

**EXAMEN DE LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LA  
ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (OACI)**

*Preparado por*

***Victor Vislykh***

**Dependencia Común de Inspección**

**Ginebra, 2007**



**Naciones Unidas**



**EXAMEN DE LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LA  
ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (OACI)**

*Preparado por*

***Victor Vislykh***

**Dependencia Común de Inspección**



**Naciones Unidas — Ginebra, 2007**

Traducido del inglés por "OACI"

**RESUMEN**  
**Examen de la gestión y administración en la**  
**Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)**  
**JIU/REP/2007/5**

**Principales resultados y conclusiones**

- Dada la importancia de la función de relaciones exteriores e información, se debería establecer un equipo multidisciplinario a fin de elaborar una estrategia para un programa dinámico de relaciones exteriores e información para la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
- Se necesitan políticas basadas en los resultados más dinámicas para facilitar la representación geográfica equitativa; mejorar la distribución por edades entre el personal por medio de la contratación de profesionales más jóvenes; y promover la planificación de la sucesión, la transferencia de conocimientos y la memoria institucional.
- La política de personal debería revisarse para incluir un número limitado de contratos no renovables para especialidades muy técnicas a fin de facilitar la afluencia de los mejores especialistas a la Organización.
- Las operaciones de tecnología de la información y las comunicaciones (ICT) en la OACI aún están fragmentadas y no todas están a cargo de la Sección de tecnología de la información y las comunicaciones. Se debería elaborar una estrategia ICT global que incluya servicios a las conferencias totalmente computarizados aprovechando plenamente toda nueva tecnología que sea pertinente, incluidos los equipos y servicios de votación electrónica y de conferencia en línea.
- Idiomas y publicaciones representa el 21,5% del presupuesto. El elevado costo de los servicios a las conferencias puede estar relacionado con el elevado número de sesiones que se celebran anualmente. La OACI debería considerar alinearse con las mejores prácticas de otros organismos de las Naciones Unidas haciendo que el Consejo y sus órganos subordinados se reúnan con menos frecuencia y que la Asamblea se reúna cada dos años.

**Recomendaciones para que las consideren los órganos legislativos**

**Recomendación 1**

El Consejo debería pedir al Secretario General que contrate expertos externos independientes para que lleven a cabo una evaluación general de las necesidades en materia de recursos humanos y financieros de la Organización, incluidas las Oficinas regionales. Una evaluación como esta sería oportuna a la luz de las actividades de reforma que lleva a cabo de la Organización y de sus restricciones financieras actuales, que exigen más eficacia y eficiencia.

**Recomendación 2**

Teniendo en consideración las mejores prácticas de otros organismos de las Naciones Unidas el Consejo debería:

- a) Establecer un plan a largo plazo para celebrar la Asamblea cada dos años por un período que no exceda de tres semanas, conforme a otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, para facilitar la toma de decisiones eficaz y la gobernanza en la OACI;
- b) adoptar un presupuesto bienal para mejorar la planificación, en un contexto de cambio para una Asamblea bienal; y
- c) racionalizar el número de sesiones del Consejo y de los órganos subordinados de modo que se reduzca la carga administrativa general de la Secretaría relacionada con las sesiones.

**Recomendación 3**

El Consejo debería adoptar medidas para que la división de funciones entre gobernanza y gestión ejecutiva se respete plenamente en la práctica y que el Secretario General esté autorizado a contratar y a ascender personal para los puestos aprobados en todos los niveles de la Organización sin pedir asesoramiento al Consejo.

**Recomendación 4**

Hasta que se tengan los resultados de la evaluación de las necesidades, el Consejo debería alentar a los Estados miembros y a los grupos regionales para que asuman más responsabilidades en las actividades desarrolladas dentro de sus respectivas regiones.

**Recomendación 9**

El Consejo debería asignar recursos financieros realistas para la capacitación, por lo menos el 1%, preferiblemente el 2% o el 3% del Presupuesto regular. Debería ponerse énfasis en la capacitación en materia de gestión y tecnología de la información para responder a las necesidades actuales y futuras de la Organización.

**Recomendación 13**

El Consejo debería aumentar los recursos asignados a la Oficina de evaluación de programas, auditoría y examen administrativo y asegurar la independencia financiera de la Oficina.

**Recomendación 14**

El Consejo debería acelerar la elaboración de las atribuciones para la Junta de Supervisión de conformidad con las normas descritas en el Informe de la DCI "Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2006/2).

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>RESUMEN</b> .....	iv
<b>ABREVIATURAS</b> .....	vii
<i>Capítulo</i>	<i>Párrafo</i>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	1-9      1
<b>II. SITUACIÓN GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN</b> .....	10-17      2
<b>III. GOBERNANZA Y GESTIÓN EJECUTIVA</b> .....	18-32      4
A. La Asamblea .....	18-27      4
B. Funciones de gestión ejecutiva .....	28-32      6
<b>IV. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, FINANCIERA Y OPERACIONAL</b> .....	33-49      8
A. Oficinas regionales.....	33-41      8
B. Distribución de tareas dentro de la Secretaría.....	42-49      10
<b>V. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS</b> .....	50-71      12
A. Escala de sueldos .....	51-52      12
B. Ascensos personales.....	53-56      12
C. Cuestiones de representación e igualdad .....	57-64      13
D. Capacitación.....	65-70      15
<b>VI. SERVICIOS CENTRALES DE APOYO</b> .....	71-81      17
A. Tecnología de la información y las comunicaciones .....	71-75      17
B. Subdirección de idiomas y publicaciones .....	76-81      18
<b>VII. SUPERVISIÓN</b> .....	82-91      20
A. Supervisión externa.....	82-83      20
B. Oficina de evaluación de programas, auditoría y examen administrativo .....	84-88      20
C. Junta de supervisión.....	89-91      21
<b>ANEXO</b>	
<b>I. Medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto a recomendaciones de la DCI</b> .....	22

**ABREVIATURAS**

<b>EAO</b>	Oficina de evaluación de programas, auditoría y examen administrativo
<b>RGE</b>	Representación geográfica equitativa
<b>OIEA</b>	Organismo Internacional de Energía Atómica
<b>OACI</b>	Organización de Aviación Civil Internacional
<b>CAPI</b>	Comisión de Administración Pública Internacional
<b>ICT</b>	Tecnología de la información y las comunicaciones
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMI</b>	Organización Marítima Internacional
<b>IPSAS</b>	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
<b>IRIS</b>	Sistema integrado de información sobre recursos
<b>IT</b>	Tecnología de la información
<b>UIT</b>	Unión Internacional de Telecomunicaciones
<b>DCI</b>	Dependencia Común de Inspección
<b>RBB</b>	Presupuesto basado en los resultados
<b>RBM</b>	Gestión basada en los resultados
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UPU</b>	Unión Postal Universal
<b>OMPI</b>	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

