



NOTA DE ESTUDIO

DECIMOCUARTA CONFERENCIA DE NAVEGACIÓN AÉREA

Montreal, Canadá, 26 de agosto - 6 de septiembre de 2024

Cuestión 1: Actualización sobre el Plan de Actividades 2023-2025 de la OACI y planificación estratégica a largo plazo

1.2: Armonización estratégica de los planes mundiales para mejorar el rendimiento

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA DE LOS PLANES MUNDIALES DE LA OACI

(Nota presentada por Hungría en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros¹, los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC)², la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL) y el Canadá)

RESUMEN

En esta nota de estudio se subraya la importancia de los planes mundiales de la OACI para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y se presentan las perspectivas europeas sobre la necesidad de avanzar en la planificación mundial mediante una cohesión mejorada y una toma de decisiones transparente. En consonancia con las recomendaciones formuladas por el Equipo Especial sobre los Planes Mundiales, en la nota se propone una estrategia orientada al futuro, en la que se propugna el establecimiento de un marco general de armonización. Este marco incluiría un mecanismo de gobernanza que abarcaría los tres planes mundiales de la OACI, y fomentaría la gestión proactiva de la seguridad operacional, la protección de la aviación y la navegación aérea. Hace hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque integrado y basado en el rendimiento y un proceso único de gestión del cambio para abordar los desafíos actuales y futuros, incluidas la innovación y la sostenibilidad, de manera integral.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a convenir en la recomendación que figura en la sección 3.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Un transporte y una aviación sostenibles son esenciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por las Naciones Unidas. A través de su labor normativa, de vigilancia, y de asistencia y cooperación técnicas, la OACI sirve a los pueblos del mundo promoviendo un transporte aéreo civil internacional que sea seguro, protegido, eficiente, económicamente viable y

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia.

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, Macedonia del Norte, República de Moldova, Mónaco, Montenegro, Noruega, Reino Unido, San Marino, Serbia, Suiza, Türkiye y Ucrania.

respetuoso con el medioambiente. La OACI ha establecido cinco objetivos estratégicos para cubrir este ámbito.

1.2 Los tres planes mundiales (Plan Mundial de Navegación Aérea (GANP), Plan Global para la Seguridad Operacional de la Aviación (GASP) y Plan Global para la Seguridad de la Aviación (GASeP)) revisten una gran importancia para la aplicación eficaz y coherente de los objetivos estratégicos de la OACI a nivel mundial y para servir de referencia común y estable de los planes elaborados, aplicados y supervisados a nivel regional y nacional. Mientras que el programa de trabajo de la OACI es aprobado cada tres años por la Asamblea de la Organización, los planes mundiales deberían servir como referencia de planificación a largo plazo que ayude a la OACI, los Estados y la industria a garantizar la continuidad y armonización de sus programas de modernización.

1.3 La resolución A41-6 de la Asamblea — *Planificación mundial OACI para la seguridad operacional y la navegación aérea*— resuelve, entre otras cuestiones, que la OACI implante y mantenga vigentes el GASP y el GANP en respaldo de los objetivos estratégicos pertinentes de la Organización y, a su vez, garantice la estabilidad necesaria; y que los citados planes GASP y GANP se implanten y mantengan vigentes en estrecha cooperación, colaboración y coordinación con todos los interesados.

2. PRESENTACIÓN DE PROBLEMAS Y ANÁLISIS

2.1 A pesar de su importancia, actualmente los planes mundiales se elaboran y actualizan de forma independiente unos de otros, con el apoyo de diferentes grupos, y no existe un enfoque coherente al respecto. Esta cuestión se ha puesto de relieve en varias notas de estudio presentadas en las conferencias de alto nivel y en los períodos de sesiones de la Asamblea de la OACI. Tras las más recientes, a saber, la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 (HLCC 2021) y el 41º período de sesiones de la Asamblea de la OACI (A41), se formularon una serie de recomendaciones en las que se pide un enfoque más integrado y general para la planificación mundial de la navegación aérea, la seguridad operacional y la seguridad de la aviación, teniendo debidamente en cuenta las especificidades respectivas.

