

**NOTA DE ESTUDIO****ASAMBLEA — 39º PERÍODO DE SESIONES****COMISIÓN TÉCNICA****Cuestión 36: Seguridad operacional de la aviación y navegación aérea – Apoyo a la implantación****APLICACIÓN DE NORMAS Y MÉTODOS RECOMENDADOS (SARPS) DE LA OACI**

(Nota presentada por Canadá)

RESUMEN

Esta nota de estudio propone que la Asamblea intensifique su apoyo al trabajo de la Secretaría para impulsar estrategias destinadas a mejorar la aplicación por los Estados de normas y métodos recomendados (SARPS) relacionados con la seguridad operacional de la aviación y reconocer que los Estados tienen recursos humanos y financieros limitados y que podrían aplicar los SARPS de manera más efectiva y oportuna si dispusieran de ayudas y se establecieran ciertas medidas adicionales, incluyendo las siguientes: modificar los plazos de aplicación para lograr una mayor concordancia con los reglamentos y prioridades de trabajo nacionales, proporcionar a los Estados avisos tempranos sobre el desarrollo de SARPS y desarrollar enfoques para una mayor racionalización y flexibilidad de los procesos de aplicación y de notificación de diferencias. Esta nota de estudio también apoya la iniciativa “ningún país se queda atrás” (NCLB) mediante estrategias destinadas a incrementar el cumplimiento de nuevos SARPS.

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

- considerar enfoques que permitan a los Estados recibir avisos tempranos de trabajos en curso sobre SARPS en materia de seguridad operacional de la aviación y dar respuesta a los nuevos SARPS de manera oportuna y eficaz, de forma armonizada con las prioridades nacionales e internacionales;
- apoyar esfuerzos, tales como plazos ampliados, para ayudar a los Estados en la aplicación y cumplimiento de los SARPS de la OACI;
- apoyar los actuales esfuerzos de la OACI para mejorar la aplicación de los SARPS e implantar procesos racionalizados y flexibles para la notificación de diferencias; y
- reafirmar el compromiso del Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) con la iniciativa “ningún país se queda atrás” (NCLB).

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio está relacionada con el Objetivo estratégico de seguridad operacional.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Esta nota de estudio no tiene implicaciones financieras sustanciales.
<i>Referencias:</i>	A39-WP/37, Asistencia en la aplicación mediante el uso de evaluaciones de impacto y listas de tareas para la aplicación durante el proceso de elaboración de normas A38-WP/48, Formulación y aplicación de normas y métodos recomendados (SARPS) y de procedimientos para los servicios de navegación aérea (PANS) y notificación de diferencias A37-WP/114, Evaluación de las repercusiones de las propuestas de normas y métodos recomendados nuevos Resolución A-37-15, Declaración consolidada de criterios permanentes y prácticas

	correspondientes de la OACI relacionados específicamente con la navegación aérea Resolución A38-11, Formulación y aplicación de normas y métodos recomendados (SARPS) y de procedimientos para los servicios de navegación aérea (PANS) y notificación de diferencias HLSC 2010-WP/17, http://www.icao.int/Meetings/AMC/HLSC/Pages/default.aspx
--	--

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las normas y métodos recomendados (SARPS) juegan un papel fundamental en la promoción de la seguridad operacional, regularidad y eficiencia de la aviación civil internacional dada la creciente complejidad y el rápido desarrollo del sistema de aviación civil internacional. El desarrollo de SARPS por la OACI y lograr su observancia por los Estados constituyen un imperativo del trabajo de la OACI y debe tener un firme respaldo.

1.2 La creciente adopción durante los últimos años por el Consejo de la OACI de SARPS sobre seguridad operacional de la aviación, acompañada de un aumento de las notificaciones de diferencias por los Estados y la dificultad de éstos para cumplir sus obligaciones en materia de notificación de diferencias, pueden ser indicativo de una creciente incapacidad de los Estados para cumplir los requisitos del proceso asociado a los SARPS. Con frecuencia, los plazos de respuesta y cumplimiento son cortos, por ejemplo, 90 días desde la recepción de la comunicación a los Estados.