## I. INTRODUCCIÓN

1. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) tiene sus orígenes en la Conferencia de Chicago de 1944 en que 52 Estados firmaron el Convenio sobre Aviación Civil Internacional. La Organización se constituyó oficialmente en 1947, cuando los Estados acordaron trabajar juntos para asegurar la cooperación internacional y el mayor grado posible de uniformidad en los reglamentos, normas y procedimientos relativos a todos los aspectos de la aviación civil. En el curso de los años, el foco de atención primordial de la Organización, la elaboración de normas, ha evolucionado para concentrarse más en la vigilancia, la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la protección del medio ambiente. Esta evolución destaca la necesidad de reevaluar los programas de la OACI y los mandatos constitucionales para asegurar su pertinencia y compatibilidad con la realidad así como el uso eficiente de los recursos y la prestación eficaz de servicios.
2. Habiendo considerado que sería oportuno un “examen de la gestión y administración de la Organización de Aviación Civil Internacional”, la Dependencia Común de Inspección (DCI) decidió incluir este examen en su programa de trabajo para 2006. Este examen es parte de la serie de exámenes de la gestión y administración en los organismos participantes llevados a cabo por la Dependencia.
3. El objetivo del examen es identificar las áreas de la administración y gestión de la OACI que deben mejorar, principalmente respecto a la aplicación de la gestión basada en los resultados en materia de gobernanza; planificación, programación y preparación de presupuestos; gestión de recursos humanos; gestión de la información; y mecanismos de supervisión. El examen abarca las prácticas de administración y gestión en toda la Organización y tiene en cuenta las recientes iniciativas introducidas en la Organización.
4. Dado lo limitado de los recursos, este informe se concentra en el Programa regular (cuotas fijadas a los Estados) de la OACI. Otras esferas, tales como cooperación técnica, fondos de financiamiento colectivo y contribuciones voluntarias, si bien son importantes para la labor de la Organización, no se consideran totalmente en este documento.
5. De conformidad con las normas y directrices internas de la DCI y sus procedimientos de trabajo internos, el método seguido en la preparación de este informe incluyó un examen preliminar, cuestionarios, entrevistas y un análisis a fondo. Se envió un cuestionario detallado a la OACI y, basándose en las respuestas recibidas, el Inspector llevó a cabo entrevistas con funcionarios en la Sede de la OACI así como en la Oficina Europa y Atlántico septentrional.
6. En la preparación de este informe, el Inspector procuró tomar como referencia las mejores prácticas en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pero tuvo presente los aspectos únicos de la OACI entre las organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas.
7. Se procuró recibir comentarios de la Secretaría de la OACI sobre el proyecto de informe y se los tuvo en cuenta al finalizarlo. De conformidad con el Artículo 11, párrafo 2, del Estatuto de la DCI, este informe se finalizó después de celebrar consultas entre los Inspectores de modo que sus conclusiones y recomendaciones han sido sometidas al juicio colectivo de la Dependencia.
8. A fin de facilitar la tramitación del informe y la aplicación de sus recomendaciones, y el seguimiento de las mismas, el Anexo 1 contiene una tabla que indica si una recomendación determinada necesita una decisión del órgano rector o si el Secretario General puede actuar en consecuencia.
9. El Inspector desea expresar su agradecimiento a todas las personas que le ayudaron en la preparación de este informe, y particularmente a quienes participaron en las entrevistas, que de buen grado compartieron sus conocimientos y experiencia.

## II. SITUACIÓN GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN

10. La OACI es un organismo del sistema de las Naciones Unidas que ofrece a los Estados miembros apoyo, técnicas, planificación y oportunidades de desarrollo pertinentes a la aviación. La Organización ha realizado mucho en materia de elaboración de normas, principios y técnicas de navegación aérea internacional y de desarrollo y planificación del transporte aéreo internacional. Sin embargo, no se ha mantenido a la par de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en términos de reformas de administración y gestión. Esto es especialmente evidente en cuanto a tecnología de la información y las comunicaciones y servicios a las conferencias y de idiomas.

11. El Inspector estima que un examen a fondo de la Sede y una evaluación de las necesidades serían útiles para hacer avanzar a la Organización hasta un nivel en que su cultura de administración y gestión, y sus políticas y prácticas estén a la par con las de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Si bien los auditores internos y externos de la OACI han llevado a cabo periódicamente auditorías sobre aspectos de la labor de la Secretaría, nunca se ha hecho un examen general de los recursos necesarios para la Secretaría. Tal evaluación sería oportuna a luz de las actividades de reforma en curso y las restricciones financieras actuales, que exigen mayor eficacia y eficiencia.

12. Una evaluación de toda la Secretaría ayudaría a aclarar las necesidades en materia financiera y de recursos humanos; unificar las estrategias para facilitar un rendimiento de alto nivel a pesar de las limitaciones financieras; y asegurar que los principales pilares para el desarrollo de un buen sistema de gestión basada en los resultados (RBM)<sup>1</sup> se reflejen adecuadamente en las iniciativas de reforma de la Organización.

13. Varios organismos especializados de las Naciones Unidas han emprendido recientemente exámenes generales y evaluaciones de las necesidades similares sea por su propia iniciativa, sea siguiendo una recomendación de la DCI. En 2005, se hizo una recomendación de ese tipo a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y una firma de consultores independiente está llevando a cabo la evaluación<sup>2</sup>. El Consejo de la Organización Marítima Internacional (OMI), en 2001, por su propia iniciativa invitó al Secretario General a que dispusiera la realización de un examen de la Secretaría con miras a evaluar su eficacia y eficiencia general<sup>3</sup>. Se llevó a cabo un examen independiente y las recomendaciones se emplearon para adelantar el proceso de reforma en la OMI<sup>4</sup>.

14. A las partes principales en la OACI debería interesarles contar con un examen general externo y objetivo de la situación de la Organización, en el que se destaquen las áreas en que podrían hacerse cambios para la modernización y un uso más eficiente de los recursos. La DCI carece de los recursos necesarios para llevar a cabo una tarea como esa, pero recomendaría que se seleccione a una empresa de consultores especializada en organizaciones de las Naciones Unidas por medio de un procedimiento competitivo de licitación para que lleve a cabo una evaluación general de las necesidades.

15. El Inspector estima que el examen y la evaluación de las necesidades deberían llevarse a cabo urgentemente, para racionalizar las necesidades, los procesos y sistemas relacionados con recursos

---

<sup>1</sup> En el informe de la DCI "Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas", el Inspector identificó los procesos de planificación, programación, preparación de presupuestos, supervisión y evaluación; delegación de autoridad y rendición de cuentas; y la gestión de la actuación profesional y los contratos como los principales pilares para el desarrollo de un sólido sistema de RBM (JIU/REP/2004/5).

<sup>2</sup> JIU/REP/2005/1.

<sup>3</sup> Challenges, Opportunities and Evolution: Review of the Secretariat of the International Maritime Organization, Mannet, Suiza, marzo de 2001.

<sup>4</sup> Documentos de la OMI: C 88/12 a), nota del Secretario General: 'Implementation of the reform programme: Progress report', 26 de marzo de 2002, y documento C 86/9/Add.1, anexo 'Responses of the Secretary-General to the Mannet Report', 12 de junio de 2001.

humanos actuales en la Sede de la OACI, y que debería considerarse si cabe extender el examen a las Oficinas regionales de la OACI. En general, el examen debería estar concebido para fortalecer la Organización y abordar el modo en que la OACI puede estar en mejores condiciones para hacer frente a los retos en materia de finanzas y de recursos humanos a corto y a largo plazo. La evaluación debería incluir un examen de puestos y funciones así como los gastos y los ingresos necesarios con miras a modernizar los procesos de gestión y administración. Esto debería hacerse en el contexto del marco de referencia de la RBM descrito en el informe de la DCI “Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2004/5).

16. A fin de acelerar el proceso, deberían seleccionarse expertos externos por medio de un proceso de licitación internacional, basado en atribuciones detalladas, para llevar a cabo un examen amplio de los recursos humanos y financieros. El examen debería completarse lo antes posible.

17. Se espera que la aplicación de la recomendación que sigue mejore el uso eficaz de los recursos.

#### **Recomendación 1**

**El Consejo debería pedir al Secretario General que contrate expertos externos independientes para que lleven a cabo una evaluación general de las necesidades en materia de recursos humanos y financieros de la Organización. La evaluación de las necesidades debería incluir las Oficinas regionales.**

### III. GOBERNANZA Y GESTIÓN EJECUTIVA

#### A. La Asamblea

18. El Convenio sobre Aviación Civil Internacional prevé que la Organización estará formada por la Asamblea, el Consejo y la Secretaría. La Asamblea, que está compuesta por los Representantes de todos los Estados contratantes, es el órgano soberano de la OACI. La Asamblea se reúne cada tres años, durante aproximadamente dos semanas, para examinar la labor de la Organización, fijar políticas y determinar el presupuesto trienal.

19. Con el telón de fondo de la rápida evolución tecnológica y sistémica en la industria de la aviación, el intervalo actual de tres años entre períodos de sesiones de la Asamblea parece ser una limitación para una toma de decisiones eficaz, especialmente dado que el Consejo, que gobierna en el ínterin, tiene poderes limitados para establecer presupuestos o aprobar consignaciones. La periodicidad de tres años de la Asamblea discrepa con la gran mayoría de las otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que convocan a sus órganos legislativos supremos anualmente o cada dos años. Además, la Asamblea, que se reúne únicamente una vez cada tres años y sólo por aproximadamente dos semanas, tiene una pesada carga de trabajo relacionada con los problemas de fondo que enfrenta la OACI.

