



NOTA DE ESTUDIO

DUODÉCIMA CONFERENCIA DE NAVEGACIÓN AÉREA

Montreal, 19 - 30 de noviembre de 2012

Cuestión 6 del

orden del día: **Dirección futura**

6.1: Planes y metodologías de implantación

ENFRENTANDO LOS IMPEDIMENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ATM

(Nota presentada por la CANSO)

RESUMEN

El marco de trabajo de las ASBU es un enfoque programático significativamente nuevo que facilitará los procesos de planificación e implementación global coordinados basados en tecnología disponible y mejoras operacionales esperadas. Sin embargo, existen diversos impedimentos normativos, sociales y económicos para el logro de mejoras de desempeño operacional, los cuales requieren voluntad y compromiso político para ser enfrentados.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se solicita a la Conferencia que considere la recomendación contenida en el párrafo 4.1.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ICAO ha introducido un nuevo marco de trabajo para la armonización e interoperabilidad del espacio aéreo llamado “mejoras en bloque del sistema de aviación” (ASBU, por sus siglas en inglés). El marco de trabajo ASBU, elaborado por intereses estatales e industriales, es un enfoque programático significativamente nuevo que ofrece procesos de planificación e implementación global coordinados basados en tecnología disponible y mejoras operacionales esperadas. CANSO apoya este marco para la modernización planificada del sistema de ATM ya que es consistente con los objetivos estratégicos de CANSO y con su visión de un sistema de navegación aérea armonizado e interoperable globalmente capaz de ofrecer un servicio eficiente y fluido.

1.2 Sin embargo, lograr la armonización global y la interoperabilidad de la ATM no solo es un desafío técnico; en su gran mayoría, las capacidades técnicas ya existen o existirán. Más bien, existen diversos impedimentos, en particular en los ámbitos normativo, social y financiero. Tenemos que asegurarnos de que exista el marco institucional y normativo adecuado para poder introducir estas mejoras en bloque y lograr su máximo potencial. Para que esto ocurra, se necesita un compromiso en materia de políticas que facilite el logro de las mejoras de desempeño operacional concebidas por las ASBU.

¹ Las versiones en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso han sido proporcionadas por CANSO.

2. INFORMACIÓN PRELIMINAR

2.1 En la actualidad, la gestión del tránsito aéreo sigue estando muy fragmentada, lo cual afecta su seguridad, eficiencia y capacidad, además de tener efectos adversos sobre el medioambiente. El rendimiento en materia de gestión de tránsito aéreo está en peligro. Las visiones y los programas de implementación nacionales y regionales, muchos de los cuales divergen de la planificación global por varias razones, nos han llevado adonde nos encontramos hoy. La iniciativa ASBU sigue una larga historia de esfuerzos por parte de ICAO para coordinar los procesos de planificación en todo el mundo a fin de apoyar el sistema de ATM global.

2.2 Sin embargo, las mejoras por bloques sólo cumplirán su función si todos los actores involucrados realizan sus actividades conforme al marco de trabajo ASBU. La implementación de ASBU tiene su origen en la creación de políticas estatales y exigirá un esfuerzo colaborativo y multidisciplinario global que involucre a los creadores de políticas, legisladores y entes reguladores; operados y proveedores de servicios; fabricantes y proveedores de soluciones, todos trabajando en conjunto. El objetivo debe ser aumentar la capacidad y eficiencia global, mejorar la relación costo-rendimiento, mejorar la seguridad y disminuir el impacto sobre el medioambiente.

2.3 El acuerdo de esta Conferencia en relación a una nueva forma de planificación global, desarrollo de estándares e identificación e implementación de mejoras operacionales, debe ir acompañado de un compromiso por parte de los estados para resolver los impedimentos hacia el progreso. La modernización de la gestión de tránsito aéreo no es tanto un desafío técnico; es un desafío económico e institucional que requiere de liderazgo y voluntad política. En la 35.^a sesión de la Asamblea se reconoció “el papel central que ICAO desempeñará... en facilitar la prestación de ayuda a los estados en relación a los aspectos técnicos, financieros, administrativos, legales y cooperativos de la implementación.”¹ No obstante, el avance para cumplir la visión de un sistema de navegación aérea integrado, armonizado e interoperable globalmente, ha sido lento en vista de los obstáculos institucionales con que esta se ha encontrado.