1.3 La labor de los Estados en el desarrollo de nueva legislación y reglamentos y en la modificación de reglamentos, políticas y normativas nacionales requieren tiempo, priorización de recursos y un amplio proceso de consultas con la industria y otras partes involucradas.

1.4 La OACI ha reconocido este desafío para los Estados y está trabajando para prestarles asistencia a través de diversas medidas y estrategias, incluidas evaluaciones del impacto del desarrollo de nuevas SARPS y procesos mejorados de notificación de diferencias. Es necesario centrar los esfuerzos en cómo pueden los Estados miembros de la OACI predecir actividades que se desarrollan en el ámbito internacional a fin de armonizar sus programas de trabajo nacionales sobre seguridad operacional con las prioridades de la OACI y promover un mayor cumplimiento de los nuevos SARPS.

1.5 La OACI ha reconocido con más énfasis en su Plan global para la seguridad operacional de la aviación de 2015 la necesidad una labor adicional que mejore la aplicación global de los SARPS: “En los intentos por lograr una mayor normalización es preciso, sin embargo, reconocer que los Estados miembros de la OACI hacen frente a diferentes problemas de seguridad operacional y no todos tienen a su disposición idénticos recursos humanos, técnicos y financieros para gestionar la seguridad operacional.”

1.6 Como resultado de estos esfuerzos, y en base a las Resoluciones A37-15 y A38-11 de las Asambleas de la OACI de los periodos de sesiones 37° y 38° respectivamente, se han adoptado más de 30 resoluciones, instrucciones, directivas y prácticas conexas para mejorar la aplicación efectiva de los SARPS y la notificación de diferencias.

2. MEJORAS EN LA APLICACIÓN DE LOS SARPS POR LOS ESTADOS

2.1 Durante los últimos años Canadá y otros muchos Estados han aplicado un enfoque de gestión de riesgos en la esfera de la aviación que garantiza la mejora continua y el mantenimiento de programas de aviación de alta calidad mediante un proceso continuado de gestión del riesgo, al asegurar que los fondos y programas de actividades públicos se dedican a maximizar la introducción de mejoras. Varios Estados de la OACI han instaurado procesos documentados para la gestión de riesgos, incluidos sistemas de gestión de la seguridad operacional (SMS) que integran las operaciones y los sistemas técnicos con la gestión de los recursos humanos y financieros a fin de garantizar la seguridad operacional de la aviación.

2.2 Los Estados de la OACI reconocen los diversos beneficios socioeconómicos que para ellos se derivan de los SARPS, pues existe una estrecha relación entre la aplicación efectiva de normas y políticas de la aviación a nivel global y los beneficios económicos y sociales. Un sistema de transporte aéreo seguro y fiable redundaría en importantes beneficios económicos para los Estados al mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, fomentar el intercambio social y cultural, mejorar los servicios y ayudas al público en general y dotar de un acceso mejorado a zonas remotas y menos desarrolladas. Otros beneficios y aportaciones incluyen una conectividad aérea mejorada y el impulso a la competitividad.

2.3 Sin embargo, las autoridades de aviación de todo el mundo afrontan una serie de presiones económicas externas y presiones presupuestarias internas que les obligan a priorizar las iniciativas y dedicar recursos a los asuntos más apremiantes.

2.4 **Notificación temprana de trabajos sobre SARPS u otros documentos.** Mediante la aplicación de principios como la gestión de riesgos, el Consejo de la OACI podría desarrollar un sistema de priorización temprana de SARPS relacionados con la seguridad operacional de la aviación, así como la notificación efectiva a los Estados de las prioridades de la aviación internacional.

2.5 Las herramientas de planificación dirigidas a prioridades identificadas, tales como un plan de negocio, proporcionarían a los Estados una mayor capacidad predictiva. La OACI puede trabajar con los Estados individualmente, a nivel de direcciones generales de aviación civil, para desarrollar un producto que permita notificarles con prontitud lo que se perfila en el horizonte. Actualmente, los objetivos estratégicos de alto nivel de la OACI se recogen en su programa de trabajo de navegación aérea.

