



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 25: Seguimiento de la Conferencia DGCA/06 sobre una estrategia mundial para la seguridad operacional de la aviación

**NORMAS, MÉTODOS RECOMENDADOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA OACI —
UN CAMINO A SEGUIR**

(Documento de trabajo presentado por Portugal en nombre de la Comunidad Europea y sus Estados miembros¹, por los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil² y por EUROCONTROL)

RESUMEN

El Programa Universal de Auditoría de la vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) de la OACI ha puesto de manifiesto las dificultades que sufren numerosos Estados cuando intentan cumplir las obligaciones que les impone el Convenio de Chicago.

En el presente documento se examinan algunas de las cuestiones a que se enfrentan los Estados contratantes como consecuencia de la complejidad del sistema de Anexos y de normas y métodos recomendados (SARPS), se examinan las actuaciones emprendidas por la OACI en respuesta a las conclusiones adoptadas en tal sentido por la Conferencia DGCA sobre una estrategia mundial para la seguridad operacional de la aviación, y se sugieren iniciativas para el futuro a partir de un proyecto de resolución que se somete a la aprobación de la Asamblea.

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

- a) tome nota del contenido del presente documento, y
- b) considere las sugerencias adjuntas para su inclusión en una Resolución de la Asamblea.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	La presente nota de estudio se refiere al Objetivo estratégico A (<i>Seguridad operacional — Mejorar la seguridad operacional de la aviación civil mundial</i>)
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica.
<i>Referencias:</i>	<i>Convenio sobre aviación civil internacional (Doc 7300)</i> <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 8 de octubre de 2004) (Doc 9848)</i>

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia. Todos ellos son también miembros de la CEAC.

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia, Islandia, La ex República Yugoslava de Macedonia, Mónaco, Noruega, República de Moldova, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El artículo 37 del Convenio de Chicago dispone que la OACI adoptará normas, métodos recomendados y procedimientos (SARPS) respecto de las funciones relacionadas con la seguridad operacional, regularidad y eficiencia de la navegación aérea.

1.2 Los SARPS de la OACI han supuesto una importante contribución a la seguridad operacional, la interoperabilidad, la armonización y la eficiencia de la aviación en el mundo. Sin embargo, actualmente existe un enorme número de SARPS y procedimientos relacionados con los servicios de navegación aérea, junto con algunas especificaciones técnicas muy detalladas, por ejemplo, sobre equipos ATM, cuyo cumplimiento no puede ser evaluado por la mayor parte de los reguladores estatales. En pocas palabras, el sistema que se supone deben aplicar los Estados ha crecido, pero no se ha efectuado una revisión significativa de su estructura interna o su aplicabilidad a Estados que viven una diversidad de circunstancias.

1.3 El Programa Universal de Auditoría de la vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP), de carácter obligatorio, ha detectado situaciones preocupantes en numerosos Estados, incluidos la aplicación no sistemática de las disposiciones de la OACI en la reglamentación nacional y la falta de sistemas adecuados de vigilancia de las normas de seguridad operacional de los operadores nacionales. El artículo 37 del Convenio de intenta garantizar el mayor grado practicable de uniformidad entre los Estados contratantes en cuanto a la reglamentación, normas, procedimientos y organización. Sin embargo, de los resultados de las auditorías del USOAP se desprende claramente que numerosos Estados experimentan serias dificultades ante el gran número de disposiciones de la OACI. La enorme diversidad de tamaño, alcance y complejidad de los sistemas de aviación de los distintos países ha hecho cundir la incertidumbre en numerosos Estados en relación con qué disposiciones deben aplicar. Algunos Estados dan escasa prioridad al cumplimiento de las recomendaciones, y mucha a la observancia de las normas.

1.4 Además, la propia estructura actual por Anexos puede estar generando confusión en los Estados. En dicha estructura no se indica la finalidad de los distintos SARPS – seguridad operacional, regularidad, interoperabilidad o eficiencia - y algunas disposiciones se han vuelto innecesariamente complejas porque esa estructura no ofrece una jerarquía adecuada que encuadre las especificaciones técnicas detalladas.

1.5 Los resultados obtenidos por el USOAP impulsaron a los Estados europeos a presentar a la Conferencia DGCA de marzo de 2006 un conjunto de propuestas de revisión del sistema de anexos de la OACI. El presente documento profundiza en algunas de ellas, comenta los esfuerzos realizados hasta la fecha por la OACI para responder a las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia, indica una posible vía de acción futura y somete a la Asamblea un proyecto de resolución.

