



ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 25: Otros asuntos que habrá de considerar la Comisión Técnica

POLÍTICA DE DISPENSAS O EXENCIONES Y MARCO DE ORIENTACIÓN PARA LA AVIACIÓN

(Nota de estudio presentada por Qatar)

RESUMEN

En esta nota de estudio se resalta la necesidad de contar con orientaciones armonizadas a escala mundial sobre el tema de las dispensas o exenciones concedidas por los Estados en el ámbito la aviación. Si bien el artículo 38 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300, Convenio de Chicago) permite a los Estados desviarse respecto de las normas internacionales en circunstancias excepcionales, la falta de uniformidad en las prácticas nacionales para el otorgamiento de dispensas o exenciones plantea posibles riesgos para la seguridad operacional y genera incertidumbre en torno a las operaciones. La experiencia de las exenciones específicas aplicadas durante la pandemia de COVID-19 demostró tanto la necesidad de contar con dispensas exenciones como el valor de adoptar un enfoque coordinado para gestionarlas. En vista de ello, se recomienda en la presente nota de estudio elaborar un texto de orientación exhaustivo de la OACI sobre la concesión de dispensas o exenciones a la aviación (que abarque aspectos técnicos, jurídicos y políticos) y se proponen nuevos mecanismos –como un tablero centralizado de notificación de exenciones, normas mínimas de competencia para las autoridades que aprueban las exenciones y una revisión voluntaria por pares de los procesos de exención de los Estados para mejorar la coherencia y la vigilancia de la seguridad operacional. Estas medidas contribuirán a mitigar los riesgos de prácticas desiguales en materia de exenciones y a fortalecer la seguridad operacional de la aviación mundial.

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

- reconocer la necesidad de establecer un marco mundial armonizado para la emisión de dispensas o exenciones para la aviación, con el fin de mejorar la seguridad operacional y la eficacia, e incorporar las enseñanzas extraídas de la iniciativa de exenciones específicas establecida durante la pandemia de COVID 19;
- pedir al Consejo que acelere el trabajo ya solicitado por la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 (HLCC) 2021 en su recomendación 1/1 (m) mediante la elaboración de textos de orientación detallados sobre las políticas y los procesos de dispensas o exenciones para la aviación, teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas de las exenciones específicas de la COVID-19 y las propuestas de la presente nota; y
- alentar a los Estados miembros a participar en un mecanismo voluntario de revisión por pares para las prácticas de dispensa o exención

<i>Objetivo estratégico:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico: <i>Todos los vuelos son seguros y protegidos.</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades propuestas en la presente nota de estudio pueden llevarse a cabo en el marco del presupuesto del Programa Regular 2026-2028 y/o con contribuciones extrapresupuestarias.

Referencias:	<i>Manual de vigilancia de la seguridad operacional</i> , Parte A – <i>Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad operacional</i> (Doc 9734) <i>Convenio sobre Aviación Civil Internacional</i> (artículo 38) (Doc 7300) Conclusiones del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) de la OACI Resultados del Proyecto Mundial de Evaluación de la Seguridad Operacional (A41-WP/246) Propuesta para la elaboración de material de orientación para el otorgamiento de dispensas o excepciones para la aviación (HLCC 2021-WP/79) Proyecto de informe del componente de seguridad operacional sobre la cuestión 1 del orden del día (HLCC 2021-WP/241) Notificaciones y orientaciones sobre las exenciones específicas de la COVID-19
--------------	---

1. INTRODUCCIÓN

1.1 *Orientaciones y prácticas existentes.* El *Manual de vigilancia de la seguridad operacional* (Doc. 9734), que es el texto de orientación actual de la OACI, fomenta la adopción de un enfoque disciplinado y centrado en la seguridad operacional para las dispensas o exenciones. Los Estados pueden otorgarlas solo cuando el cumplimiento pleno sea inviable, lo cual debe sustentarse en una evaluación exhaustiva de riesgos que alcance un nivel equivalente de seguridad operacional. Las dispensas o exenciones deben seguir siendo excepcionales, estar plenamente documentadas, deben publicarse [por ejemplo, en la publicación de información aeronáutica (AIP) o en el sitio web de la Administración de Aviación Civil (CAA)], revisarse periódicamente y retirarse cuando ya no sean necesarias. Los organismos reguladores también deberían confirmar si una dispensa o exención crea una diferencia con respecto a las normas de la OACI y, en caso afirmativo, notificarlo sin demora a la Organización para velar por la transparencia y la confianza internacional permanente.

