



ASAMBLEA — 37º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

- Cuestión 35:** Sistema mundial de Gestión del tránsito aéreo (ATM)
Cuestión 36: NextGen y SESAR como parte del sistema ATM mundial
Cuestión 39: Transición de los servicios de información aeronáutica (AIS) a la gestión de la información aeronáutica (AIM)
Cuestión 44: Preparación de una declaración consolidada actualizada de criterios permanentes y prácticas correspondientes de la OACI relacionados específicamente con la navegación aérea

DIFICULTADES QUE LIMITAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS Y MÉTODOS RECOMENDADOS DE LA OACI RELACIONADOS CON LOS SERVICIOS A LA NAVEGACIÓN AÉREA

(Nota presentada por los 22² Estados miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil)

RESUMEN

En esta nota de estudio se expresan consideraciones sobre las dificultades para implementar algunas Normas y Métodos Recomendados (SARPS) de la OACI relacionadas con los servicios a la navegación aérea.

El desarrollo desigual de las distintas Regiones de la OACI debe ser tenido en cuenta al considerar el principio de que los SARPS consistirán en disposiciones de carácter general, maduras y estables.

De ser factible, debe revisarse el criterio permanente que permite enmendar los Anexos y PANS hasta dos veces en el mismo año civil con un intervalo entre fechas comunes sucesivas de por lo menos seis meses, basado en los elementos que se documentan en esta Nota, derivados del análisis de las consecuencias de la evolución de las circunstancias desde el 36º período de sesiones de la Asamblea.

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

- reiterar que los SARPS deben consistir en disposiciones maduras, estables y de carácter general, que especifican los requisitos funcionales y de actuación para alcanzar los niveles de seguridad operacional, eficiencia e interfuncionamiento requeridos;
- considerar que las fechas de aplicación de las enmiendas de los SARPS y PANS, se fijen de modo que los Estados contratantes dispongan de tiempo suficiente para su estudio e implantación, modificando, de ser factible, el criterio permanente en la Declaración consolidada de criterios permanentes y prácticas correspondientes de la OACI relacionados específicamente con la navegación aérea (Resolución A36-13) para poder enmendarlos sólo una vez al año;
- exhortar a los Estados a incrementar su participación de forma proactiva en el proceso de elaboración de las normas y procedimientos;

¹ La versión en español fue proporcionada por Cuba.

² Argentina, Aruba, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<p>d) aprobar los fondos necesarios para que la Secretaría disponga de recursos para la traducción de los documentos y textos de orientación que estén vinculados con la seguridad operacional, a partir de un orden de prioridad, según la importancia de los mismos; y</p> <p>e) adoptar la enmienda a la Resolución A44/1 propuesta en el párrafo 3.3.</p>	
<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio está relacionada con los Objetivos estratégicos A, D y E.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Relacionadas con la traducción oportuna de los documentos y textos de orientación vinculados con la seguridad operacional a todos los idiomas oficiales de la Organización.
<i>Referencias:</i>	Doc. 7300, <i>Convenio sobre Aviación Civil Internacional</i> Doc. 7231-11, Regulaciones de las Publicaciones de la OACI <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea</i> (al 28 de septiembre de 2007) (Doc 9902) A37-WP/29, A35-WP/194, C/CAR/DCA/11 – NE/16

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Artículo 37 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional establece la adopción de normas y procedimientos internacionales por parte de los Estados Contratantes, así como, el compromiso de colaborar, a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea y que para este fin, la Organización de Aviación Civil Internacional adoptará y enmendará, en su oportunidad, según sea necesario, las normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales que traten de cuestiones relacionadas con la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea que en su oportunidad puedan considerarse apropiadas.

1.2 En la **Resolución A36-13, Apéndice A, “Formulación de normas y métodos recomendados (SARPS) y de procedimientos para los servicios de navegación aérea (PANS)”**, se señala en la **Cláusula 7**, que las fechas de aplicación de las enmiendas de los SARPS y PANS se fijarán de modo que los Estados contratantes dispongan de tiempo suficiente para su implantación y en la **Cláusula 8** resuelve que a menos que concurran circunstancias excepcionales, las fechas de aplicación de las enmiendas de los Anexos y PANS se fijarán de modo que se evite la necesidad de que los Estados contratantes tengan que enmendar sus reglamentos nacionales más de dos veces en el año civil.