2. COMENTARIO SOBRE LAS ACTUACIONES DE LA OACI DESDE LA DGCA/06

2.1 La Recomendación 3/1(d)(3) de la Conferencia DGCA/06 pide a la OACI que desarrolle “criterios para determinar cuáles son las normas que tienen una importancia crítica para garantizar la seguridad operacional mundial, y para las que la notificación de diferencias sería aceptable sólo excepcionalmente, y cuáles normas son de naturaleza técnica detallada y deben transformarse en métodos recomendados o eliminarse de los Anexos de la OACI y convertirse en textos de orientación”.

2.2 Tras estudiar la cuestión, un grupo de trabajo *ad hoc* del Comité de Navegación Aérea aceptó que el sistema actual de permitir a los Estados apartarse de las normas de la OACI en caso de inviabilidad o necesidad puede poner en riesgo la seguridad operacional en el mundo, especialmente a la vista de los limitados recursos de que disponen algunos Estados. También convino en que muchas normas podrían convertirse en métodos recomendados o textos de orientación.

2.3 Sin embargo, el grupo de trabajo expresó su preocupación por el hecho de que cualquier intento de clasificar las normas según recomendó la Conferencia DGCA/06 podría inducir a algunos Estados a dar escasa prioridad a las normas no consideradas de importancia crítica para la seguridad operacional, lo que agravaría los problemas de incumplimiento y perjudicaría la armonización y el reconocimiento mutuo. El grupo se decantó por otra solución, consistente en sustituir las normas actuales (de carácter prescriptivo) por normas de performance (*performance-related*).

2.4 Sin embargo, persisten cuestiones importantes en relación con los mecanismos y la viabilidad del tránsito a un sistema de normas de rendimiento. En particular, no está claro cómo realizar en un plazo razonable la sustitución de un tipo de normas por el otro, y también parece que numerosos Estados, especialmente los que cuentan con menos recursos, se siguen sintiendo más cómodos con el modelo prescriptivo. Evidentemente, es importante mantener la unidad del sistema de la OACI e impedir la aparición de un régimen de normas de dos velocidades en el que unas se considerarían importantes y otras, optativas. Sin embargo, la Conferencia DGCA/06 ya preveía mantener las normas críticas para la seguridad operacional, respecto de las cuales sólo se autorizarían las diferencias en circunstancias totalmente excepcionales, así como transformar las disposiciones más detalladas y técnicas en métodos recomendados o textos de orientación.

3. UN CAMINO A SEGUIR

3.1 Conviene recordar la Resolución A35-14, Apéndice A, Cláusula dispositiva 3, según la cual, “en el caso de sistemas aeronáuticos complejos, los SARPS consistirán en disposiciones de carácter general, maduras y estables que especifiquen los requisitos funcionales y de *performance* que deben cumplirse en los sistemas para alcanzar los niveles de seguridad operacional requeridos. Con relación a esos sistemas, las especificaciones técnicas detalladas que sean necesarias para cumplir con esos requisitos constituirán apéndices de los Anexos. Toda especificación técnica detallada se incluirá en documentos separados y en los anexos se hará referencia a ella por medio de notas”. En caso de que la OACI aplique de manera rigurosa y coherente esta parte de la Resolución A35-14, - de preferencia ampliando su alcance para englobar todos los anexos que contienen especificaciones técnicas detalladas en forma de SARPS - los Estados podrán disponer de un corpus más manejable de normas de alto nivel, sin que surja confusión ni se resientan la armonización o la eficiencia.

3.2 La OACI podría emprender provechosamente esta tarea concentrándose en los riesgos a que están dedicados, en principio, los distintos anexos. Hay varias maneras de hacer esto, por ejemplo, basándose en las investigaciones sobre accidentes y otras fuentes y procesos adecuados (como la evaluación y atenuación de riesgos). Cuando se determinan riesgos es posible definir medidas de atenuación, las cuales se convertirían en los “requisitos funcionales y de *performance* que deben cumplirse en los sistemas” a que se hace referencia en la Resolución A35-14. Obviamente, las diferencias respecto de tales requisitos esenciales sólo se autorizarían en circunstancias excepcionales. En cuanto a las disposiciones más detalladas de carácter técnico, éstas podrían incluirse en los anexos o los textos de orientación. Este planteamiento racionalizaría el actual sistema, evitando al mismo tiempo todo riesgo de aparición de un régimen normativo de dos velocidades que pudiera conducir a desatender las normas consideradas fuera del corpus esencial para la seguridad operacional. El propio proceso de racionalización de los SARPS podría contribuir a la transición a las normas de performance.

3.3 Convendría asimismo que la OACI emprendiera una revisión exhaustiva de la actual estructura de anexos, a fin de reducir su complejidad y aclarar la finalidad de los distintos SARPS relativos a la seguridad operacional, la regularidad, la interoperabilidad y la eficiencia. Como parte del proceso, habría que tener en cuenta el hecho de que numerosos Estados han separado las funciones de prestación de servicios y reglamentación.