2.6 Los Estados pueden con frecuencia influir en el proceso de un SARP en una fase temprana del mismo al proporcionar a la OACI orientaciones en eventos como la Asamblea y la Conferencia de alto nivel sobre seguridad operacional (HLSC), la Comisión de Aeronavegación (ANC) y grupos de expertos de la OACI y, en ocasiones, iniciando el desarrollo del SARP. Una pronta participación en el proceso proporcionarían a los grupos de expertos de la ANC y la OACI oportunidades de diálogo con los Estados y las asociaciones de la industria en las fases iniciales de su trabajo y de forma continuada para garantizar una interacción regular y fijar las expectativas relacionadas con el desarrollo de nuevos SARPS.

2.7 Tal como se señala en la Resolución A37-15, los Estados deberían comentar plena y detalladamente sobre las propuestas de enmienda de SARPS y de Procedimientos para los servicios de navegación aérea (PANS) o, por lo menos, manifestar su acuerdo o desacuerdo sobre el fondo de las mismas. Dando un paso más allá, los Estados podrían participar antes en el proceso, desde el inicio de la fase de propuesta, previamente a la presentación de la misma. Además, los Estados podrían aprovechar reuniones menos formales, como grupos de expertos, foros y conferencias, para mantener debates preliminares sobre SARPS propuestos.

2.8 La notificación temprana también permitiría recibir contribuciones de expertos en la aplicación de SARPS relacionados con la aviación, y disponer de un nivel de conocimientos nuevo y

valioso en el proceso de desarrollo de SARPS. La introducción de un mecanismo para que los Estados reciban información temprana del desarrollo de SARPS sería una oportunidad para asesorar a la OACI sobre información específica de la aplicación y sus efectos, dando a los Estados la oportunidad de elaborar listas de tareas más específicas y evaluaciones de mejor sustentadas de los efectos de las disposiciones nuevas y modificadas.

2.9 **Ampliación del plazo de respuesta a los SARPS.** La ampliación del periodo de tiempo entre la fecha de efectividad y la fecha de aplicación de los SARPS a aproximadamente 9 meses ayudaría a los Estados a priorizar las actividades de aviación internacional y planificar los recursos necesarios para la aplicación de los SARPS, de tal forma que una aplicación aplazada sería una oportunidad para que los Estados cumplieran los indicadores clave de rendimiento. La OACI puede revisar este plazo periódicamente y considerar las modificaciones necesarias o si se detecta algún efecto directo sobre la seguridad operacional de la aviación.

2.10 **Mayor interacción entre la Comisión de Aeronavegación (ANC) de la OACI y sus prioridades y los planes de trabajo nacionales de los Estados.** La OACI establece los SARPS necesarios para la seguridad operacional, la seguridad de la aviación, la eficiencia y la protección ambiental de la aviación a escala mundial. Los SARPS no son directamente aplicables en los marcos legislativos y reglamentarios nacionales, pero influyen directamente sobre la forma en que las autoridades de aviación civil planifican y aplican los reglamentos y las mejores prácticas.

2.11 Actualmente, los Estados realizan un análisis costo-beneficio para decidir si desarrollan enmiendas reglamentarias, incluida reglamentación que es consecuencia de nuevos SARPS sobre la seguridad operacional de la aviación. En algunos casos, del análisis costo-beneficio se deriva la decisión de un Estado de que el cumplimiento de un SARP no aporta beneficios suficientes a su industria de aviación y viajeros. La participación desde una fase temprana en el trabajo de la OACI a través de la ANC y de grupos de expertos puede ofrecer a los Estados y a la OACI la oportunidad de realizar los análisis costo-beneficio en las fases iniciales en que se consideran propuestas de nuevos SARPS. Dicha colaboración temprana puede confirmar la necesidad de seguir trabajando sobre el SARP propuesto; también puede hacer que la OACI reexamine la prioridad de la propuesta si los resultados del análisis reflejan que un gran número de Estados consideran que esta no aporta beneficios suficientes para la seguridad operacional de la aviación a escala nacional e internacional.

