

**NOTA DE ESTUDIO****ASAMBLEA — 39º PERÍODO DE SESIONES****COMITÉ EJECUTIVO Y COMISIÓN TÉCNICA****Cuestión 27: Acrecentamiento de la eficiencia y eficacia de la OACI****Cuestión 35: Seguridad operacional de la aviación y navegación aérea – Normalización****PROFUNDIZAR LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES
DE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL**

(Nota presentada por Estados Unidos)

RESUMEN

Desde la creación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en 1947, el crecimiento seguro, protegido y ordenado de la aviación internacional se ha sostenido en gran medida aplicando un criterio de normalización a los reglamentos nacionales que se dictan. Conforme surge del Artículo 37 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300), la OACI está facultada para elaborar normas y métodos recomendados (SARPS) con el objetivo de lograr el grado más alto posible de uniformidad en la aviación del mundo entero. Se trata de una función crítica, y conforme el sistema de aviación amplía su alcance y se vuelve más complejo es necesario mantener una vigilancia permanente del proceso de elaboración de los SARPS para ir adaptándolo a las necesidades futuras.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a que:

- instruya al Consejo para que considere la conveniencia de modificar el proceso de elaboración y examen de los SARPS de forma de fomentar la transparencia y mejorar la coordinación entre las disciplinas correspondientes y que incluya la evaluación de las dificultades que pueden plantearse antes y después de su aplicación. También convendría considerar la necesidad de perfeccionar los procesos de elaboración y examen de los Procedimientos para los servicios de navegación aérea (PANS), visto el efecto que tienen en la armonización y la interoperabilidad a escala mundial;
- inste a los Estados a responder las comunicaciones de la OACI sobre propuestas de enmienda de Anexos y PANS, en especial las relativas a conceptos o tecnologías que aún no fueran obligatorios a nivel nacional o regional. El examen de estas propuestas debería incorporar una perspectiva interdisciplinaria, según corresponda, informar sobre las implicaciones económicas para los Estados y la industria e incorporar las opiniones de los interesados de la industria;
- encargue a las oficinas regionales de la OACI que tomen medidas concretas para incitar a los Estados a responder las comunicaciones sobre propuestas de enmienda. Las oficinas regionales de la OACI deberían además llevar un control de las respuestas de los Estados y asistirlos en cuanto fuera necesario para determinar las implicaciones de la aplicación de las enmiendas en el contexto regional; y
- adopte la versión modificada de la resolución que figura en el apéndice de esta nota de estudio en reemplazo de la Resolución A38-11.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico de Seguridad operacional.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Esta nota estudio no tiene repercusiones financieras de consideración.
<i>Referencias:</i>	<i>Convenio sobre Aviación Civil Internacional</i> (Doc 7300) <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea</i> (al 4 de octubre de 2013) (Doc 10022)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 A lo largo del último trienio, la aviación ha seguido mejorando su desempeño en seguridad operacional, que ya era de por sí notable, y esto se debe en gran medida a la creciente generalización de la toma de decisiones en función del riesgo, sumado a una colaboración más estrecha entre los interesados. Es un progreso muy loable, pero la comunidad de la aviación internacional no debe perder conciencia de que las dificultades futuras exigirán un grado aún mayor de cooperación y colaboración para poder hacer frente a los problemas de seguridad operacional mundiales.

1.2 Una de las claves del éxito radica en una aplicación más amplia de los SARPS. Usualmente, la etapa inicial de desarrollo de los SARPS está a cargo de expertos con conocimientos o experiencia en una disciplina particular. Sin embargo, con el ingreso en el sistema de aviación moderno de nuevas tecnologías y la aparición de nuevas problemáticas, se vuelve necesario contar con procesos de desarrollo y examen interdisciplinario más sólidos para determinar cuáles son las implicaciones operacionales en todas las disciplinas afectadas y llevar una cuenta holística del impacto real en el sistema de transporte aéreo mundial.