2.2 Reconociendo la necesidad de mejorar la coherencia de los planes mundiales, y en respuesta a la Asamblea y la HLCC conexas, la OACI puso en marcha el Equipo Especial sobre los Planes Mundiales (GPTF) a principios de 2023. El GPTF se centra en cerrar la brecha entre el GANP y el GASP y crear vínculos significativos. Se le ha encomendado la tarea de examinar las recomendaciones pendientes y comunes relacionadas con los planes mundiales de la OACI resultantes de la HLCC 2021 y la A41 y los resultados se presentaron al Grupo de Estudio del GANP (GANP-SG) y al Grupo de estudio sobre el GASP (GASP-SG). La Secretaría presenta estos resultados y recomendaciones en la quinta reunión del GANP-SG, en su nota GANP/SG/5-WP/3: "Trabajos para mejorar la armonización del GASP y el GANP". Las recomendaciones requerirán medidas de implementación a corto y largo plazo. Las medidas a corto plazo son las que se pueden implementar en las próximas ediciones del GASP y el GANP, mientras que el diseño de un proceso coherente e integrado para el desarrollo de los planes mundiales, incluida la gestión del cambio, debería empezar ahora. Se reconoce que la implementación y la remodelación de los tres planes mundiales, de conformidad con el marco de rendimiento común, requerirán tiempo y recursos adicionales.

2.3 Mientras el GANP refleja una fuerte influencia de la rápida digitalización/modernización de los sistemas de gestión del tránsito aéreo/servicios de navegación aérea (ATM/ANS), en consonancia con los objetivos climáticos mundiales de la aviación civil, actualmente apenas se reflejan en el GASP ni los avances tecnológicos que dan forma a la industria de la aviación, ni ningún objetivo de sostenibilidad del medioambiente. En particular, el GASP no articula explícitamente objetivos que aborden la integración segura de nuevas tecnologías y conceptos empresariales innovadores. A medida que la industria de la aviación evoluciona, es imperativo incorporar consideraciones orientadas hacia el futuro en los planes mundiales, en aras de la armonización con las tendencias tecnológicas emergentes, y fomentar un enfoque

proactivo de la gestión de la seguridad operacional, la protección de la aviación y la navegación aérea, en un entorno que cambia rápidamente.

2.4 En el 40º período de sesiones de la Asamblea de la OACI, celebrado en 2019, la OACI adoptó la resolución A40-27: Innovación en la aviación. La resolución se centra en la creación de una visión estratégica de la necesidad de innovación y la importancia de compartir conocimientos y experiencias en todo el sistema de aviación. Una de las recomendaciones del Equipo Especial sobre los Planes Mundiales de la OACI es revisar el proceso de elaboración de los planes mundiales, incluida la gestión del cambio, y en particular aclarar qué es lo que alimenta la elaboración de ambos planes, cómo alimentan los planes la labor de la OACI (elaboración de normas y métodos recomendados (SARPS)) y cómo se abordan los nuevos participantes y las nuevas tecnologías. Dado que la industria de la aviación está experimentando rápidos avances tecnológicos, especialmente en el ámbito de los sistemas de aeronaves no tripuladas (UAS), la inteligencia artificial (IA), la automatización, la digitalización y las tecnologías de propulsión emergentes, que se suman a un cambio hacia un mayor uso de combustibles de aviación sostenibles y otras consideraciones ambientales, un enfoque holístico puede proporcionar un marco integral que integre tecnologías y prácticas innovadoras como elementos centrales de los planes mundiales y su mantenimiento, así como apoyo a los planes regionales y nacionales.

2.5 También es necesario aumentar la transparencia y la participación de los Estados en la forma en que los objetivos estratégicos de alto nivel acordados se traducen en cambios oportunos en el sistema de transporte aéreo. Ante los desafíos actuales, se requiere un enfoque sistémico más integrado, basado en el rendimiento y de carácter general. Este enfoque también debería impulsar la integración y el contenido de los planes mundiales. Esto debería servir de base para examinar y racionalizar los arreglos de trabajo de la OACI con el objetivo de garantizar la plena transparencia y la participación de los Estados. Además, el proceso de implementación al nivel de los planes regionales no está claro. Se requiere una mejor gobernanza de arriba hacia abajo. Además, actualmente no existe una forma estructurada para que las regiones canalicen sus problemas y hagan propuestas para su inclusión en los planes mundiales (de abajo hacia arriba).

