35-WP/15, EX/4.

2. INFORME SOBRE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN TÉCNICA CORRESPONDIENTES A 2001-2003

2.1 Programa de cooperación técnica, 2001-2003

2.1.1 En los informes anuales del Consejo para los años 2001, 2002 y 2003, se reseñan en detalle las actividades de cooperación técnica de la OACI realizadas durante esos años. En la Tabla 3 (adjunta), se hace un resumen de los fondos con que contó el Programa de cooperación técnica durante ese período. También se indica, con fines de comparación, la actividad desarrollada durante el trienio anterior. Al analizar la tabla, se observa que el programa total puesto en ejecución en el período 2001-2003 registró un importante aumento del 62,7% con respecto al trienio anterior. No obstante, las cantidades sufragadas con fondos del PNUD, excluyendo la contribución gubernamental de contraparte en efectivo (GCCC) y la compartición de costos, disminuyeron hasta representar cerca de 2,7% del financiamiento básico otorgado por el PNUD.

2.1.2 La tasa media de ejecución correspondiente a 2001-2003 fue del 82%, cifra inferior en apenas un 1% a la del trienio anterior, que era de 83%, y demuestra que el programa se basa en una tasa de ejecución continua de alrededor de 80% en el decenio actual.

2.1.3 Los tres componentes principales de los proyectos que pone en ejecución la OACI son **los expertos** contratados para poner en ejecución el proyecto en el terreno, **las becas** otorgadas al personal de las administraciones de aviación civil seleccionado por el gobierno y **el equipo** adquirido para los proyectos. En la Tabla 4 (adjunta), se proporcionan datos sobre esos tres factores durante el período comprendido entre 2001 y 2003, así como el total de las actividades de los tres años anteriores a 2000. Puede observarse, a partir de la tabla, que se redujo en un 11,4% el número de becas otorgadas en los años 2001 a 2003, en comparación con el número de becas otorgadas en los años 1998 a 2000. Ello se debió a que el PNUD no otorgó el financiamiento que tradicionalmente apoyaba la instrucción por medio de becas. Para compensar la reducción en el número de becas otorgadas, en los dos últimos años hubo una tendencia a que los Estados beneficiarios incluyeran en el componente destinado a adquisiciones de sus proyectos de cooperación técnica de la OACI gran parte de los costos de instrucción de sus expertos nacionales. También hubo una tendencia a contratar instructores a través de la OACI/TCB para que impartieran cursos de instrucción en los países beneficiarios, en lugar de otorgar becas individuales. El número total de personas que asistieron a cursos de instrucción del sector privado en el marco de contratos de gran envergadura en 2003 fue de 356, con un costo total de \$833 696 EUA. También puede observarse en la tabla que se registra un aumento de 23,6% en el número de expertos y consultores contratados en el período 2001-2003 en comparación con el trienio anterior.

2.1.4 En el marco de los proyectos de la OACI, se ha proporcionado una asistencia de carácter amplio, que ha incluido, entre otros aspectos: a) la planificación general de la aviación civil; b) el desarrollo de recursos humanos; c) la administración y legislación; d) las comunicaciones y ayudas para la navegación; e) la seguridad de vuelo; f) la aeronavegabilidad y las operaciones de vuelo; g) la planificación, construcción y gestión de los aeropuertos; h) los servicios de tránsito aéreo; i) el transporte aéreo y j) la seguridad de la aviación. La información detallada relativa a la asistencia prestada y los países que participaron figura en el Capítulo V del Informe anual del Consejo para los años 2001, 2002 y 2003.

2.1.5 En particular, el establecimiento de los programas de auditoría USOAP y USAP de la OACI, en materia de seguridad de vuelo y seguridad de la aviación, como elementos eficaces para centrar el apoyo y la asistencia en las necesidades específicas de los Estados contratantes, ha contribuido a ampliar las actividades de cooperación técnica de la OACI más allá de los objetivos de desarrollo tradicionales del PNUD y de los Estados contratantes, para centrarse en la ejecución de los objetivos de los programas prioritarios de la OACI mediante la ejecución y aplicación de medidas correctivas eficaces para rectificar las deficiencias detectadas en los informes de las auditorías.