1.3 Lograr que se aplique una norma en 191 Estados no es tarea fácil: hay complejos factores políticos, económicos y geográficos que se deben atender antes de elaborar una norma que pueda aplicarse universalmente. En años anteriores, la Asamblea y otros foros de alto nivel en la OACI reconocieron la necesidad de disponer de un proceso eficiente y efectivo de elaboración de SARPS y sus esfuerzos han hecho mucho por la eficiencia del proceso. No obstante, la necesidad de SARPS armonizados y efectivos se ha vuelto acuciante por efecto de la creciente complejidad del sistema mundial de transporte aéreo. Por estos motivos, se recomienda aquí que los procesos actualmente vigentes en la OACI para la elaboración y examen de SARPS se modifiquen y perfeccionen para que puedan evaluar mejor las implicaciones y la factibilidad de su aplicación a escala mundial. En estos procesos debería participar más activamente la industria (y especialmente el personal de operaciones) como garantía de que los SARPS puedan lograr el efecto buscado y se los pueda aplicar en la forma prevista. Estas consideraciones deberían aplicarse no sólo a los SARPS sino también a los Procedimientos para los servicios de navegación aérea (PANS). En efecto, los PANS cumplen una función vital en aras de la armonización y la interoperabilidad y por ese motivo deberían tener un mejor proceso de examen, más abarcador e interdisciplinario.

2. ANÁLISIS

2.1 Para el establecimiento de SARPS efectivos, los que son técnicamente sólidos y capaces de aplicarse en todo el mundo, no puede obviarse una evaluación exhaustiva de los aspectos reglamentarios, económicos, operacionales y de seguridad operacional y protección de la aviación. Una vez que se determina la necesidad de nuevos SARPS, el proceso de elaboración debería ser rápido y a la vez dar lugar a un examen integral que permita evaluar sus implicaciones y las posibilidades de que lleguen a aplicarse a escala mundial.

2.2 La aviación es una empresa compleja. Cualquier cambio de los procedimientos operacionales o la infraestructura de la aviación tiene un profundo efecto en todo el sistema. Para llegar a entender cabalmente la magnitud de los cambios que se pueden operar en la totalidad del sistema con la introducción de nuevos SARPS se necesita un proceso integral de examen que busque atenuar las posibles consecuencias no buscadas.

2.3 Al considerar nuevos SARPS, es preciso analizar factores de seguridad operacional y en ocasiones también de seguridad de la aviación, así como otros de índole económica y operacional, para determinar los amplios cambios que se producirán en el sistema mundial de transporte aéreo. A esto se suma que las circunstancias pueden en ocasiones exigir que la OACI y sus Estados miembros actúen con agilidad pero también con prudencia para poner en práctica SARPS de carácter urgente. A lo largo de las fases iniciales de evaluación y documentación de este examen, los análisis necesarios insumirán recursos humanos y económicos. Si se llega a la conclusión de que el cambio que se busca es viable y necesario, corresponderá que se definan y documenten las modalidades de aplicación que adoptarán todos los interesados. Hecho esto, será la hora de la efectiva aplicación, que demandará recursos adicionales de todos los interesados para actualizar procedimientos, procesos y documentos afines.

2.4 Debería hacerse una evaluación post aplicación para comprobar si se lograron los beneficios buscados sin consecuencias imprevistas ni una degradación de las condiciones de seguridad operacional. El arco de interesados puede ser muy variado, abarcando órganos reglamentarios, explotadores, proveedores de servicios de navegación aérea y fabricantes. Con frecuencia, estos grupos no son homogéneos y contienen subgrupos cuyo aporte es importante para el cambio.

2.5 La formulación de un buen plan de aplicación que defina la estrategia para la gestión del cambio que entrañan los nuevos SARPS contribuirá a lograr resultados positivos a nivel nacional, regional y mundial. Por este motivo, el proceso de elaboración de SARPS debería comprender la planificación de su aplicación. Cuando se trate de SARPS que planteen un cambio radical, la OACI debería disponer la formulación de una estrategia de transición y comunicación a lo largo de las fases de planificación y aplicación que incluya acciones de difusión dirigidas a los grupos interesados. No debería subestimarse la exigencia de recursos para gestionar la transición aun cuando se trate de cambios aparentemente menores, revistiendo importancia crítica que se evalúen integralmente cuáles serán esas exigencias.