20. Si bien el Inspector tiene en cuenta que se puede celebrar un período de sesiones extraordinario de la Asamblea en cualquier momento por iniciativa del Consejo o a petición de no menos de la quinta parte del número total de Estados contratantes, opina que la Organización debería establecer un plan a largo plazo para que la Asamblea se reúna cada dos años a fin de facilitar la toma de decisiones eficaz y la gobernanza en la OACI.

21. En caso de que la OACI considerara adoptar un ciclo bienal, es necesario tener en cuenta algunos aspectos importantes, tales como los cambios en el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*. También sería necesario considerar el ciclo de sesiones y elecciones del Consejo como parte de un cambio para el ciclo bienal. Además, habría que revisar también los cambios del ciclo de planificación de programas de la Secretaría. Por estas razones, se recomienda establecer un plan gradual y metódico a largo plazo, en plena consulta con todas las partes interesadas antes de emprender ningún cambio. Todo plan a largo plazo debería tener un calendario apropiado y referencias para medir el progreso realizado.

22. En muchos organismos de las Naciones Unidas el órgano rector no es permanente o residente y se reúne por un máximo de dos períodos de sesiones por año. En caso de que la OACI considere adoptar un ciclo bienal, la Organización debería considerar también una racionalización gradual del número de sesiones del Consejo y de los órganos subordinados, de modo que se reduzca la carga administrativa general de la Secretaría relacionada con las sesiones. La OACI debería examinar las mejores prácticas de otras organizaciones de las Naciones Unidas cuando considere un cambio de este tipo.

23. El ciclo de tres años actual de la Asamblea significa también que el presupuesto se aprueba sobre una base trienal, dado que es la Asamblea la que adopta el presupuesto y determina el plan financiero de la Organización<sup>5</sup>.

24. Durante las entrevistas, el Inspector tuvo conocimiento de que el hecho que la Organización funcione con un presupuesto trienal causa preocupación. Se observó que en un ciclo presupuestario de tres años es difícil hacer proyecciones realistas y planificar programas. Se consideraba que el período era demasiado largo para una proyección realista de los tipos de cambio y los costos para las compras. Se sugirió que un ciclo más corto mejoraría la planificación de programas y facilitaría una proyección pragmática de ingresos y gastos.

---

<sup>5</sup> Doc 7515/12.

25. La tendencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es adoptar un ciclo presupuestario bienal. Por ejemplo, entre los organismos especializados que recientemente adoptaron un presupuesto bienal se encuentra la Unión Postal Universal (UPU). A este respecto, el objetivo principal de la UPU era alinearse con la práctica de otros organismos especializados de las Naciones Unidas y dar una mayor flexibilidad a la ejecución de programas y presupuestos<sup>6</sup>. La adopción de un presupuesto bienal ha facilitado la consecución de objetivos, estrategias y tácticas que constituyen el plan estratégico de la UPU.

26. La OACI sigue siendo la única Organización dentro del sistema que mantiene un ciclo trienal<sup>7</sup>. El Inspector observa que la Organización considera el presupuesto como tres presupuestos anuales aprobados en grupo en vez de como un presupuesto trienal y que prefiere mantener los procedimientos presupuestarios actuales. Sin embargo, el Inspector opina que cambiar al presupuesto bienal ayudaría a la Organización a evaluar mejor los recursos necesarios y el ingreso proyectado. Un cambio a la Asamblea bienal debería ir acompañado de un cambio a un presupuesto bienal. Esto debería considerarse en el contexto de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) que la OACI adoptará en los próximos dos años y que tendrán repercusiones importantes, entre otras cosas, en la preparación de presupuestos, la provisión de fondos y la gestión financiera de la Organización<sup>8</sup>. A este respecto, deberían tenerse en consideración las mejores prácticas de otras organizaciones de las Naciones Unidas.

27. Se espera que la aplicación de la recomendación que sigue aumente la eficiencia.

## **Recomendación 2**

### **El Consejo debería considerar:**

- a) establecer un plan a largo plazo para celebrar la Asamblea cada dos años por un período que no exceda de tres semanas, conforme a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, para facilitar la toma de decisiones eficaz y la gobernanza en la OACI;**
- b) racionalizar el número de sesiones del Consejo y los órganos subordinados de modo que se reduzca la carga administrativa general de la Secretaría relacionada con las sesiones; y**
- c) adoptar un presupuesto bienal para mejorar la planificación.**

<sup>6</sup> UPU Congrès-Doc 20, Annexe 7, Beijing, 1999.

<sup>7</sup> CEB/2003/HLCM/21.

<sup>8</sup> C-WP/12657.

## B. Funciones de gestión ejecutiva

28. El Inspector reconoce que algunas preocupaciones respecto a la gestión y administración de la OACI provienen, por lo menos en parte, de las dificultades históricas dentro de la Organización respecto a la cuestión de la división del trabajo y la asignación de funciones entre gobernanza y gestión ejecutiva.

29. El Consejo de la OACI es uno de los pocos órganos rectores en el sistema de las Naciones Unidas que es un órgano permanente. De acuerdo con la información que se pudo recoger durante las entrevistas existe una tendencia evidente del Consejo a intervenir en asuntos tradicionalmente dentro de la esfera de la gestión ejecutiva. El modelo de referencia descrito en “Serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas” de la DCI<sup>9</sup> destaca la importancia de definir claramente las respectivas funciones y responsabilidades de las principales partes que intervienen en la gobernanza de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el contexto de un sistema de gestión basada en los resultados. Además, es necesaria una interacción activa entre las partes, por medio de instrumentos, mecanismos y procedimientos claramente establecidos. Esto mejoraría la rendición de cuentas y evitaría repercusiones negativas en el proceso.

30. Como se señala en “Serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas: Delegación de autoridad y rendición de cuentas” de la DCI, la aceptación de un enfoque RBM supone que el Secretario General tiene plenas facultades administrativas<sup>10</sup>. Para facilitar este proceso, el Inspector estima que el Secretario General debería tener autoridad plena, con la rendición de cuentas apropiada, para el nombramiento y despido de todo el personal de la Organización. El Consejo actualmente participa en el nombramiento de personal de la categoría profesional<sup>11</sup> a nivel de Director (D-2), pero un grupo de trabajo del Consejo recientemente formuló una recomendación de que el Consejo debería participar en el nombramiento de personal a nivel de Oficial mayor, que es el equivalente de un D-1 en las Naciones Unidas. Esencialmente, esta recomendación permitiría al Consejo entrar aún más en funciones de gestión que estarían claramente más allá de su mandato.

31. En opinión del Inspector, cuando se producen vacantes a nivel de Director y de Oficial mayor en el cuadro de dotación aprobado, el Secretario General debería poder llenar la vacante, dentro del marco del Reglamento del personal, sin asesoramiento del Consejo. Esta práctica de intervención del Consejo limita la autoridad del Secretario General, diluye su responsabilidad y es ineficiente para la conducción y gestión eficaz de la Organización. La práctica de permitir que los jefes ejecutivos de las organizaciones de las Naciones Unidas nombren a su propio personal ha sido recomendada e introducida en varias organizaciones del sistema, más recientemente en la OMPI<sup>12</sup>.

32. Se espera que la aplicación de la recomendación que sigue aumente la eficiencia.

---

<sup>9</sup> JIU/REP/2004/6.

<sup>10</sup> JIU/REP/2004/7.

<sup>11</sup> El párrafo 4.8 del Código de Servicio de la OACI (Doc 7350/8) prevé que el Secretario General nombrará al personal de la Organización en consulta con el Presidente del Consejo, respecto de los puestos de la categoría de Director y Oficial mayor o de Directores regionales de la OACI. El Consejo ha establecido una Comisión encargada de tramitar las candidaturas para los puestos de Director (COPAD) para que proporcione asesoramiento al Secretario General sobre las solicitudes para puestos de Director.