2.4 Se recuerda a esta Conferencia sobre la Resolución A35-15 de la Asamblea, reconfirmada durante la 36.^a Asamblea, en la que se aboga por adoptar medidas para garantizar que el futuro sistema de ATM global se base en el desempeño y llama a los estados a “usar el concepto operacional de ATM global de ICAO como el marco de trabajo común para guiar la planificación y la implementación de los sistemas de CNS/ATM”.² En la 35.^a sesión de la Asamblea también se resolvió que “los estados soberanos y las fronteras no deben verse afectadas por la implementación de los sistemas de CNS/ATM” y se señala que “los problemas económicos e institucionales, en particular el análisis de costo-beneficio y el financiamiento de establecimientos, la recuperación de costos y los aspectos de cooperación, deben ser abordados por los estados ya sea individual o colectivamente”.³

3. IMPEDIMENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL TRÁNSITO AÉREO

3.1 A nivel político, los gobiernos deben admitir un concepto más maduro de soberanía, uno que sea consistente con el transporte aéreo del siglo XXI. El espacio aéreo tiene que ser organizado y los servicios de navegación aérea tienen que ser prestados en conformidad con los requisitos operacionales de los usuarios del espacio aéreo en lugar de ser demarcados según fronteras nacionales. Los estados deben introducir políticas, leyes y regulaciones apropiadas que promuevan la coordinación y la colaboración entre civiles y militares, y un diseño y un uso del espacio aéreo más apropiado.

¹ Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 8 de octubre de 2010), ICAO Doc. 9958, p. I-85

² Ibid., p. I-85

³ Ibid., p. I-84

3.2 A nivel regulatorio, CANSO desea dirigir la atención a los siguientes aspectos:

3.2.1 La industria de la aviación enfrenta muchos cambios potenciales en lo que se refiere a las regulaciones que rigen su comportamiento, que no está segura de cómo proceder. Para superar esta incertidumbre, los procesos administrativos de elaboración de normas y regulaciones deben ser ejecutados con la máxima transparencia y predictibilidad, pero ofreciendo al mismo tiempo a la comunidad regulada una oportunidad valiosa para dialogar con quienes diseñan políticas y regulaciones.

3.2.2 La industria de la aviación tendrá que enfrentar muchas regulaciones y obligaciones de cumplimiento de normativa formuladas por diversas autoridades. Por lo tanto, los entes reguladores deben considerar el impacto acumulativo de las regulaciones, y eliminar la duplicación en los casos que sea posible.

3.2.3 La estandarización debe entenderse como una actividad estratégica orientada a mejorar el desempeño en materia de ATM y como una herramienta clave para la seguridad, la interoperabilidad, la diseminación de conocimiento y el incentivo a la innovación. La implementación de los diversos programas de modernización de ATM requerirá, entre otras cosas, el desarrollo y la entrega de los estándares y prácticas recomendadas (SARP, por sus siglas en inglés) de ICAO necesarias a los estados e industrias. Para responder en forma rápida a las cambiantes necesidades, se necesita un sistema de estandarización integral, inclusivo, eficiente y técnicamente actualizado.

3.2.4 Los nuevos procedimientos deben ser respaldados por un proceso de aprobación de operaciones, y todo el equipamiento y los sistemas de aeronaves y terrestres necesarios requieren un programa de certificación oportuno. A los procesos de cumplimiento de la normativa se les debe dar la debida consideración para evitar la duplicación innecesaria de esfuerzos o el desvío de recursos desde actividades productivas.