2.6 En cada etapa de los procesos de elaboración y examen de SARPS debe hacerse un esfuerzo consciente por procurar una evaluación interdisciplinaria del cambio propuesto. Esto se aplica también a los procesos internos de la OACI y la necesidad de que los Estados proporcionen sus comentarios sobre el cambio que se propone. Los Estados que aporten recursos directos al proceso de elaboración de SARPS de la OACI, ya sea enviando especialistas para participar en los grupos de expertos u otro tipo de recursos, deberían cerciorarse de que al analizar los nuevos SARPS y actuar al respecto trasciendan el alcance del especialista que hubiera participado en las fases iniciales de la elaboración. Se da con frecuencia que los SARPS operen sus efectos en numerosas áreas técnicas y en consecuencia el análisis de esos efectos debe ser transversal.

3. CONCLUSIÓN

3.1 A la par que la comunidad de la aviación internacional va definiendo prioridades basándose en las nuevas tecnologías o en respuesta a accidentes o incidentes de aviación, la OACI asume el papel de liderazgo que permite que los Estados miembros colaboren para determinar el mejor curso de acción. Por ejemplo, se ha analizado mucho en la OACI y se seguirá analizando el concepto del seguimiento mundial de aeronaves y la integración de los sistemas de aeronave no pilotada. Los dos son temas extremadamente complejos, con gran cantidad de consideraciones técnicas, que han captado la atención del público y aún no han sido objeto de reglamentación integral a nivel nacional o regional. La elaboración de SARPS sobre estos temas y la experiencia adquirida con los ya existentes al respecto se tornan extremadamente cruciales y demuestran la importancia de que esa elaboración se rijan por un proceso más sofisticado de evaluación interdisciplinaria integral.

3.2 En última instancia, para sancionar SARPS eficaces la OACI depende en gran medida de la pericia y experiencia de los Estados y las organizaciones internacionales que responden a sus comunicaciones. Los comentarios que se recogen en este proceso de examen echan luz sobre las experiencias de los Estados o la forma en que actuarán cuando llegue el momento de aplicar el SARP. Los Estados deberían empeñarse en dar respuesta con carácter prioritario a las comunicaciones de la OACI donde se propongan SARPS nuevos o modificaciones de los existentes. En sus respuestas deberían trascender el alcance puntual de las personas que hayan participado directamente en la elaboración de las disposiciones en cuestión.

3.3 Para que se tengan en cuenta los efectos regionales que tendrían los cambios propuestos, las oficinas regionales de la OACI deberían actuar más intensamente para incitar a los Estados a hacer sus comentarios sobre los SARPS propuestos. Las oficinas regionales de la OACI gozan de una situación inmejorable para facilitar el análisis de los efectos de un SARP en sus respectivas regiones. Como ya quedó dicho, los PANS también forman parte de la armonización regional y sería de gran provecho que las oficinas regionales de la OACI participaran más activamente en el proceso para su elaboración.

3.4 Los SARPS son parte integrante del sistema de aviación internacional; adhiriéndose a ellos los Estados han logrado un grado excepcional de normalización e interoperabilidad que no habría sido posible sin el trabajo de la OACI. A fin de que los SARPS por venir sean capaces de sostener la ampliación del sistema, la atención del proceso de elaboración y examen debe enfocarse en profundizar el examen interdisciplinario, con una participación más activa de la industria en el proceso, y considerar los aspectos previos y posteriores a su aplicación y las exigencias de recursos que pueden generar los nuevos SARPS.