2.2 Programa de cooperación técnica para 2004

2.2.1 En la fecha en que se redactaba esta nota, el Programa de cooperación técnica para 2004 todavía estaba en preparación, y se estimaba en \$110 millones EUA, al 31 de diciembre de 2003, con una tasa de ejecución estimada en aproximadamente el 82%. Se sigue tratando de lograr un programa de mayor escala y un grado de ejecución aún mayor. Cabe señalar que, de un programa de \$110 millones EUA, los fondos básicos del PNUD representan únicamente \$3 millones EUA.

2.3 Ingresos y gastos

2.3.1 En la Tabla 5 se facilita información sobre los ingresos y gastos de cooperación técnica correspondientes a los años 2001, 2002 y 2003. Durante ese trienio, los ingresos superaron a los gastos en 2001, con un superávit de \$1,4 millón EUA; en 2002, se registró un déficit de \$633 000 EUA, mientras que para 2003 se prevé un superávit estimado de \$144 000 EUA.

2.3.2 Del examen del funcionamiento del Programa de cooperación técnica se desprende lo siguiente:

- a) Si bien el nivel de ejecución del programa en este trienio superó en gran medida el nivel medio alcanzado al principio del decenio de 1980, los ingresos obtenidos ascendieron aproximadamente a la mitad de los ingresos derivados de la ejecución en 1982. Eso se debió a una reducción de las tasas generales del 13% al 10% o menos, ya que fue inferior el porcentaje general proveniente de los proyectos de MSA y CAPS, de alrededor de 5,5% en promedio.
- b) A pesar de esa reducción en las tasas generales, la TCB continuó registrando superávit, excepto en 2002, debido a que, de conformidad con las políticas contables pertinentes de la OACI, se registraron en el ejercicio económico subsiguiente transacciones iniciadas a fin de año correspondientes a adquisiciones significativas. Por consiguiente, además del aumento de la envergadura del Programa, el factor principal para la obtención del superávit fue la reducción continua de los gastos, que se efectuó mediante una disminución de la plantilla de personal y de otros gastos, sumada a la aplicación continua de medidas para aumentar la eficiencia y la eficacia de la Dirección. Una comparación entre los gastos de 1982 y los de 2003 muestra una

reducción de más del 37%. Esto sólo fue posible mediante la aplicación de una nueva política de cooperación técnica y al estricto control presupuestario ejercido por el Consejo y la Secretaría.

- c) La disminución continua de los fondos básicos otorgados por el PNUD para financiar proyectos de aviación civil generó la necesidad de que la TCB se concentrara en el financiamiento otorgado por los Estados contratantes que participan en el Programa de cooperación técnica y en la movilización de recursos de fuentes no tradicionales de fondos, como las organizaciones y entidades de financiación regionales, las empresas de aviación y el sector privado.
- d) Las nuevas tendencias de cooperación técnica han conducido a la ampliación de las actividades del Programa de cooperación técnica más allá de los objetivos de desarrollo tradicionales del PNUD y de los Estados contratantes para concentrarse en la aplicación de los SARPS de la OACI, así como en la ejecución de los programas prioritarios de la Organización, particularmente en materia de seguridad de vuelo y seguridad de la aviación, como medida de seguimiento y asistencia para rectificar las deficiencias detectadas mediante las auditorías de la OACI; los proyectos se ejecutan a escala regional o subregional.

3. **DECISIÓN DE LA ASAMBLEA**

3.1 Se invita a la Asamblea a tomar nota de la información relativa a la continua mejora en el funcionamiento del Programa de cooperación técnica en el período 2001-2003 que se proporciona en esta nota, y a remitirse a la misma al examinar la nota A35-WP/5, EX/1 (Transición a una nueva política de cooperación técnica).