<sup>12</sup> JIU/REP/2005/1.

**Recomendación 3**

**El Consejo debería adoptar medidas para que la división de funciones entre gobernanza y gestión ejecutiva se respete plenamente en la práctica. En este contexto, el Consejo debería autorizar al Secretario General a contratar y ascender personal para los puestos aprobados en todos los niveles de la Organización, incluidos los niveles de Director y de Oficial mayor, sin pedir asesoramiento al Consejo, dentro de las normas aceptadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas como parte esencial de la RBM.**

#### IV. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, FINANCIERA Y OPERACIONAL

##### A. Oficinas regionales

33. Durante años se han considerado análisis de la estructura de la OACI, y los órganos rectores han confirmado que el concepto de dividir el mundo en regiones de navegación aérea debería continuar; el último de estos estudios se realizó en 2003 a petición del Comité de Finanzas<sup>13</sup>.

34. La estructura regional actual incluye siete Oficinas regionales: una para Asia y el Pacífico; una para Europa y el Atlántico septentrional; una para el Oriente Medio y África septentrional; dos para otras regiones de África y dos para América latina y el Caribe<sup>14</sup>. El tamaño de las oficinas varía considerablemente, siendo la más grande la Oficina Europa y Atlántico septentrional, que tiene 27 miembros de la categoría profesional. La oficina para el Oriente Medio y África septentrional es la más pequeña de las Oficinas regionales y en su personal únicamente 11 miembros son de la categoría profesional. Dadas las restricciones financieras recientes de la Organización, se ha reducido el personal en las Oficinas regionales, particularmente en Dakar, Nairobi y París<sup>15</sup>.

##### Tamaño y cobertura de las Oficinas regionales<sup>16</sup>

	Asia y Pacífico	Europa y Atlántico septentrional	África oriental y meridional	África occidental y central	Oriente Medio y África septentrional	Norteamérica, Centroamérica y el Caribe	Sudamérica
<b>Sede</b>	Bangkok	París	Nairobi	Dakar	El Cairo	México	Lima
<b>Estados acreditados</b>	35	53	23	24	19	20 Estados y 12 Territorios	13
<b>Puestos: Profesional (P) Servicios generales (GS)</b>	P: 14 SG: 15	P: 27 SG: 30	P: 15 SG: 9	P: 18 SG: 21	P: 11 SG: 9	P: 13 SG: 8	P: 15 SG: 14

35. Si bien ha habido un apoyo importante para reforzar las Oficinas regionales<sup>17</sup>, por ejemplo, mediante la adopción de resoluciones a este respecto, no ha habido recursos adecuados disponibles. El manual sobre las Oficinas regionales presenta la lista detallada de las funciones asignadas a cada una y el plan de actividades destaca las actividades básicas previstas para estas oficinas. Sin embargo, es difícil ver cómo pueden desempeñarse eficazmente estas funciones, dados los limitados recursos financieros y humanos disponibles y las restricciones financieras generales de la OACI.

36. El Inspector observa que la OACI está evaluando otra vez su estructura en términos de pertinencia y el camino futuro. Entre las cuestiones estructurales que se consideran está la pertinencia de las Oficinas regionales y la necesidad de reducirlas o reorganizarlas. Sin embargo, el consenso sobre la cuestión de la pertinencia de las Oficinas regionales aún está pendiente.

37. Convendría que la Organización considerara la reorganización de las Oficinas regionales de un modo gradual, teniendo en cuenta la planificación apropiada de los recursos humanos de la Organización así como las necesidades presupuestarias y del Programa de trabajo.

<sup>13</sup> A35-WP/133 EX/53, AD/15.

<sup>14</sup> ICAO Compendium of Information on Regional Offices 2004.

<sup>15</sup> A35-WP/133 EX/53, AD/15.

<sup>16</sup> ICAO Compendium of Information on Regional Offices 2004.

<sup>17</sup> C-WP/11334, A35-WP/127, Resoluciones A31-2 y A33-15 de la Asamblea.

38. El Inspector observa la tendencia de que algunos Estados miembros o grupos regionales toman más responsabilidad en las actividades dentro de sus regiones geográficas con un costo limitado para la Organización. Esto debería alentarse, a la luz de las restricciones financieras actuales de la Organización. El órgano rector debería examinar esta cuestión para determinar la forma en que se podría contar más con los Estados miembros para llevar a cabo actividades regionales a fin de evitar extender más el Presupuesto regular a las actividades regionales.

39. El Inspector celebra las iniciativas introducidas en 2006 de examinar la estructura y organización de la Secretaría, incluida la Oficina de asuntos regionales, que coordina los programas regionales. El Equipo de estructura y organización de la Secretaría (Equipo SOS) fue nombrado para que hiciera propuestas a este respecto<sup>18</sup>. Las recomendaciones incluyen propuestas para: crear una oficina de planificación y coordinación global, que reemplazaría a la actual Oficina de asuntos regionales; combinar las funciones administrativas de la Dirección de cooperación técnica (TCB) con funciones similares del Programa regular (recursos humanos y finanzas); elaborar mecanismos para que el Programa de desarrollo cooperativo de la seguridad operacional y el mantenimiento de la aeronavegabilidad (COSCAP) y el Programa cooperativo de seguridad de la aviación (CASP) reciban dirección y supervisión técnica de la Sede; y crear una relación de dependencia funcional con las Oficinas regionales para recibir supervisión técnica de la oficina técnica apropiada de la Sede.

40. Se espera que estas iniciativas requieran la consolidación de las funciones y la rendición de cuentas, y la integración de actividades técnicas, dentro del contexto de un enfoque RBM. Estas iniciativas también deberían mejorar la comunicación y coordinación entre la Sede y las Oficinas regionales y aclarar las preocupaciones respecto a si los recursos limitados, entre otras cosas, actualmente ponen a prueba la estructura regional de la OACI.

41. Los Estados miembros son los que están en mejores condiciones para proporcionar expertos a escala local y, por lo tanto, la OACI debería crear, junto con los Estados de las diversas regiones, un método para combinar en las regiones las especialidades de la Sede y las especialidades locales en materia de transporte aéreo. En el contexto de las iniciativas en curso para facilitar el cambio y racionalizar mejor la labor de la Organización, el Inspector desearía ver que los Estados miembros asumen más responsabilidad por las actividades regionales y que se crean menos cargas al Presupuesto regular de la Organización.

Se espera que la aplicación de la recomendación que sigue mejore la planificación.

#### **Recomendación 4**

**Hasta que se tengan los resultados de la evaluación de las necesidades, el Consejo debería alentar a los Estados miembros y a los grupos regionales para que asuman más responsabilidades en las actividades desarrolladas dentro de sus respectivas regiones.**

---

<sup>18</sup> C-WP/12813.

## B. Distribución de tareas dentro de la Secretaría

42. Respecto a las actividades en curso para examinar la estructura de la Organización y la pertinencia de los programas, el Inspector espera que se analice el aparente desdoblamiento artificial de algunos programas y actividades que en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas generalmente dependen de un departamento. El Inspector observa, por ejemplo, que la Dirección de administración y servicios se ha dividido en tres — Subdirección de recursos humanos, Sección de servicios a las conferencias y oficinas y la Subdirección de idiomas y publicaciones. Esto crea varios puestos de alto nivel dentro de la Organización que no se pueden justificar fácilmente.

43. Si bien el Inspector sabe que la Dirección de asuntos jurídicos y la Oficina de relaciones exteriores e información al público generalmente trabajan en estrecha colaboración, le preocupa la participación limitada de la Dirección de asuntos jurídicos con respecto a las relaciones con los países anfitriones. La Oficina de relaciones exteriores e información al público proporciona orientación y asesoramiento sobre las políticas respecto a cuestiones relativas a las prerrogativas e inmunidades otorgadas a la Organización, a los representantes nacionales y al personal de la Secretaría. La Oficina también actúa como coordinadora de relaciones con el país anfitrión, tanto para la Sede como para las Oficinas regionales. El Inspector desea señalar que en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas las cuestiones jurídicas y las relaciones con el país anfitrión normalmente son de responsabilidad de un solo departamento. Es necesario evaluar las funciones de estos dos departamentos y la eficacia de la estructura actual.