APÉNDICE

PROYECTO DE RESOLUCIÓN PARA ADOPCIÓN EN EL 39º PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA

Resolución 27-xx: Formulación y aplicación de normas y métodos recomendados (SARPS) y de procedimientos para los servicios de navegación aérea (PANS) y notificación de diferencias

Considerando que el Artículo 37 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* prescribe que todo Estado miembro debe colaborar a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones y prácticas en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea;

Considerando que el Artículo 37 del Convenio dispone que la Organización adopte y enmiende normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales, determinando la finalidad de dichas medidas, así como los asuntos que deben tratarse al respecto, y que los Artículos 38, 54, 57 y 90 contienen otras disposiciones pertinentes;

Considerando que, de conformidad con el Artículo 38 del Convenio, cualquier Estado miembro que considere imposible cumplir, en todos sus aspectos, con cualesquiera normas o procedimientos internacionales o que considere necesario adoptar reglamentaciones o métodos que difieran de los establecidos está obligado a notificarlo inmediatamente a la OACI;

Considerando que la Asamblea estima aconsejable establecer ciertos criterios que deberán seguirse en el cumplimiento de estas disposiciones del Convenio;

Reconociendo que la aplicación eficaz de los SARPS y los PANS promueve el desarrollo seguro, protegido y sostenible de la aviación civil internacional;

Reconociendo que poner la información sobre diferencias fácilmente a disposición de todas las partes interesadas en forma oportuna es importante para promover la seguridad operacional, la regularidad y la eficiencia en la aviación civil internacional;

Tomando nota de que muchos Estados miembros experimentan dificultades para cumplir sus obligaciones en virtud de los Artículos 37 y 38 del Convenio y para seguir el ritmo de las frecuentes enmiendas de los Anexos;

Reconociendo que los textos de orientación técnica de la OACI actualizados son de gran utilidad para los Estados miembros en la aplicación efectiva de los SARPS, los PANS y los planes regionales;

Reconociendo que se requieren recursos sustanciales para elaborar y mantener todos los textos de orientación técnica de la OACI para los SARPS y los PANS;

Tomando nota del aumento en el número de diferencias notificadas a la OACI; y

Reconociendo que es muy necesario que se procuren y utilicen todos los medios disponibles para alentar y ayudar a los Estados miembros a superar las dificultades que pueda plantearles la aplicación de los SARPS y los PANS ; y

Reconociendo que la aplicación de una norma se multiplica en el mundo cuando en su proceso de elaboración se alienta a todos los Estados y a los interesados de la industria a aportar sus perspectivas;

La Asamblea:

1. *Exhorta* a los Estados miembros a que reafirmen su compromiso de cumplir las obligaciones en virtud de los Artículos 37 y 38 del Convenio;
2. *Resuelve* que los SARPS y los PANS se enmendarán cuando sea necesario para reflejar la evolución de las necesidades y la técnica, proporcionando de este modo, entre otras cosas, una base sólida para la planificación y la aplicación a escala mundial y regional;
3. *Conviene* en que, a reserva de lo establecido en la cláusula anterior, los SARPS se modificarán lo menos posible, con objeto de que los Estados miembros puedan dar la necesaria estabilidad a sus reglamentos nacionales. Con este fin, las enmiendas se limitarán a las que sean importantes para la seguridad operacional, regularidad y eficiencia, y no se efectuarán modificaciones de redacción a menos que resulten indispensables;
4. *Reitera* que los textos de los SARPS y PANS se redactarán en estilo claro, sencillo y conciso. Los SARPS consistirán en disposiciones de carácter general, maduras y estables que especifiquen los requisitos funcionales y de actuación para alcanzar los niveles de seguridad operacional, regularidad y eficiencia requeridos. Las especificaciones técnicas de apoyo que prepare la OACI deberían traducirse oportunamente en todos los idiomas de trabajo de la OACI y se incluirán, en la medida de lo posible, en documentos separados;
5. *Encarga* al Consejo que en la elaboración de los SARPS, PANS y textos de orientación técnica de la OACI se utilicen, en la mayor medida posible y con sujeción a un procedimiento adecuado de verificación y validación, los trabajos de otras organizaciones normativas reconocidas. El Consejo puede considerar que los textos elaborados por esas organizaciones normativas se ajustan apropiadamente a los requisitos de la OACI; en este caso, debería hacerse referencia a ellos en la documentación de la OACI;
6. *Resuelve* que los SARPS que especifiquen la provisión de instalaciones y servicios reflejarán un equilibrio adecuado entre los requisitos operacionales de dichas instalaciones y servicios y las consecuencias económicas de su provisión, en la medida en que ello sea compatible con los requisitos de seguridad operacional, regularidad y eficiencia;
7. *Encarga* al Consejo que las propuestas de enmienda de los SARPS y PANS se sometan a la consideración de los Estados miembros antes de que el Consejo adopte medidas al respecto, salvo cuando este estime necesario adoptar medidas urgentes. Además, con sujeción a un procedimiento adecuado de verificación y validación, las especificaciones técnicas pueden ser objeto de decisiones del Consejo sin consulta con los Estados miembros. Con todo, dichos textos se pondrán a disposición de los Estados miembros que los soliciten;
8. *Resuelve* que las fechas de aplicación de las enmiendas de los SARPS y PANS se fijarán de tal modo que los Estados miembros dispongan de tiempo suficiente para su implantación;