1.2 *Enseñanzas extraídas de la COVID-19.* La experiencia de la pandemia puso de relieve tanto la necesidad de contar con dispensas o exenciones en circunstancias excepcionales como las dificultades que plantea su gestión coherente. Por un lado, la capacidad de conceder exenciones temporales de determinados requisitos fue fundamental para mantener la seguridad operacional y la viabilidad de las actividades de aviación. Por el otro, se hizo evidente que, sin un enfoque armonizado, un aumento no coordinado de las exenciones podría crear confusión y puntos ciegos en materia de seguridad operacional. La OACI instó a los Estados a publicar las exenciones vinculadas a la COVID-19 como diferencias temporales para facilitar las operaciones internacionales. Sin embargo, el análisis reveló que el número de diferencias notificadas a la OACI era muy inferior al número de exenciones concedidas. La experiencia de la COVID-19 ha sido, por lo tanto, una llamada de atención: ha puesto de manifiesto las brechas presentes en el marco mundial de las exenciones y ha demostrado el valor de contar con herramientas y orientaciones comunes.

1.3 *Propuesta de Qatar en la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 (HLCC) 2021.* En la HLCC 2021, Qatar, en nombre de la Organización Árabe de Aviación Civil (ACAO), presentó la nota de estudio HLCC 2021-WP/79-SAF/57. En dicho documento se subrayó la urgente necesidad de armonizar las orientaciones de la OACI sobre las dispensas o exenciones para la aviación, señalando que la divergencia entre las prácticas nacionales y la ausencia de un manual específico estaban creando incertidumbre jurídica y posibles riesgos para la seguridad operacional. En su nota de estudio, Qatar destacó:

- a) las obligaciones en virtud del artículo 38 del Convenio de Chicago;

- b) los riesgos operacionales y estratégicos resultantes del otorgamiento de exenciones sin un proceso estructurado de evaluación de los riesgos de seguridad operacional; y
- c) la importancia de proporcionar a los Estados un conjunto mínimo de procedimientos y plantillas de aplicación universal para evaluar, documentar y publicar las dispensas o exenciones.

1.4 En la nota de Qatar se invitaba a la Conferencia a recomendar que la OACI elaborase textos de orientación exhaustivos para ayudar a los Estados a otorgar dispensas o excepciones que den lugar a desviaciones temporales de las normas y métodos recomendados (SARPS), manteniendo siempre un nivel equivalente de seguridad operacional. Esta recomendación antecedió el marco que ahora se propone a la Asamblea, y está plenamente alineada con este.

1.5 *Resultado de la HLCC 2021.* El componente de seguridad operacional de la HLCC 2021 respaldó el contenido de la propuesta de Qatar. En su informe (HLCC 2021-WP/241-SAF/153), la Conferencia:

- a) pidió "que se elaboren textos de orientación adicionales para ayudar a los Estados cuando consideren dispensas o excepciones ", e hizo referencia a las conclusiones que con frecuencia se presentan en el USOAP sobre esta materia; y
- b) dejó registrado que muchos Estados no tienen la capacidad para realizar las debidas evaluaciones de riesgo de la seguridad operacional a la hora de otorgar dispensas o excepciones, lo que reitera la necesidad de contar con apoyo a nivel de la OACI.

1.6 En consecuencia, en la recomendación 1/1 (m) del informe del HLCC 2021 se encarga a la OACI "que elabore orientación adicional sobre el proceso de otorgamiento de exenciones temporales respecto de las disposiciones de la OACI durante eventos perturbadores mundiales". Con esta recomendación se formula un mandato claro para que la Asamblea pase del concepto a acciones concretas, que es precisamente lo que se propone en la presente nota.

2. ANÁLISIS

2.1 *Necesidad de contar con orientaciones armonizadas.* Dadas las observaciones anteriores, existe una necesidad clara de contar con un marco de orientación armonizado y aceptado a nivel mundial sobre dispensas o exenciones para la aviación. Dicha orientación cuidaría de que todos los Estados apliquen un enfoque coherente a la hora de considerar el otorgamiento de exenciones a requisitos de aviación, manteniendo así la integridad general de la seguridad operacional del sistema internacional. Si bien el Doc 9734 proporciona expectativas de alto nivel, los Estados se beneficiarían con un texto de orientación más detallado y posiblemente de métodos estandarizados para procesar exenciones. Esto podría adoptar la forma de un manual o circular de la OACI dedicado a la "Política y procedimientos de dispensa o exención", que consolide las mejores prácticas y especifique los pasos y consideraciones necesarios para conceder una exención. El mandato explícito emitido con la recomendación 1/1 (l) de la HLCC 2021 para formular orientaciones sobre dispensas o exenciones refuerza la oportunidad y necesidad de trabajar en el marco propuesto en esta nota.