TABLA 1

**EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA OACI
POR FUENTE DE FINANCIACIÓN, 1982 - 2003
(en millones de dólares EUA)**

EJECUCIÓN									
PNUD					FONDOS FIDUCIARIOS				TOTAL GENERAL
AÑO	BÁSICA ¹	C.S. ²	GCCC ³	Total	T.F. ⁴	CAPS ⁵	MSA ⁶	Total	
1982	29,5	5,8	-	35,3	23,2	1,3	-	24,5	59,8
1983	21,4	6,2	-	27,6	22,1	1,8	-	23,9	51,5
1984	20,8	6,0	-	26,8	19,0	1,6	-	20,6	47,4
1985	26,7	4,8	-	31,5	15,6	4,6	-	20,2	51,7
1986	27,9	7,6	0,2	35,7	12,6	1,2	-	13,8	49,5
1987	21,1	7,0	1,8	29,9	10,5	0,9	-	11,4	41,3
1988	30,3	7,9	0,3	38,5	7,6	1,3	-	8,9	47,4
1989	27,4	6,4	2,4	36,2	9,5	0,6	-	10,1	46,3
1990	23,6	9,0	1,1	33,7	11,9	7,1	-	19,0	52,7
1991	23,5	8,0	1,0	32,5	10,6	1,1	-	11,7	44,2
1992	17,5	8,8	5,0	31,3	7,4	4,5	-	11,9	43,2
1993	18,7	7,9	5,0	31,6	6,4	1,4	0,5	8,3	39,9
1994	10,3	29,1	2,0	41,4	6,3	0,3	1,5	8,1	49,5
1995	4,0	33,1	1,5	38,6	5,5	3,4	6,3	15,2	53,8
1996	3,1	32,0	1,3	36,4	4,8	3,8	9,2	17,8	54,2
1997	1,0	40,3	-	41,3	4,7	1,4	15,5	21,6	62,9
1998	0,8	21,0	-	21,8	4,8	0,5	22,3	27,6	49,4
1999	1,2	17,9	-	19,1	5,6	1,9	21,3	28,8	47,9
2000	1,0	17,7	-	18,7	6,1	1,0	28,1	35,2	53,9
2001	1,1	45,0	-	46,1	4,2	16,6	27,5	48,3	94,4
2002	0,8	24,8	-	25,6	4,7	10,0	23,2	37,9	63,5
2003*	2,6	13,7	-	16,3	7,0	31,1	38,8	76,9	93,2

¹ Financiación básica: Montos provenientes de los propios fondos del PNUD

² C.S.: Montos provenientes de los Gobiernos como parte de la compartición de costos con el PNUD

³ GCCC: Contribución gubernamental de contraparte en efectivo suministrada en moneda local y de otras entidades a través del PNUD para la ejecución de un proyecto local

⁴ T.F.: Fondos fiduciarios (fondos suministrados por los Gobiernos y otras entidades)

⁵ CAPS: Servicio de compras de aviación civil (fondos suministrados por los Gobiernos y otras entidades)

⁶ MSA: Acuerdo de servicios administrativos (fondos proporcionados por los Gobiernos y otras entidades)

* Estimado

TABLA 2

INGRESOS (POR FUENTE DE FINANCIACIÓN) Y GASTOS DEL FONDO AOSC, 1982 - 2003
(en millones de dólares EUA)

AÑO	PNUD		T.F.	CAPS	MSA	INTERESES DEVENGADOS	OTROS INGRESOS	TOTAL DE INGRESOS	GASTOS AOSC	Superávit/ (déficit)
	BÁSICA +									
	CS	GCCC								
1982	5,2	-	3,0	-	-	1,8	-	10,0	8,9	1,1
1983	4,0	-	2,9	0,2	-	1,2	-	8,3	8,9	(0,6)
1984	3,8	-	2,5	0,2	-	1,1	-	7,6	8,2	(0,6)
1985	4,4	-	2,0	0,2	-	0,9	0,1	7,6	7,7	(0,1)
1986	4,6	-	1,7	0,1	-	0,7	0,1	7,2	7,8	(0,6)
1987	3,7	-	1,3	0,1	-	0,7	0,2	6,0	7,3	(1,3)
1988	4,7	-	1,0	0,1	-	1,0	0,1	6,9	7,7	(0,8)
1989	4,6	-	1,2	0,3	-	1,0	0,2	7,3	8,8	(1,5)
1990	4,2	-	1,5	0,2	-	0,8	0,2	6,9	9,1	(2,2)
1991	4,1	-	1,4	0,1	-	0,4	0,2	6,2	8,7	(2,5)
1992	3,1	0,2	1,0	0,1	-	0,1	0,4	4,9	7,2	(2,3)
1993	3,3	0,1	0,8	0,1	0,1	0,1	0,2	5,0	5,8	(0,8)
1994	4,1	0,2	0,8	0,1	0,1	0,1	0,1	5,5	5,4	0,1
1995	3,3	-	0,8	0,2	0,5	0,1	0,2	5,1	5,4	(0,3)
1996	3,2	-	0,6	0,2	0,9	0,2	0,2	5,3	5,0	(0,3)
1997	3,6	-	0,7	0,1	1,4	0,1	0,2	6,1	4,9	1,2
1998	2,0	-	0,6	-	2,2	0,2	0,4	5,4	4,2	1,2
1999	1,7	-	0,7	0,1	1,8	0,2	0,2	4,7	4,0	0,7
2000	1,5	-	0,4	-	2,3	0,3	0,4	4,9	4,0	0,9
2001	3,1	-	0,3	0,4	1,9	0,3	0,2	6,2	4,8	1,4
2002	1,2	-	0,5	0,2	1,5	0,1	0,8	4,3	4,9	(0,6)
2003*	1,2	-	0,7	1,0	2,6	0,1	0,1	5,7	5,6	0,1