44. Se espera que la evaluación de las necesidades propuesta en la recomendación de este informe ayude a la OACI a racionalizar mejor la estructura y pertinencia de sus programas y la distribución de tareas dentro de la Secretaría, particularmente con respecto a la unificación de funciones administrativas.

45. Se espera que la aplicación de la recomendación que sigue aumente la eficiencia.

### Recomendación 5

**Hasta que se tengan los resultados de la evaluación de las necesidades, el Secretario General debería analizar la estructura de los programas y la distribución de tareas dentro de la Secretaría con miras a asegurar una mejor racionalización y evitar la superposición y duplicación de las mismas.**

### Relaciones exteriores

46. La Oficina de relaciones exteriores e información al público es responsable de examinar, asesorar y coordinar las relaciones de la OACI con los Estados contratantes y no contratantes, las organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales. También es responsable de fomentar a escala mundial una imagen positiva de la OACI ante los medios de comunicación general y especializados, el público especializado de la aviación civil y el público en general, por medio de lazos con los órganos de información al público y preparando y difundiendo comunicados de prensa, crónicas, producciones audiovisuales y publicaciones, y mediante exposiciones y otros tipos de actividades informativas sobre las actividades de la Asamblea, el Consejo y la Secretaría. La Oficina produce también la *Revista de la OACI*<sup>19</sup>.

47. En diciembre de 2006, el Secretario General presentó al Consejo de la OACI una estrategia de comunicaciones para aumentar la visibilidad y alcance de la Organización respecto a todas sus audiencias clave. La aplicación de esta estrategia en los primeros seis meses de 2007 ha llevado a

<sup>19</sup> Visita al sitio web de la OACI <<http://www.icao.int/icao/en/osg/epo/>> el 15 de mayo de 2007.

cambios orgánicos dirigidos a revitalizar el sitio web de la OACI, la Revista de la OACI y otras actividades de comunicaciones de modo eficaz y económico.

48. Si bien parece que la Oficina cumple su mandato de relaciones públicas, es necesario un programa de relaciones exteriores e información más dinámico. Con este fin, debería establecerse una estrategia general relacionada con comunicación y promoción de las cuestiones importantes para las partes interesadas, incluso para la movilización de recursos. Debería procurarse activamente usar la Internet y otras tecnologías de información modernas para dirigirse al público. Dada la importancia de la función de relaciones exteriores e información, el Secretario General debería establecer un equipo multidisciplinario a fin de elaborar, dentro de los tres a cinco meses próximos, un proyecto de estrategia para un programa más dinámico de relaciones exteriores e información para la OACI.

49. Se espera que la aplicación de la recomendación que sigue promueva el conocimiento de la labor de la Organización.

#### **Recomendación 6**

**El Secretario General debería establecer un equipo multidisciplinario a fin de elaborar una estrategia para un programa más dinámico de relaciones exteriores e información para la OACI. El equipo debería incluir personal de la Oficina de relaciones exteriores e información al público.**

## V. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

50. La OACI sigue el sistema común de las Naciones Unidas en materia de gestión de recursos humanos y ha puesto en práctica el marco integrado de las Naciones Unidas para las estrategias de gestión de recursos humanos. Sin embargo, la Organización es deficiente con respecto al sistema común de las Naciones Unidas en varios aspectos relacionados con la gestión de los recursos humanos: las escalas de sueldo no son compatibles con el sistema común; los ascensos personales aún se otorgan y se basan principalmente en la antigüedad; la representación geográfica, la igualdad entre los géneros y la distribución por edades no son satisfactorias; las necesidades en materia de capacitación deben tener mayor prioridad.

### A. Escala de sueldos

51. Existe una preocupación respecto a la contratación y retención de personal técnico, tanto en el terreno como en la Sede. El Inspector tuvo conocimiento de que esto está parcialmente relacionado con una distorsión en el sistema respecto a los sueldos y beneficios. No es raro que se ofrezcan diferentes beneficios a miembros del personal que se desempeñan en el mismo nivel y en las mismas circunstancias. Esto se debe a que el sistema está vinculado a las escalas de sueldos de los gobiernos nacionales. Además, también hay un régimen de personal cedido que permite la adscripción de miembros del personal de los gobiernos nacionales<sup>20</sup>, especialmente en materia de seguridad operacional de la aviación. Bajo este régimen, los gobiernos pagan una suma global a la OACI por personal en régimen de adscripción y la OACI paga el sueldo mensual del miembro del personal. Estas discrepancias en el conjunto de beneficios para el personal que se desempeña en el mismo nivel y con las mismas responsabilidades es una anomalía en el sistema común de las Naciones Unidas y debería corregirse para evitar repercusiones negativas en el espíritu de trabajo del personal y asegurar la equidad en el sistema.

52. El Inspector observa que hay algunas diferencias en la escala de sueldos entre la OACI y el sistema común de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en la OACI, la escala de sueldos del personal de servicios generales llega hasta G-9, mientras que en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas la escala termina en G-7. El Inspector observa que los puestos G-9 en la OACI están reservados para ascensos a título personal y que se está procurando eliminar estos puestos. La práctica actual es que una vez que un miembro del personal en un puesto G-9 se jubila, el puesto se cierra. El Inspector celebra éstas y otras iniciativas para alinear la escala de sueldos de la OACI con el sistema común de las Naciones Unidas.

### B. Ascensos personales

53. La OACI tiene una política de ascensos limitada, basada principalmente en la antigüedad y la proximidad de la edad de jubilación. De acuerdo con la nueva estrategia de gestión de recursos humanos, se prevé que la política de ascensos personales se revisaría para que se base en los méritos en vez de en la antigüedad, dentro del concepto de agrupar los grados en bandas anchas y pasar de una cultura de titularidad a una cultura de actuación profesional basada en el enfoque de las Naciones Unidas<sup>21</sup>.

54. En armonía con las recientes recomendaciones de la DCI respecto a los ascensos a título personal<sup>22</sup>, el Inspector estima que esa práctica debería eliminarse en la OACI. Ese mecanismo es contrario a las normas de equidad y transparencia del régimen de contratación y ascensos: distorsiona el principio de que el ascenso es el reconocimiento a una actuación profesional excepcional y la expectativa de la actuación futura a un nivel más alto. Esto se aparta de las práctica del sistema común.

---

<sup>20</sup> Código de servicio de la OACI, Doc 7350/8.

<sup>21</sup> C-WP/12418, A-1 (Apéndice A).

<sup>22</sup> JIU/REP/2005/1.

55. En 1994 la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) declaró que anteriormente había “reafirmado la posible utilización de los ascensos en ciertas circunstancias concretas. Empero, por regla general no propugnaba la utilización de ascensos personales y estimaba que la introducción de programas de reconocimiento y recompensa podría reducir la necesidad de ascensos”<sup>23</sup>.

56. Como se indicó en el Informe sobre el examen de la gestión y administración en la OMPI<sup>24</sup> presentado por la DCI, la Dependencia está consciente de que por lo menos cuatro organismos especializados de las Naciones Unidas en cierto momento habían introducido el mecanismo de ascensos a título personal: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). En su examen de la gestión y la administración en la UNESCO, la DCI recomendó que se eliminara el mecanismo, y esta recomendación ulteriormente se aplicó<sup>25</sup>. Desde 1994, la política en la OIT se ha aplicado de un modo muy restringido y la UIT ha suspendido esta práctica<sup>26</sup>. La OMPI recientemente ha excluido esta práctica de sus nuevas directrices sobre ascensos<sup>27</sup>.

### C. Cuestiones de representación e igualdad

#### Representación geográfica

57. El Inspector tiene conocimiento de que se han tomado medidas para mejorar la representación geográfica y que se ha adoptado una resolución sobre el principio de la representación geográfica equitativa (RGE). En este contexto, cabe señalar que la Subdirección de recursos humanos periódicamente informa al Consejo sobre la situación de las actividades para facilitar la RGE y que la RGE está entre los principales criterios que considera la Junta de nombramientos y ascensos.