1.3 En el documento mencionado en el párrafo anterior, de igual forma se señala entre otros aspectos, que 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, eficiencia e interfuncionamiento requeridos. También en la **Cláusula 5** se señala que las normas 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 que ello sea compatible con los requisitos de seguridad operacional y regularidad.

2. ANÁLISIS

2.1 A pesar de que en los años posteriores a la 36 Asamblea no se han introducido enmiendas más de una vez por año a un mismo Anexo al Convenio de los relacionados con los servicios a la navegación aérea, la mayoría de ellos se ha enmendado con frecuencia anual y algunas de estas enmiendas han sido de un considerable impacto, provocando que en este período se haya tenido que dedicar un esfuerzo considerable a la actualización de las Regulaciones Nacionales, estudio, preparación

de condiciones e implantación de los nuevos requerimientos, lo cual nos hace reflexionar sobre la **Cláusula 8 del Apéndice A de la Resolución A36-13**, que resuelve que a menos que concurren circunstancias excepcionales, las fechas de aplicación de las enmiendas de los Anexos y PANS se fijarán de modo que se evite la necesidad de que los Estados contratantes tengan que enmendar sus reglamentos nacionales más de dos veces en el año civil. Si en este período transcurrido, la frecuencia anual de enmiendas ha generado dificultades para implementar oportunamente por parte de los Estados contratantes los SARPS y PANS relacionados con la navegación aérea de forma homogénea, ¿podrán realmente los Estados enfrentar con economía y eficiencia una frecuencia de enmienda bianual?

2.2 Desde el 35 período de sesiones de la Asamblea de la OACI, la CLAC presentó una nota de estudio donde emitía consideraciones con relación a la necesidad de evaluar de forma certera y equilibrada los requisitos operacionales y las soluciones que debían ser aplicadas para lograr la introducción de un concepto operacional global de gestión del tránsito aéreo (ATM), teniendo en consideración las características específicas de cada región y de los Estados, concepto este nacido de la 11ª Conferencia mundial de navegación aérea (Montreal, 22 de Septiembre – 3 de Octubre del 2003). Desde aquel entonces, los Estados de la CLAC mostraron su preocupación para que la relación entre los adelantos tecnológicos y los requisitos fuera debidamente equilibrada y racional, y apuntaron al hecho de la necesidad de cambiar nuestro enfoque para que las necesidades operacionales fueran satisfechas por los adelantos tecnológicos, enfoque que estaría garantizando la utilización óptima de los recursos humanos y financieros para lograr un sistema de navegación aérea operacionalmente eficaz y productivo.

2.3 Como resultado del incremento del movimiento aéreo y el desarrollo tecnológico y científico introducido por la industria y la ciencia, algunas de las últimas enmiendas a los Anexos al Convenio han evidenciado la necesidad de una mayor y mejor preparación para la adecuada interpretación e implementación de las mismas, siendo un ejemplo significativo de ello la introducción de normas relacionadas con los datos electrónicos de terreno y obstáculos (eTOD). Los SARPS sobre eTOD se adoptaron por vez primera el 23 de febrero del 2004, mediante la Enmienda 33 al Anexo 15, creando un nuevo Capítulo 10 y sus fechas de aplicabilidad fueron 20 de noviembre de 2008 y 18 de noviembre de 2010, según las Áreas a cubrir. Debido a que esta enmienda, en nuestro criterio no cumplió con que los SARPS consistieran en disposiciones de carácter general, maduras y estables, fue necesario adoptar en el 2010 una nueva enmienda al Anexo 15, la No. 36, la cual reestructura ese Capítulo 10 y proporciona nuevas fechas para las Áreas 1 y 2. Las áreas 3 y 4 quedan sin especificaciones de fechas de aplicación y sus características fueron nuevamente revisadas a través de adendum a la Enmienda 36. Este Capítulo se presenta, a nuestro juicio, sin la claridad requerida para lograr su total comprensión. En este sentido se puede mencionar además que:

- a) existe a nivel global insuficiente capacitación relacionada con esta norma;
- b) para su aplicación efectiva se requieren grandes inversiones sin que se perciba claramente una relación Costo / Beneficio favorable; y
- c) el único texto de orientación que se ha publicado está solamente en idioma inglés (Doc. 9881 de la OACI).