3.2.5 Existen muchas soluciones y conceptos técnicos; ahora tenemos que definir un conjunto de principios y políticas operacionales y económicas derivadas para generar los beneficios operacionales. CANSO está trabajando junto a sus socios para elaborar estos principios y políticas operacionales y económicas facilitadoras.

3.3 A nivel social, tenemos que reconocer que la demanda por más eficiencia y productividad, y la introducción de nueva tecnología y más automatización, seguirán generando cambios e incertidumbre en el lugar de trabajo. Se necesita un entorno legal y regulatorio que fomente el diálogo social y enfoques colaborativos de relaciones laborales para enfrentar los desafíos actuales y futuros.

3.4 A nivel económico y financiero, entendemos los costos, pero no comprendemos del todo cuáles son los beneficios que genera la modernización de la ATM. Sin embargo, prevemos que se invertirán miles de millones. La modernización de la ATM debe ser respaldada por un estudio de caso sólido puesto que requerirá un desembolso significativo de dinero que no puede ser financiado a través de cobros tradicionales a los usuarios. En tiempos de crisis de deuda soberana y riesgo crediticio, es probable que el financiamiento gubernamental sea limitado. Es necesario estudiar los enfoques de financiamiento no tradicionales, lo cual significará invariablemente una mayor participación del sector privado. Los creadores de políticas y legisladores deben evitar generar incertidumbre innecesaria en la industria de la aviación que intenta tomar decisiones estratégicas y, de esa manera, evitar frenar y desalentar la inversión.

3.5 Esto inevitablemente requerirá nuevos modelos de negocio y estructuras de gobierno para la prestación de servicios de navegación aérea. Una buena forma de gobierno favorece un buen desempeño del ANS. Y una buena forma de gobierno, por su parte, es atribuible al buen diseño de políticas de gobierno, a buena legislación facilitadora y a regulación apropiada. Se debe conceder mayor responsabilidad en la prestación de servicios de navegación aérea, para lo cual se necesita una buena

forma de gobierno. Sin ella, los ANSP tendrán que seguir tolerando servicios, desempeños de sistemas e implementaciones regulatorias de calidad inferior, puesto que no se castiga el mal desempeño.

3.6 Aunque la forma de propiedad y de organización no son factores críticos, es fundamental separar la prestación de servicios de la supervisión del cumplimiento de la normativa. La prestación de servicios debe funcionar de manera independiente. Un enfoque de gestión en el que se aplican principios de negocios y en el que el servicio al cliente es parte central también contribuye a un desempeño de calidad superior. Estos objetivos pueden lograrse por medio de varios modelos que ofrecen mayor autonomía, entre ellos las corporatización, las asociaciones públicas/privadas o la privatización. Es fundamental que la gerencia tenga la autoridad para tomar decisiones sobre asuntos que recaen dentro de su ámbito de competencia, independientemente de interferencias políticas.

4. CONCLUSIÓN

4.1 La eliminación de impedimentos para la modernización de la ATM tiene su base en la creación de políticas estatales, la legislación y la regulación, y se necesitará voluntad y compromiso político para abordarlos. Se solicita a la Conferencia que acepte la siguiente recomendación:

Recomendación 6/x – Marco de políticas estatales en apoyo de las mejoras en bloque del sistema de aviación (ASBU)

Que la Conferencia convenga en que:

- a) Los estados, a través de los grupos regionales de planificación e implementación (PIRG, por sus siglas en inglés) y en asociación con la industria de la aviación, desarrollen planes de acción para enfrentar los impedimentos para la modernización de la ATM como parte de sus actividades de planificación e implementación de ASBU;
- b) ICAO debe facilitar la prestación de asistencia a los estados en relación a los diversos aspectos de la implementación de las ASBU; y
- c) ICAO, como asunto prioritario y en asociación con todos los organismos internacionales pertinentes, elabore y aplique una estrategia de comunicación y compromiso con los actores para enfrentar los impedimentos económicos e institucionales para la implementación de las ASBU.

— FIN —