2.2 *Propuesta de nuevas herramientas y mecanismos.* Más allá de las orientaciones escritas, pueden introducirse varias medidas prácticas a nivel de la OACI para facilitar la armonización de las prácticas de exención. En esa nota de estudio se proponen tres iniciativas a nivel de la Asamblea para su

consideración, que se basan tanto en la experiencia acumulada con la pandemia como en los marcos de vigilancia existentes:

- a) Tablero centralizado de notificación de dispensas o exenciones: La OACI podría crear un tablero mundial de repositorio centralizado para que los Estados informen sobre cualquier dispensa o exención aprobada que afecte las operaciones internacionales, similar al portal de exenciones temporales establecido durante la pandemia de COVID-19 pero ampliado para todas las situaciones;
- b) Marco mínimo de competencias para la aprobación de exenciones: La OACI debería esbozar un marco mínimo de competencias e instrucción para el personal que participa en la concesión de dispensas o exenciones; y
- c) Examen voluntario por pares de las políticas de exención de los Estados: Un mecanismo de revisión por pares podría animar a los Estados a aprender mutuamente sobre la gestión de las dispensas o exenciones.

2.3 *Mitigación de los riesgos de incoherencia.* Las orientaciones y herramientas descritas apuntan directamente a reducir los riesgos relacionados con la falta de uniformidad entre las prácticas de otorgamiento de dispensas o exenciones. Si no se toman medidas, las brechas en materia de seguridad operacional, la falta de interoperabilidad y la erosión de la normalización seguirán siendo problemas críticos. Mediante la aplicación de un marco integral, la OACI y sus Estados miembros pueden mitigar estos riesgos y mantener una cultura de seguridad operacional uniforme.

2.4 *Papel de la OACI y los Estados.* La implementación del marco propuesto pasa por la cooperación; la OACI tomaría la iniciativa en la elaboración de nuevas orientaciones y herramientas de apoyo, mientras que los Estados adaptarían los reglamentos nacionales, utilizarían activamente el nuevo sistema de notificación y participarían en las revisiones por pares. Esta transparencia y colaboración son fundamentales para armonizar las prácticas.

2.5 *Perspectiva.* Con estas medidas, la comunidad de la aviación mundial puede transformar una práctica históricamente variable en un elemento bien gobernado de la vigilancia de la seguridad operacional. Un marco sólido de dispensas o exenciones contribuye a la flexibilidad sin comprometer la seguridad operacional ni la coherencia y facilita la evolución de las normas de la OACI.

Tabla 1. Posibles brechas en las prácticas de otorgamiento de dispensas o exenciones y propuesta para mejorar el marco

Posibles brechas/dificultades	Repercusión sobre la seguridad operacional/las operaciones	Propuesta de soluciones para el marco de la OACI
Divergencia entre los procedimientos nacionales de otorgamiento de exenciones (algunos Estados tienen procesos sólidos, otros ad hoc o ninguno).	Aseguramiento poco uniforme de la seguridad operacional; posibles exenciones inseguras o riesgos obviados en algunos Estados.	Elaborar textos de orientación de la OACI detallados sobre la expedición de exenciones, con un proceso y criterios uniformes para todos los Estados.

Falta de evaluaciones sistemáticas del riesgo para la concesión de exenciones en algunos casos.	Se pueden conceder exenciones sin comprender o mitigar plenamente el impacto sobre la seguridad operacional.	Incluir plantillas de evaluación de riesgos técnicos y exigir casos de seguridad operacional documentados para cada dispensa o exención.
Uso excesivo o indebido de las dispensas o exenciones.	Erosión de las normas mundiales; los márgenes de seguridad operacional en general podrían disminuir y la armonización internacional debilitarse.	Indicar en las orientaciones que las dispensas o exenciones deben seguir siendo temporales y excepcionales; la vigilancia de la OACI a través del tablero puede detectar y señalar la utilización excesiva de las exenciones.
Experiencia variable entre las autoridades que revisan/aprueban las exenciones.	La calidad de la vigilancia de la seguridad operacional difiere; unas exenciones complejas pueden aprobarse sin mayores trámites.	Establecer un marco mínimo de competencias para los organismos reguladores y fomentar las evaluaciones por pares.
No se realiza una revisión internacional formal de las políticas de dispensa o exención fuera de las auditorías del USOAP (que son poco frecuentes).	Es difícil para los Estados hacer una evaluación comparativa de sus procesos; puede que no puedan difundirse las enseñanzas extraídas.	Introducir un mecanismo voluntario de revisión por pares para los procesos de dispensa o exención, facilitado por la OACI o las organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional (RSOO).

3. CONCLUSIÓN

3.1 La falta de uniformidad entre los enfoques de concesión de dispensas o exenciones a la aviación representa un eslabón débil en la vigilancia de la seguridad operacional de la aviación a nivel mundial. Existe un claro imperativo de que la OACI proporcione orientaciones de política sólidas y herramientas para ayudar a los Estados a gestionar las dispensas o exenciones.