9. *Conviene* en que no se enmendará ningún Anexo o documento relativo a los PANS más de una vez por año civil;
10. *Recuerda* a los Estados miembros el requisito del Anexo 15 de que publiquen cualesquiera diferencias importantes en sus publicaciones de información aeronáutica (AIP) y que incluyan el texto en inglés en las partes que están expresadas en lenguaje claro;
11. *Alienta* a los Estados miembros a utilizar el sistema de notificación electrónica de diferencias (EFOD) para notificar sus diferencias a la OACI;
12. *Encarga* al Secretario General que siga perfeccionando el sistema EFOD y ayude a los Estados miembros en la transición de procesos que emplean papel a la utilización del sistema EFOD;
13. *Encarga* al Consejo seguir de cerca y analizar las diferencias existentes entre los reglamentos y prácticas de los Estados miembros y los SARPS y PANS, a fin de fomentar la eliminación de las diferencias que afecten mayormente a la seguridad operacional, la regularidad y la eficiencia de la navegación aérea y de adoptar las medidas necesarias;
14. *Encarga* al Consejo que explore las posibilidades para que la información sobre diferencias sea más asequible a todas las partes interesadas y determine un mecanismo y formato adecuados para proporcionar esta información;
15. *Resuelve* que se alentará y ayudará a los Estados miembros en la aplicación de los SARPS y los PANS, empleándose para ello todos los medios disponibles, y se les proporcionará lo antes posible más orientación con respecto a la notificación y publicación de diferencias;
16. *Exhorta* a todos los Estados miembros capaces de hacerlo a brindar a los Estados que lo soliciten cooperación técnica en forma de recursos financieros y técnicos para permitir a dichos Estados cumplir sus obligaciones en virtud de los Artículos 37 y 38 del Convenio;
17. *Encarga* a la OACI que establezca prioridades para la actualización permanente del contenido de los actuales textos de orientación técnica de la OACI y para la preparación de los nuevos textos de orientación a fin de garantizar que los Estados miembros obtengan el máximo provecho en la planificación y la aplicación de los SARPS y los PANS;
18. *Resuelve* que las prácticas correspondientes que figuran en la presente Resolución constituyen una orientación destinada a facilitar y garantizar la aplicación de la misma; y
19. *Encarga* a la OACI que examine los actuales procesos de elaboración de SARPS e introduzca modificaciones para propiciar que se incorporen los aportes de un arco más amplio de partes interesadas de la industria de la aviación;
20. *Encarga* a la OACI que considere la conveniencia de formular una estrategia de transición y comunicación a lo largo de las fases de planificación y aplicación, que también deberían incluir acciones de difusión dirigidas a los grupos de interesados;
21. *Encarga* a la OACI que dé a las oficinas regionales un papel más destacado de facilitación y seguimiento del proceso de examen de las enmiendas de los SARPS;

22. *Exhorta* a los Estados miembros a responder las comunicaciones de la OACI que se refieren a propuestas de enmienda de los Anexos y los PANS; y

1923. *Declara* que esta resolución sustituye a la Resolución A37-15, Apéndices A, D y EA38-11.