2.12 La OACI está trabajando actualmente en el desarrollo de nuevas herramientas y en potenciar las herramientas existentes para que los Estados alcancen un mayor nivel de cumplimiento, prestando asistencia sobre los procesos reglamentarios (por ejemplo, declaraciones de impactos o textos generales que pueden utilizarse para modificar la legislación). En base al trabajo iniciado en 2010 en la Conferencia de alto nivel sobre seguridad operacional (HLSC) y en los periodos de sesiones 37° y 38° de la Asamblea, el Consejo ha remitido para su consideración a la Asamblea en su 39° periodo de sesiones una nota de estudio (A39-WP/37) para facilitar la aplicación de SARPS mediante el desarrollo y uso de evaluaciones de efectos y de listas de tareas para la aplicación durante el proceso de elaboración de normas.

2.13 Se alienta aún más a la OACI a trabajar en áreas para prestar asistencia a los Estados en las fases iniciales del proceso de elaboración de normas. Este nivel de asistencia de la OACI apoyaría la iniciativa “ningún país se queda atrás”, especialmente si la asistencia está relacionada con la transferencia de conocimientos y con procesos de reglamentación y evaluación eficaces.

3. **ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE MÁS PROGRESIVO PARA LA NOTIFICACIÓN DE DIFERENCIAS**

3.1 Si bien los SARPS tienen un papel importante en promover la seguridad operacional, la regularidad y la eficiencia de la aviación civil internacional, no siempre concuerdan con las realidades nacionales. Cuando un Estado no puede aplicar un SARP o considera que un SARP es contrario a sus intereses y realidad nacional, debe notificarlo a la OACI (Artículo 38 del Convenio de Chicago). La práctica de la notificación de diferencias pone la información a disposición de todas las partes interesadas de una forma fácil y permite a la OACI supervisar y analizar las diferencias entre las reglamentaciones y prácticas de los Estados miembros y los SARPS.

3.2 **Cronogramas y procesos efectivos de notificación de diferencias.** En los últimos años se han hecho un gran número de enmiendas a varios Anexos. Teniendo en cuenta el proceso completo que deben llevar a cabo los Estados y el elevado número de SARPS que se elaboran o se modifican en periodos breves de tiempo, a menudo resulta muy difícil para los Estados realizar sus notificaciones y la publicación de diferencias conforme a los plazos establecidos. Según el Informe de 2015 sobre el enfoque de observación continuada del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (CMA del USOAP), más del 75 por ciento de los Estados no han establecido un sistema eficaz para identificar y notificar a la OACI las diferencias entre los SARPS y sus reglamentos y prácticas nacionales correspondientes. Además, más del 80 por ciento no han publicado sus diferencias significativas en sus AIP (publicaciones de información aeronáutica), tal como requiere el Anexo 15. Ello resulta aún más difícil cuando las enmiendas incluyen disposiciones financieras e industriales. Las cuestiones que se plantean en relación con la notificación de diferencias pueden ser indicativas de crecientes obstáculos a los que se enfrentan los Estados para incorporar los SARPS en sus marcos reglamentarios nacionales.

3.3 Los retos asociados a la aplicación de los SARPS y la notificación de diferencias no son nuevos. Sin embargo, los esfuerzos recientes realizados por el Consejo de la OACI y por los Estados para mejorar el proceso de los SARPS han tenido resultados prometedores.

3.4 La Resolución A37-15 del 37º periodo de sesiones de la Asamblea de la OACI trata específicamente de los SARPS y los PANS para la navegación aérea. En el 38º periodo de sesiones de la Asamblea de la OACI, el Consejo aprobó una resolución autónoma que destaca el compromiso de los Estados y de la OACI para mejorar la notificación de diferencias entre los reglamentos o prácticas de los Estados y las normas internacionales. La Resolución A38-11 amplía el alcance de la A37-15 para abarcar todos los Anexos y textos de orientación técnica. Este enfoque fue inicialmente propuesto en una nota de estudio presentada por el Consejo de la OACI (A38-WP48).