* Estimado

TABLA 3

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA CORRESPONDIENTE A 2001-2003

**Programa máximo aprobado en el año
(en millones de dólares EUA)**

	PROGRAMA APROBADO									EJECUCIÓN	
	PNUD				FONDOS FIDUCIARIOS						
AÑO	BÁSICA	C.S.	GC CC	Total	T.F.	CAPS	MSA	Total	TOTAL GENERAL	Monto	Porcentaje
2001	1,6	51,9	-	53,5	5,3	17,9	40,0	63,2	116,7	94,4	81%
2002	0,9	27,5	-	28,4	5,7	9,1	25,8	40,6	69,0	63,5	92%
2003*	3,0	17,2	-	20,2	9,5	32,0	56,5	98,0	118,2	93,2	79%
Total	5,5	96,6	-	102,1	20,5	59,0	122,3	201,8	303,9	251,1	83%
TRES AÑOS ANTERIORES	5,8	81,4	2,0	89,2	20,2	4,4	76,2	100,8	190,0	154,3	81%

TABLA 4

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA CORRESPONDIENTE A 2001-2003

Expertos — Becas — Adquisición de equipos

AÑO	EXPERTOS CONTRATADOS	NÚMERO DE BECAS OTORGADAS	EQUIPO (en millones de \$EUA)
2001	414	583	89,3
2002	422	428	36,1
2003*	335	507	75,0
Total	1171	1518	200,4
TRES AÑOS ANTERIORES	947	1 714	63,4

* Estimado

TABLA 5
PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA CORRESPONDIENTE A 2001-2003

Ingresos y gastos AOSC

	2001	2002	2003*
INGRESOS			
PNUD (incluyendo compartición de costos y GCCC)	3 076 000	1 215 000	1 190 000
Fondos fiduciarios	312 000	467 000	698 000
MSA	1 888 000	1 503 000	2 565 000
CAPS	360 000	257 000	1 070 000
Otros	530 000	886 000	200 000
Total	6 166 000	4 328 000	5 723 000
GASTOS			
Gastos de personal – Programa TC	3 395 000	3 750 000	4 157 000
Gastos de personal – Programa regular**	451 000	508 000	598 000
Consultores	248 000	299 000	439 000
Servicios generales	199 000	226 000	205 000
Equipo	38 000	6 000	30 000
Apoyo técnico especial	227 000	146 000	150 000
Pérdida por compras para el futuro	70 000	26 000	-
Mejoras en la eficiencia	145 000	-	-
Total	4 773 000	4 961 000	5 579 000
Superávit/(déficit)	1 393 000	(633 000)	144 000

¹ Los principales componentes son los siguientes:

- a) Tarifa del agente de viajes
- b) Intereses devengados
- c) Tarifa por los servicios de apoyo técnico

* Estimado

** Personal que trabaja en la Subdirección de finanzas y en la Subdirección de personal del programa regular pero pagado con fondos del presupuesto AOSC.