Prácticas correspondientes

1. El Consejo debería garantizar que las disposiciones de los SARPS y los PANS sean compatibles entre sí. Además, el Consejo debería tratar de mejorar la tramitación, presentación y utilidad de los documentos de la OACI que contienen SARPS, PANS y otras disposiciones conexas, especialmente en el caso de sistemas complejos y sus aplicaciones correspondientes. Con ese fin, el Consejo debería promover la elaboración y la actualización continua de requisitos funcionales y de actuación de amplio alcance en los sistemas. El Consejo debería seguir procurando hallar los medios más apropiados para la elaboración, traducción, tramitación y difusión de especificaciones técnicas.
2. Los Estados miembros deberían comentar plena y detalladamente sobre las propuestas de enmienda de los SARPS y PANS o, por lo menos, manifestar su acuerdo o desacuerdo sobre el fondo de las mismas; para ese fin, deberían disponer de un plazo mínimo de tres meses. Por otra parte, debería notificarse por lo menos con 30 días de antelación a los Estados miembros que se tiene la intención de aprobar o adoptar textos detallados sobre los que no han sido consultados.
3. Debería concederse un plazo de tres meses dentro del cual los Estados miembros puedan notificar su desacuerdo con las enmiendas de los SARPS que se hayan adoptado; al fijar el plazo de notificación del desacuerdo, el Consejo debería tener en cuenta el tiempo necesario para el envío de las enmiendas adoptadas y el recibo de las notificaciones por parte de los Estados.
4. El Consejo debería asegurarse de que, siempre que sea factible, el intervalo entre fechas comunes sucesivas de aplicación de las enmiendas de los Anexos y PANS sea de seis meses por lo menos.
5. El Consejo, antes de la adopción y la aprobación de las enmiendas de los SARPS y los PANS, debería considerar la factibilidad de la aplicación de los SARPS y los PANS para las fechas de aplicación previstas.
6. El Consejo, teniendo cuenta la definición de las expresiones “Norma” y “Método recomendado”, debería asegurarse de que las nuevas disposiciones en los Anexos cuya aplicación uniforme se reconoce como necesaria se adopten como normas y que las nuevas disposiciones cuya aplicación uniforme se reconoce como conveniente se adopten como métodos recomendados.
7. El Consejo debería instar a los Estados miembros a que notifiquen a la Organización las diferencias que existen entre sus reglamentos y métodos nacionales y las disposiciones de los SARPS, así como también la fecha o fechas en que se ajustarán a los SARPS. Si un Estado miembro no puede cumplir con algunos SARPS, debería informar a la OACI el motivo del incumplimiento, mencionando todo reglamento o práctica nacional que difiera en naturaleza o en principio.
8. Las diferencias recibidas con respecto a los SARPS deberían ponerse sin demora a disposición de los Estados miembros.

9. Con objeto de alentar y prestar ayuda a los Estados miembros en la aplicación de los SARPS y PANS, el Consejo debería utilizar todos los medios de la OACI a su alcance y fortalecer las asociaciones con las entidades que proporcionan recursos y asistencia para el desarrollo de la aviación civil internacional.
10. Los Estados miembros deberían establecer procesos y procedimientos internos que les permitan dar efecto a la aplicación de las disposiciones de los SARPS y los PANS.
11. La OACI debería actualizar y elaborar textos de orientación técnica de conformidad con las prioridades establecidas para abarcar adecuadamente todos los ámbitos técnicos.
12. La OACI debería modificar y perfeccionar los procesos actuales de elaboración de SARPS para cerciorarse de que sigan un sólido criterio interdisciplinario, esforzándose por que la coordinación tenga la mayor transparencia posible ante los Estados miembros.