2.6 Estos cambios solo pueden tener éxito si existe un mecanismo sólido de gobernanza para los planes mundiales de la OACI, que garantice la complementariedad, la coherencia y la congruencia para sustentar la implementación holística de los objetivos estratégicos de la OACI. Dicha gobernanza de los planes mundiales también debería servir de apoyo a la gestión de los riesgos interactivos, lo que requiere un enfoque integrado de los riesgos interconectados, garantizando al mismo tiempo la transparencia de la toma de decisiones³. Los siguientes principios deberían guiar la elaboración y aplicación de un enfoque de gobernanza documentado para los planes mundiales: un enfoque de arriba hacia abajo, un marco común de la eficacia de la aviación, un proceso simplificado para el mantenimiento (ordinario) de los planes mundiales y la transparencia en la toma de decisiones.

2.7 Cada versión nueva de los planes mundiales se propone para su adopción por la Asamblea de la OACI, una vez que el grupo especializado encargado de su mantenimiento haya elaborado el contenido de una versión actualizada. Estos grupos especializados prestan asistencia a la secretaría de la OACI a título consultivo antes de que la Comisión de Aeronavegación examine los proyectos de planes. La participación de los Estados contratantes (gobernanza) y la orientación política a través de reuniones de alto nivel deberían garantizar que las prioridades de los Estados y de la comunidad de la aviación se reflejen adecuadamente en las actualizaciones de los planes mundiales y que las disposiciones pertinentes estén disponibles de manera coherente y oportuna. Las decisiones estratégicas, como la introducción en los planes de los elementos necesarios para la implementación ulterior de una visión holística, de un concepto de

³ Como se examinó en la nota AN-Conf/14-WP/56, "Metodologías y enfoques para la gestión de los riesgos de aviación interactivos", presentada por Hungría en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea (UE)/Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC), la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL), el Canadá y los Estados Unidos.

operaciones mundial (p. ej., el concepto operacional de gestión del tránsito aéreo mundial (ATM) (GATMOC) o para la retirada gradual de los sistemas tradicionales, deberían ser adoptadas principalmente por los Estados en la Asamblea, las reuniones de alto nivel (categoría 2) o en el Consejo⁴. Debería garantizarse la participación sistemática de los grupos expertos de la OACI en la evaluación de los cambios significativos.

2.8 El mantenimiento ordinario de los planes mundiales implica la actualización de los elementos existentes que no requieren decisiones estratégicas y que se basan principalmente en los progresos de los grupos expertos y especializados de la OACI en cuanto a temas específicos y que permiten la coherencia entre los elementos contenidos en los planes mundiales y las actividades que se estén realizando para apoyar su implementación posterior. Este mantenimiento ordinario debería ser continuo y transparente. Si bien el GAsEP se actualiza cuando se considera necesario y las medidas de implementación relacionadas se modifican o ajustan cuando es factible, el planteamiento del mantenimiento actual del GANP y el GASP es diferente; se basa en un enfoque temporal y prevé que se haga una actualización cada tres años, alternando entre actualizaciones menores y mayores.

2.9 Este enfoque no ofrece suficiente flexibilidad para actualizar y perfeccionar la información existente con arreglo a la progresión del trabajo en la OACI, ni permite la introducción oportuna de decisiones estratégicas en los planes mundiales entre dos actualizaciones importantes. Podría ser beneficioso distinguir entre, por un lado, el mantenimiento ordinario de los planes mundiales, para el perfeccionamiento de la información existente con arreglo a la progresión del trabajo (por ejemplo, por parte de los grupos expertos de la OACI), sin necesidad de la aprobación en las conferencias y/o los períodos de sesiones de la Asamblea; y, por otro lado, la creación y/o la supresión de conceptos u objetivos estratégicos de la OACI, que en el futuro solo deberían ejecutarse tras una decisión del Consejo basada en una recomendación formulada en una reunión de alto nivel (categoría 2) (Conferencia) o refrendarse en el período de sesiones de una Asamblea de la OACI (categoría 1).