#### Igualdad entre los géneros

58. Se ha alcanzado cierto progreso en la promoción de la igualdad entre los géneros en la Secretaría<sup>28</sup>. También se ha elaborado un programa de acción afirmativa para las cuestiones de género, semejante al de RGE. En 2006, se creó el Órgano consultivo del Secretario General sobre igualdad y equidad en cuestiones de género. Dicho órgano presentó un Marco de definición de políticas sobre la igualdad de género y la incorporación de la perspectiva de género en la OACI, que contenía una serie de recomendaciones y se distribuyó a los miembros del Consejo.

59. El número total de mujeres en las categorías profesional y superior aumentó de 78 en 2004 a 83 en 2006. Las mujeres provenían de 22 Estados en 2004 y de 23 en 2006. El número de candidatas nombradas para puestos de las categorías profesional y superior aumentó de 9 en 2004 a 17 en 2006. El número de candidatas nombradas para puestos técnicos aumentó de 2 en 2004 a 6 en 2006.

60. Las medidas para mejorar la situación de la mujer en la Secretaría comprendían la incorporación de la perspectiva de género en toda la OACI, mediante la colaboración de los Estados contratantes para identificar candidatas calificadas, así como actividades de información dirigidas a organizaciones cuyos miembros son mujeres del campo de la aviación.

61. El Inspector alienta esas iniciativas, incluida la búsqueda activa de candidatas, como un medio para alcanzar un porcentaje más elevado de personal femenino en puestos superiores de la Secretaría.

<sup>23</sup> Comisión de Administración Pública Internacional, A/39/30, 1984, pág. 222 y A/49/30, 1994, pág. 338.

<sup>24</sup> JIU/REP/2005/1.

<sup>25</sup> UNESCO, Informe del Director General sobre el proceso de reforma, Part 1, Política de personal, 164/EX/5, 26 de abril de 2002, pág. 21.

<sup>26</sup> Orden de servicio UIT núm. 04/19, “Suspension of the personal promotion scheme”, 22 de diciembre de 2004.

<sup>27</sup> Informe del seguimiento de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección que figuran en su informe “Examen de la gestión y la administración en la OMPI: Presupuesto, supervisión y cuestiones conexas” (JIU/REP/2005/1), desde el período de sesiones de 2005 de las Asambleas de los Estados miembros de la OMPI, A/42/10.

<sup>28</sup> C-WP/12990.

**Distribución del total del personal de la categoría profesional por género y grado  
al 31 de diciembre de 2004, 2005 y 2006<sup>29</sup>**

Grado	2004			2005			2006		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
SG	1	0	1	1	0	1	1	0	1
D	5	0	5	5	0	5	3	0	3
PO	15	1	16	15	1	16	15	2	17
P-5	43	7	50	42	8	50	39	9	49
P-4	119	31	150	108	33	141	111	34	145
P-3	36	23	59	32	19	51	26	21	48
P-2	11	16	27	10	17	27	12	17	29
P-1	0	0	0	0	1	1	0	0	0
<b>Totales</b>	<b>230</b>	<b>78</b>	<b>308</b>	<b>213</b>	<b>79</b>	<b>292</b>	<b>207</b>	<b>83</b>	<b>290</b>
<b>%</b>	<b>74,68</b>	<b>25,32</b>	<b>100</b>	<b>72,95</b>	<b>27,05</b>	<b>100</b>	<b>71,38</b>	<b>28,62</b>	<b>100</b>

**Distribución por edades y planificación de la sucesión**

Edad del personal <sup>30</sup>	Número de miembros	Porcentaje
<25 años	2	0
25-34 años	52	7
35-44 años	162	21
45-54 años	345	44
>55 años	227	29

62. El Inspector observa que la Subdirección de recursos humanos está considerando realizar un examen de todos los puestos vacantes de la Organización con miras a llenar algunos de ellos en los grados más bajos (P-3 o P-2) a fin de aumentar la cantidad de profesionales jóvenes contratados y asegurarse de que adquieren la experiencia requerida para futuros ascensos<sup>31</sup>. A la luz de la pequeña cantidad de profesionales subalternos que actualmente pertenecen al personal de la OACI, esta iniciativa es satisfactoria. Se espera que la incorporación de más profesionales jóvenes con ideas nuevas y entusiasmo sirva de respuesta a la preocupación que causa actualmente en la Organización la distribución por edades del personal.

63. Dada la naturaleza técnica de la Organización y la necesidad de un nivel elevado de especialización, no sorprende que haya un número considerable de personal experimentado de más edad. Sin embargo, el hecho de que casi el 30% de los miembros del personal tienen más de 55 años pone a la Organización en una posición difícil. Dado que un porcentaje tan grande de miembros del personal se acercan a la jubilación en los próximos cinco o siete años, la OACI debería tener una política bien elaborada de planificación de la sucesión para, entre otras cosas, asegurar la transferencia efectiva de conocimientos y mantener la memoria institucional de la Organización.

64. Se espera que la aplicación de la recomendación que sigue mejore la planificación.

<sup>29</sup> C-WP/12990. La metodología empleada para determinar la representación femenina en las categorías profesional y superior tiene en cuenta a todos los miembros del personal de la Secretaría en estas categorías, excepto aquellos que ocupan puestos financiados con fondos fiduciarios y los oficiales subalternos del cuadro orgánico puestos a disposición de la Organización por ciertos Estados contratantes.

<sup>30</sup> C-WP/12557.

<sup>31</sup> C-WP/12557.

### Recomendación 7

**El Secretario General debería someter a la aprobación del Consejo planes de acción anticipados centrados en los resultados a fin de facilitar efectivamente la representación geográfica equitativa; mejorar la distribución por edades entre el personal por medio de la contratación de profesionales más jóvenes; y fomentar la planificación de la sucesión para asegurar la transferencia de conocimientos y de la memoria institucional, particularmente dado el gran número de miembros del personal que se aproximan a la jubilación.**

### D. Capacitación

65. En los resultados de la encuesta confidencial del personal realizada en la OACI en 2005<sup>32</sup> se destacaba la necesidad de capacitación. La encuesta se había realizado para evaluar el nivel de satisfacción y motivación del personal y, entre otras cosas, para ayudar a identificar las estrategias y políticas de gestión de recursos humanos que podrían simplificarse o elaborarse para asegurar el nivel más alto de productividad en la Organización. Un total de 519 miembros del personal, aproximadamente el 80%<sup>33</sup>, respondieron a la encuesta — de ellos, el 29% indicaron que necesitaban instrucción para satisfacer los requisitos de su puesto y el 34% dijeron que necesitaban instrucción para avanzar en su carrera<sup>34</sup>.

66. Debido a la naturaleza técnica de la Organización y a nuevos adelantos en el campo de la aviación y de la navegación aérea, hay una creciente demanda de capacitación y nueva formación del personal. Ha habido algunas iniciativas para introducir la instrucción en gestión y en tecnología de la información, que son importantes para fines de reforma, modernización, aumento de capacidad y gestión eficaz dentro de la Secretaría. Sin embargo, la OACI generalmente no ha podido satisfacer la demanda de capacitación para ingenieros y otros miembros del personal técnico.

67. La Subdirección de recursos humanos ha pedido que la suma actualmente asignada para instrucción se duplique a 300 000 USD, que es menos del 1% del presupuesto. En opinión del Inspector, a fin de que sea útil, la instrucción requeriría por lo menos del 2% al 3% del presupuesto anual. La tendencia en las organizaciones de las Naciones Unidas es aumentar la cantidad asignada a la instrucción, concentrándose en gestión y tecnología de la información. Por ejemplo, los detalles de las propuestas de “invertir en la gente” del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>35</sup> incluían una duplicación del presupuesto de capacitación, poniendo más énfasis en la instrucción en gestión, de 10 millones USD a 20 millones USD (lo que representa un aumento del 1% al 2% de los gastos de personal)<sup>36</sup>. Durante los debates en la OACI, algunos funcionarios sugirieron que a fin de asegurar un programa de instrucción significativo, debería asignarse por lo menos 4% o 5% del presupuesto anual. Este objetivo generalmente no se ha podido alcanzar en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y es poco probable que se alcance en la OACI, especialmente dadas las actuales inquietudes financieras de la Organización. A pesar de esto, debe procurarse aumentar la cantidad asignada actualmente para instrucción.