3.5 La nota de estudio destaca un estudio realizado sobre los documentos de la OACI relacionados con las diferencias, que concluye que los Estados miembros siguen experimentando dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones debido a diversas razones, y reconoce la necesidad de una cantidad sustancial de recursos para desarrollar y mantener todos los textos de orientación técnica de la OACI para los SARPS y los PANS. La nota de estudio también señala que la Secretaría de la OACI no tiene capacidad para la traducción de las diferencias a todos los idiomas de trabajo de la OACI y su publicación oportuna.

3.6 **Notificación de diferencias con metas de aplicación claramente establecidas.** Reconociendo que los Estados pueden no estar preparados para cumplir un nuevo SARP con carácter inmediato, una posible solución que podría encajar en la planificación de tareas de un Estado sería notificar una diferencia a la OACI y presentar un calendario claro de cumplimiento. Este enfoque ofrecería a un número mayor de Estados la oportunidad de incorporar las prioridades de la OACI en sus propias prioridades nacionales, de acuerdo con sus recursos y capacidades técnicas. Este enfoque para responder a nuevos SARPS sobre seguridad operacional de la aviación puede ofrecer una mayor

predictibilidad y, en última instancia, un aumento de la seguridad operacional a nivel internacional, ya que un mayor número de Estados tratarían de cumplir las normas mínimas de la OACI.

3.7 **Nuevas oportunidades para que Estados de países en desarrollo apliquen los nuevos SARPS.** No es la falta de voluntad política o de compromiso lo que hará que los países en desarrollo que carecen de recursos humanos, técnicos y financieros continúen teniendo problemas para seguir el rápido ritmo de cambios en los SARPS, con el riesgo de quedar aún más rezagados. La oportunidad de notificar una diferencia con una meta de cumplimiento a corto o medio plazo (por ejemplo, en 5 ó 7 años) ofrece una nueva oportunidad a los Estados para disponer de la asistencia de expertos que trabajen en la aplicación de nuevos SARPS, teniendo en cuenta sus limitaciones financieras y de recursos. Este enfoque es consecuente con la iniciativa “ningún país se queda atrás”.

3.8 La iniciativa ningún país se queda atrás presta especial atención a que todos los Estados tengan acceso a un sistema de transporte aéreo seguro y fiable. Este enfoque flexible de notificar diferencias puede permitir que algunos Estados ajusten sus planes de trabajo a largo plazo para armonizarlos con la adopción de nuevos SARPS por la OACI.

4. CONCLUSIÓN

4.1 En resumen, el conjunto de medidas, herramientas y compromisos propuestos persigue el esfuerzo renovado del Consejo de la OACI, la Secretaría y los Estados para la aplicación oportuna y efectiva de los SARPS sobre seguridad operacional de la aviación. La notificación temprana del trabajo que realizan la ANC y los grupos de expertos sobre los SARPS, un marco temporal ampliado para la respuesta de los Estados a nuevos SARPS y un compromiso para una interacción mejorada de la ANC de la OACI y sus prioridades con los planes de trabajo nacionales de los Estados, sería un buen punto de partida para mejorar el cumplimiento de los SARPS por los Estados al tiempo que se reconocen los retos financieros y de recursos a los que se enfrentan los Estados.

4.2 La opción de notificar diferencias y un plan de cumplimiento de los nuevos SARPS ofrecería a los Estados una nueva oportunidad para cumplir sus obligaciones internacionales al tiempo que hacen frente a sus retos en materia de recursos nacionales. Esta medida estaría alineada con el trabajo que actualmente realiza la OACI para prestar asistencia a los Estados sobre los procesos y los plazos de notificación de diferencias. El enfoque propuesto se alinea además con los objetivos de la iniciativa de la OACI “ningún país se queda atrás”.