2.10 Por último, en 2019 la OACI elaboró la primera edición del documento del Marco de planificación nacional de la aviación⁵, en el que se proporciona orientación a los Estados miembros de la OACI para el establecimiento de un marco que garantice el desarrollo sostenible del transporte aéreo mediante la asignación de prioridades y la coordinación de la implementación de iniciativas destinadas a mejorar la seguridad operacional, la seguridad de la aviación, la facilitación, la capacidad y la eficiencia de sus sistemas de transporte aéreo. La implementación de este documento requeriría un enfoque de planificación coherente a nivel regional y mundial. Por lo tanto, la OACI debería considerar la posibilidad de elaborar textos de apoyo para garantizar que el marco de planificación de la aviación mundial y regional se ajuste al método descrito en el documento mencionado.

3. CONCLUSIÓN

3.1 El establecimiento de un marco general de armonización y gobernanza para los planes mundiales de la OACI generaría múltiples beneficios, entre ellos un reflejo fiel de las estrategias mundiales, la coherencia de las prioridades y los objetivos, la eliminación de lagunas y superposiciones, la racionalización de la planificación a escala regional y nacional, una mayor eficacia de la vigilancia del cumplimiento y el rendimiento, la mejora de la capacidad de supervisión y un enfoque más holístico de la

⁴ Como se discutió en la nota AN-Conf/14-WP/58, "Prioridades de navegación aérea en pro de la integración segura y eficiente de las operaciones de espacio aéreo superior y el tránsito de las operaciones espaciales", presentada por Hungría en nombre de los Estados miembros de la UE/CEAC, EUROCONTROL, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, Honduras, y México.

⁵

https://www.icao.int/secretariat/SecretaryGeneral/SPCP/Documents/ICAO_National_Aviation_Planning_Framework_2019.pdf

creación de capacidad. En última instancia, el objetivo es lograr unos planes mundiales y enfoques de mantenimiento plenamente coherentes.

3.2 A la luz de las cuestiones descritas y de los principios propuestos, y teniendo en cuenta la diferente naturaleza y especificidad de los tres planes mundiales, se invita a la Conferencia a convenir en la siguiente recomendación:

Recomendación 1.2/x — Principios de gobernanza de los planes mundiales de la OACI

Que la OACI:

- a) defina e implemente un enfoque general de arriba hacia abajo documentado para la gobernanza de los planes mundiales, con un marco de rendimiento y un proceso único de gestión del cambio, para apoyar la implementación de las recomendaciones del Equipo Especial sobre los Planes Mundiales (GPTF);
- b) actualice el proceso de mantenimiento de los planes mundiales para aumentar la flexibilidad y distinguir claramente entre el mantenimiento ordinario y la creación y/o la supresión de conceptos y soluciones, lo que en el futuro debería requerir una recomendación previa de la Conferencia;
- c) proporcione orientación estratégica, junto con principios rectores, para incorporar innovaciones en los planes mundiales a fin de garantizar que se mantengan a la par con las tendencias tecnológicas emergentes, fomentar un enfoque proactivo de la gestión de la seguridad operacional, la protección de la aviación y la navegación aérea, y adaptarse a un entorno que cambia rápidamente;
- d) examine y racionalice los arreglos de trabajo para abordar mejor la evolución integrada y basada en el rendimiento del transporte aéreo y la innovación, garantizando al mismo tiempo la participación sistemática de los Estados, y su inclusión en los programas de creación de capacidad y asistencia de la OACI;
- e) elabore textos de apoyo para garantizar que el marco de planificación de la aviación mundial y regional se ajuste plenamente a los principios y el método descrito en el documento de la OACI para el marco de planificación nacional de la aviación;
- f) establezca un grupo especializado para ayudar a la OACI a atender las recomendaciones anteriores;
- g) consulte al Equipo Especial sobre el GAsEP para garantizar la armonización entre los planes de seguridad operacional y protección; y
- h) tenga en cuenta la diferente naturaleza y especificidad del ámbito de cada plan mundial, al aplicar estas recomendaciones.