68. La idea de recibir instrucción en el empleo es reconocida en las organizaciones dedicadas al principio de carrera profesional para su personal. Las organizaciones con personal muy técnico sin perspectiva de carrera y que no tienen recursos para impartir instrucción en el empleo deberían considerar la posibilidad de adoptar la política de limitar los plazos de los contratos para ese personal.

<sup>32</sup> C-WP/12557.

<sup>33</sup> Presupuesto por Programas de la organización, 2005 — 2006 — 2007, Doc. 9842.

<sup>34</sup> C-WP/12557.

<sup>35</sup> Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo, Informe del Secretario General, A/60/692.

<sup>36</sup> CEB/2006/HLCM/12.

69. En este contexto, convendría que la OACI reconsiderara su política de personal con miras a prever contratos de un máximo de cinco a siete años para cierto número de miembros del personal de la categoría profesional con especialidades muy técnicas, para asegurar el ingreso periódico de nuevos especialistas para determinados puestos técnicos. Esta práctica en materia de personal ha sido adoptada en el OIEA, otra organización muy técnica y científica del sistema de las Naciones Unidas que necesita muchos especialistas.

70. Se espera que la aplicación de las recomendaciones que siguen aumente la eficiencia y eficacia en la Organización.

**Recomendación 8**

**El Secretario General debería examinar y someter a la aprobación de los órganos rectores una política de personal revisada que incluya un número limitado de contratos por un período fijo de cinco a siete años como máximo para especialidades muy técnicas, a fin de facilitar el ingreso periódico de los mejores especialistas a la Organización.**

**Recomendación 9**

**El Consejo debería asignar recursos financieros realistas para la capacitación, por lo menos el 1%, preferiblemente el 2% o el 3% del Presupuesto regular. Debería ponerse énfasis en la capacitación en materia de gestión y tecnología de la información para responder a las necesidades actuales y futuras de la Organización.**

## VI. SERVICIOS CENTRALES DE APOYO

### A. Tecnología de la información y las comunicaciones

71. Las operaciones de tecnología de la información y las comunicaciones (ICT) en la OACI todavía están fragmentadas y no todas están dirigidas por la Sección de tecnología de la información y las comunicaciones. Por ejemplo, el sistema integrado de información sobre recursos (IRIS) lo maneja Finanzas. Si bien ha habido varias auditorías sobre esta cuestión, la Organización continúa retrasada en materia de tecnología de la información. La centralización, el control por licencia y la normalización continúan siendo inquietudes clave para la OACI con respecto a ICT.

72. En las Oficinas regionales, los acuerdos y el equipo ICT generalmente no son compatibles con la ICT de la Sede. Se usan sistemas y programas duplicados entre los que no hay posibilidad de comunicación. Hace aproximadamente dos años se introdujo en la OACI una infraestructura normalizada con miras a asegurar que en toda la Sede se usara el mismo sistema controlado por licencia.

73. El Consejo, reconociendo las inquietudes en materia de ICT, ha pedido que se unifiquen todas las operaciones ICT. Como paso inicial, el Grupo de administración superior a encomendado al jefe de la Sección de tecnología de la información y las comunicaciones que complete los acuerdos de nivel de servicios con cada Dirección y Oficina regional y que realice una evaluación de riesgos de todos los proyectos ICT descentralizados. Se están llevando a cabo actividades para mejorar la ICT para los servicios a las conferencias. La ICT debía reemplazar durante el primer trimestre de 2007 el sistema de registro para las conferencias, que está algo obsoleto. Además, se debe reemplazar al mismo tiempo el sistema de votación manual por un sistema electrónico, para evitar el largo proceso de votación que se emplea actualmente. También se están considerando las conferencias en línea. El Inspector opina que deberían establecerse plazos claros para la computadorización total de los servicios a las conferencias.

74. El Inspector observa que se realizan actividades para centralizar y modernizar las prácticas ICT en la OACI. En este contexto, el Inspector observa también el nombramiento de un nuevo equipo para el proyecto IRIS que tiene el mandato, entre otras cosas, de presentar recomendaciones sobre una estrategia-e para sostener el nuevo sistema financiero. Observamos que en el Plan de actividades se describe una estrategia dirigida a lograr una prestación más eficaz de servicios de información y documentación y comunicaciones internas y externas más eficientes. Sin embargo, son necesarios esfuerzos adicionales para poner a la OACI a la par con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en términos de desarrollo y reforma ICT. Los sistemas operacionales y las aplicaciones para oficinas en la Sede y en las Oficinas regionales deberían ser compatibles y deberían facilitar el acceso a todos los usuarios. Al reformar los sistemas ICT, deberían tenerse en consideración las especificaciones técnicas para asegurar la eficacia en función de los costos. A este respecto, deberían estudiarse las mejores prácticas de otras organizaciones de las Naciones Unidas.

75. Se espera que la aplicación de la recomendación que sigue facilite el uso eficiente de los recursos.

#### **Recomendación 10**

**El Secretario General debería presentar al Consejo una estrategia ICT global concentrada en la centralización, la compatibilidad, la normalización y el control de licencias para que se apruebe y aplique dentro de un año; y establecer plazos para la total computadorización de los servicios a las conferencias, incluida la introducción de equipo y servicios de conferencia-e.**

## B. Subdirección de idiomas y publicaciones

76. Como la mayoría de las organizaciones en el sistema de las Naciones Unidas, la OACI tiene seis idiomas oficiales. La Organización tiene también seis idiomas de trabajo que se usan para todas las sesiones oficiales. Esto crea una carga importante para los recursos de los servicios de idiomas y publicaciones dado que todos los documentos deben traducirse y prepararse y poder interpretarse en cada uno de los seis idiomas para la mayoría de las sesiones. El Inspector observa que la interpretación se proporciona en seis idiomas para la Asamblea, el Consejo, conferencias de control de tránsito aéreo, de transporte aéreo o conferencias diplomáticas y algunos simposios. El Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación celebra sus sesiones en cinco idiomas; el chino no se incluye. Los Comités del Consejo celebran sus sesiones en cuatro idiomas, al igual que la Comisión de Aeronavegación y la mayoría de los grupos de expertos. Algunos grupos de expertos sesionan en tres idiomas únicamente, dependiendo de sus miembros.

77. El Presupuesto por programas de la OACI para el período 2005-2007 asciende a 197 millones USD, representando Idiomas y publicaciones 42,5 millones USD o el 21,5%. El alto costo de los servicios a las conferencias puede estar vinculado al elevado número de sesiones del Consejo y de sus órganos subordinados, que requieren un apoyo considerable de los servicios a las conferencias.

78. El Informe anual de 2005 indica que en 2005 hubo 46 sesiones del Consejo. Cuando se suman las sesiones de los órganos subordinados, el total aumenta a aproximadamente 190 sesiones por año<sup>37</sup>. Esta cifra incluye las sesiones del Consejo, de la Comisión de Aeronavegación y de otros órganos subordinados tales como el Comité de Finanzas. Esa cifra no incluye los informes oficiales proporcionados al Consejo, que también requieren servicios de interpretación e idiomas. Convendría que la OACI considerara un cambio en sus métodos de trabajo para alinearse con las mejores prácticas de otras organizaciones de las Naciones Unidas haciendo que el Consejo y sus órganos subordinados se reúnan con menos frecuencia y celebrara la Asamblea cada dos años. Se sugiere que un arreglo como este se implante gradualmente, a fin de no interrumpir el ciclo de gobernanza.

79. En una mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se ha expresado inquietud con respecto al elevado porcentaje del presupuesto asignado a los servicios a las conferencias incluyendo, por ejemplo, traducción, almacenamiento y distribución de documentos, y publicaciones. Muchas organizaciones han procurado reducir el costo de los servicios a las conferencias reduciendo el volumen de documentos distribuidos y limitando los pasos del procesamiento de documentos, teniendo en cuenta la evolución en tecnología de la información. En este contexto, en las Naciones Unidas se estableció un Comité de conferencias para, entre otras cosas, encontrar soluciones a fin de reducir los gastos de los servicios a las conferencias. Una iniciativa similar sería útil en la OACI, particularmente a la luz de las sumas importantes que actualmente se asignan a los servicios a las conferencias.