3.4 Podría resultar útil para la OACI examinar la experiencia práctica regional en relación con la elaboración de disposiciones, por ejemplo, los sistemas organizados jerárquicamente que parten de unos requisitos esenciales, pasan por reglas de aplicación y especificaciones de certificación, y terminan con orientaciones no obligatorias. En términos de la OACI, los métodos recomendados serían orientaciones no obligatorias, mientras que las especificaciones de carácter técnico podrían incluirse en una nueva categoría denominada “Especificaciones de la OACI” o, en el caso de las especificaciones más detalladas, dejarse en manos de los organismos de la industria. De esta manera coexistirían distintos procesos de toma de decisiones en el seno de la OACI en relación con los documentos situados en distintos niveles de la jerarquía.

3.5 La OACI debería también adoptar un enfoque más analítico y crítico en relación con sus actividades de redacción normativa, a fin de limitar el número de enmiendas de los anexos a lo estrictamente necesario para mejorar la seguridad operacional. Sería bienvenido trasladar más resueltamente el énfasis de la elaboración de normas nuevas a la aplicación de las normas vigentes, y esforzarse en mejorar el proceso de consulta previo. La OACI debería someter cualquier nueva propuesta a un análisis de impacto sistemático, a fin de asegurarse de que está plenamente fundada desde los puntos de vista de la seguridad operacional y las consecuencias económicas, y no supone una carga injustificada para los Estados. En esta perspectiva, la Comisión de Aeronavegación debería estudiar en detalle los programas de trabajo de los grupos de expertos. El freno a la elaboración de nuevos SARPS liberaría también recursos que podrían destinarse a la elaboración de textos de orientación de mayor calidad, que pueden ser muy útiles para ayudar a los Estados en la aplicación de las normas.

3.6 Además, la OACI debería considerar la publicación de un nuevo anexo dedicado a la vigilancia de la seguridad operacional. De este modo podrían revisarse fructuosamente los criterios utilizados en el USOAP, vertebrando todas las auditorías en torno al núcleo de este anexo nuevo. Los nuevos SARPS deberían incluir métodos de verificación sistemáticos. Así, la aplicación de los nuevos SARPS facilitaría la realización de las auditorías del USOAP y acrecentaría la importancia de sus resultados.

APÉNDICE

A-36 – PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Asamblea encomienda al Consejo y al Secretario General que aborden urgentemente las siguientes tareas, respectivamente: una reestructuración de los anexos del Convenio, tal como se pide en la Resolución A35-14, Apéndice A, Cláusula dispositiva 3 de la OACI, y una reflexión sobre el modo de mejorar el proceso de elaboración de nuevas normas.

En la realización de dichas tareas, se pide al Consejo y al Secretario General que:

- a) determinen los riesgos principales de forma sistemática y, a continuación, definan las medidas de atenuación de dichos riesgos que se convertirían en “los requisitos funcionales y de *performance* que deben cumplirse en los sistemas” a que se hace referencia en la Resolución A35-14. Estos requisitos deben formar la base del proceso de auditoría del USOAP, y la notificación de diferencias con respecto a los mismos sólo deberá autorizarse en circunstancias excepcionales;
- b) sitúen las disposiciones técnicas más detalladas en adjuntos o textos de orientación conexos, racionalizando así el actual sistema y evitando todo riesgo de aparición de un régimen normativo de dos velocidades que podría conducir a que no se preste suficiente atención a las normas que no se consideren pertenecientes al corpus esencial crítico para la seguridad;
- c) revisen la actual estructura de anexos a fin de reducir su complejidad y aclarar los objetivos de los diferentes SARPS, teniendo en cuenta la evolución actual, con fenómenos como la separación que tiene lugar en muchos Estados entre la prestación de servicios y la vigilancia reglamentaria;
- d) consideren la conveniencia de avanzar hacia una jerarquización de requisitos según el modelo de los sistemas regionales existentes de elaboración de normas, situando los distintos procesos de toma de decisiones de la OACI relacionados con los documentos en distintos niveles de la jerarquía, y reduciendo el nivel de complejidad;
- e) apliquen de manera más resuelta la política que actualmente practica la OACI de trasladar el énfasis desde la elaboración de nuevas normas a la aplicación de las normas vigentes;
- f) consideren si las nuevas normas aparentemente útiles pueden someterse a un análisis de impacto sistemático, a fin de garantizar que efectivamente están plenamente fundadas desde los puntos de vista de sus beneficios para la seguridad operacional y sus consecuencias económicas, y no imponen una carga injustificada a los Estados;
- g) se esfuercen por mejorar la calidad y claridad de los textos de orientaciones de la OACI, a fin de ayudar a los Estados a aplicar los SARPS de esa Organización; y
- h) consideren la publicación de un nuevo Anexo dedicado a la vigilancia de la seguridad operacional.