80. El Inspector reconoce que se ha procurado limitar el costo de las traducciones y de los servicios de idiomas, inclusive introduciendo la contratación externa en la propuesta de proyecto de presupuesto para el próximo trienio. Sin embargo, opina que podría hacerse más. El Inspector estima que todas las propuestas futuras de reforma del Secretario General de la OACI deberían dar alta prioridad a reducir el costo de los servicios a las conferencias, con la debida consideración al principio de multilingüismo.

81. Se espera que la aplicación de la recomendación que sigue facilite la utilización eficiente de los recursos.

---

<sup>37</sup> Informe anual del Consejo – 2005 (Doc 9862).

**Recomendación 11**

**El Secretario General debería estudiar las mejores prácticas de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con miras a someter a la consideración de los órganos rectores una estrategia global para reducir el costo de los servicios de idiomas.**

## **VII. SUPERVISIÓN**

### **A. Supervisión externa**

82. El Artículo XIII del Reglamento financiero de la OACI prevé el nombramiento de un Auditor externo que será el Auditor general de un Estado contratante. El nombramiento se hace por el período que determina el Consejo y confirma la Asamblea. El Auditor general del Canadá es el Auditor externo de la OACI y lo ha sido desde 1952. El mandato actual del Auditor externo termina el 31 de diciembre de 2008. El Inspector observa que los Estados miembros han adoptado la decisión de hacer rotar la función de auditoría externa. Esto es compatible con las mejores prácticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

83. El Auditor externo realiza auditorías independientes de los fondos, activos y cuentas de la Organización anualmente o como se estime necesario. Se informó al Inspector que el Auditor externo también puede formular observaciones con respecto a la eficiencia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión de la Organización. Sin embargo, se observó que si bien el Auditor externo ha realizado auditorías satisfactorias con relación a su costo y de conformidad con las prácticas contables generalmente aceptadas, no se han realizado auditorías de la gestión. El Auditor externo ha indicado que, si bien parte del problema de gestión puede tener origen en la estructura de la Organización, no está dentro del mandato del Auditor externo examinar esas cuestiones. Se considera que la reestructuración de la Organización compete a la Asamblea y, por lo tanto, no se ha tratado en los informes del Auditor externo. A este respecto, deberían considerarse las mejores prácticas de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

### **B. Oficina de evaluación de programas, auditoría y examen administrativo**

84. El Artículo XI del Reglamento financiero de la OACI prevé que la Secretaría mantendrá una Oficina de auditoría interna dentro del Despacho del Secretario General. El mandato para la auditoría interna se ha asignado a la Oficina de evaluación de programas, auditoría y examen administrativo (EAO), que es responsable de todas las funciones de supervisión interna.

85. El Inspector observó con preocupación que la EAO ha asumido funciones y tareas adicionales que no están estrictamente comprendidas dentro del mandato de la Oficina, por ejemplo, el examen de licitaciones en pliego cerrado. A fin de promover la independencia y eficiencia de la EAO, esta práctica debería abandonarse. La EAO no debería participar en asuntos que son funciones de administración y gestión, dado que esto podría poner en peligro la independencia de la Oficina.

86. El Inspector observa que las restricciones financieras de la Organización durante los últimos trienios han conducido a una reducción de personal y a la reorganización del trabajo de la EAO. El Presupuesto por programas para 2002-2004 correspondiente a la EAO incluye cuatro miembros del personal de la categoría profesional y cuatro de la categoría de servicios generales. Si bien el Presupuesto por programas para 2005-2007 preveía un Jefe (Oficial mayor/D-1), 2 oficiales de la categoría profesional y 3 miembros del personal de categoría SG, actualmente la Oficina tiene un Jefe, un oficial de la categoría profesional y un miembro de la categoría SG. La Oficina prevé contratar a dos personas más en un futuro próximo, un miembro de la categoría profesional y uno de la categoría SG. El Inspector opina que estos recursos son inadecuados para que la EAO lleve a cabo eficazmente las funciones de supervisión interna de la Organización. Se debería reforzar la Oficina en términos presupuestarios y otorgarle mayor independencia para establecer sus propias necesidades presupuestarias.

87. Además, se prevé que la labor de la EAO resultará afectada por la implantación de la preparación del presupuesto basado en los resultados, como se prevé en el proceso de reforma. Convendría que la Organización considere de qué modo la supervisión, el examen y la evaluación de los presupuestos basados en los resultados se integrarían en la labor de la EAO y se realizarían con los recursos actuales.

88. Se espera que las recomendaciones que siguen aumenten la eficiencia y alienten la aplicación de las mejores prácticas.

**Recomendación 12**

**El Secretario General debería asegurarse de que el mandato de la Oficina de evaluación de programas, auditoría y examen administrativo se observe estrictamente, a fin de evitar que se ponga en peligro la independencia de la Oficina.**

**Recomendación 13**

**El Consejo debería aumentar los recursos asignados a la Oficina de evaluación de programas, auditoría y examen administrativo y asegurar la independencia de la Oficina.**

**C. Junta de supervisión**

89. Cabe referirse al Informe de la DCI titulado “Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas”<sup>38</sup>. El Informe recomienda que los órganos legislativos de cada organización del sistema de las Naciones Unidas establezcan una Junta de supervisión externa para: examinar los estados financieros auditados, la evaluación de los riesgos y los controles internos; y evaluar la eficiencia y eficacia general del Auditor externo y del servicio de supervisión interna. El Inspector observa que el Consejo de la OACI está en el proceso de estudiar la creación de una Junta de supervisión<sup>39</sup> y de determinar las atribuciones de dicha junta, como se recomienda en el Informe de la DCI.

90. El Inspector observa además que se procura asegurar la independencia de la Junta y la competencia especializada en supervisión de sus miembros. Las atribuciones propuestas tienen en cuenta las recomendaciones del Informe de la DCI. Las funciones propuestas para la Junta incluyen el examen de los estados financieros auditados; los procesos de evaluación de riesgos y los controles internos; y la evaluación de la eficiencia y eficacia del Auditor externo y de los servicios de supervisión interna. El Inspector ve con satisfacción esta iniciativa y alienta la continuación de este proceso acorde con las recomendaciones de la DCI.

91. Se espera que la recomendación que sigue aumente la eficacia.

**Recomendación 14**

**El Consejo debería acelerar la elaboración de las atribuciones de la Junta de supervisión de conformidad con las normas descritas en el Informe de la DCI “Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2006/2).**

<sup>38</sup> JIU/REP/2006/2.

<sup>39</sup> Decisión del Consejo C-DEC 181/3 y C-WP/12856.

**Anexo I**  
**Medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto a las recomendaciones de la DCI**  
**JIU/REP/2007/5**

		Fondos y programas de las Naciones Unidas											Organismos especializados y OIEA													
		Naciones Unidas*	UNCTAD	ONUDD	PNUMA	ONU-Habitat	ACNUR	OOPS	PNUD	FNUAP	UNICEF	PMA	OTROS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA
Informe	Para adopción de medidas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Para información y examen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>							
Recomendación 1																	L									
Recomendación 2																	L									
Recomendación 3																	L									
Recomendación 4																	L									
Recomendación 5																	E									
Recomendación 6																	E									
Recomendación 7																	E									
Recomendación 8																	E									
Recomendación 9																	L									
Recomendación 10																	E									
Recomendación 11																	E									
Recomendación 12																	E									
Recomendación 13																	L									
Recomendación 14																	L									

**Legenda:**

- L:** Recomendación para decisión del órgano legislativo
- E:** Recomendación para adopción de medidas del jefe ejecutivo
- :** Recomendación que no requiere medidas de esta Organización

\* Abarca todas las entidades indicadas en ST/SGB/2002/11 salvo UNCTAD, ONUDD, PNUMA, ONU-Habitat, ACNUR, OOPS.