2.4 En la Décimo Primera Reunión de Directores de Aviación Civil del Caribe Central (C/CAR/DCA/11), celebrada en la Ciudad de México, México, del 21 al 23 de julio de 2010, Cuba presentó una nota de estudio sobre sus consideraciones acerca de las dificultades que se presentan en cuanto a la planificación e implementación de esta norma OACI sobre los datos electrónicos del terreno y los obstáculos (eTOD).

2.5 En los últimos años han existido enmiendas a los Anexos al Convenio que no han podido ser implementadas en los plazos previstos, por la complejidad de las normas adoptadas, como por ejemplo, las normas relacionadas con el sistema de gestión de la seguridad operacional (SMS) y las relacionadas con la navegación basada en la performance (PBN), entre otras. Aunque no todas las regiones de la OACI tienen el mismo desarrollo, ni los mismos problemas, las normas OACI son de carácter global.

2.6 Como menciona la propia Secretaría de la OACI, NextGen y SESAR son dos importantes programas como parte del ATM mundial que tendrán una repercusión significativa en la aviación mundial y en estos momentos se trabaja para armonizar los sistemas y asegurar que se cuente oportunamente con los SARPS que se requieran. Pero todo ello surge por la congestión y conflictos de tráfico aéreo en determinados escenarios, partiendo de un desarrollo acelerado de la ciencia y la tecnología que se va trasladando al resto del mundo para lograr un espacio aéreo uniforme. ¿Estos nuevos SARPS correrán el mismo camino de los antes mencionados?

2.7 En las resoluciones vigentes también se expresa, que los Estados contratantes deberían comentar plena y detalladamente sobre las propuestas de enmiendas de los SARPS y PANS o, por lo menos, manifestar su acuerdo o desacuerdo sobre el fondo de las mismas. Esas mismas resoluciones reconocen, que es un número relativamente pequeño de Estados quienes dan respuestas a estas consultas, lo que contribuye a que las mismas sean adoptadas al entenderse que la no respuesta implica una aprobación a dichas propuestas. ¿Se conocen realmente las causas del bajo número de respuestas de los Estados?

2.8 Por otro lado, aunque la mayoría de los documentos básicos de la OACI relacionados con los SARPs y PANS vinculados con la seguridad operacional están disponibles en todos los idiomas oficiales de la Organización y sirven de base para la elaboración de las regulaciones nacionales, existe un volumen alto de documentos y circulares técnicas de gran valor que se publican fundamentalmente en idioma inglés y que son resultados del trabajo de grupos de expertos, de grupos de estudio, de las investigaciones de accidentes e incidentes y de las investigaciones científicas y que podrían servir de guías de orientación para mejorar las normas y regulaciones de los Estados, con el objetivo de elevar los niveles de seguridad operacional de su aviación.

3. CONCLUSIONES

3.1 La aviación de hoy no es la misma de hace unos pocos años atrás. La tecnología y las comunicaciones cambian y se modernizan a un ritmo acelerado. Estos grandes desarrollos muchas veces no pueden ser seguidos y mucho menos implantados de forma similar por todos los Estados. El desarrollo desigual de las distintas regiones de la OACI no permite que todos los SARPS puedan ser implantados oportunamente con la rigurosidad que la seguridad operacional requiere. Debe cumplirse con el principio de que consistirán en disposiciones de carácter general, maduras y estables y revisarse, de ser factible, el criterio permanente que permite enmendar los Anexos y PANS hasta dos veces en el mismo año civil con un intervalo entre fechas comunes sucesivas de por lo menos seis meses, basado en los elementos que se documentan en esta nota, derivados del análisis de las consecuencias de la evolución de las circunstancias desde el 36º período de sesiones de la Asamblea.

3.2 Si observamos que la mayor deficiencia surgida durante el proceso de las auditorías de la OACI para la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) fue la relacionada con el elemento crítico No. 4, sobre la cualificación e instrucción del personal técnico, lo que también incide en las dificultades de los Estados para la total comprensión y aplicación de los SARPS, así como para ajustar sus regulaciones nacionales con las enmiendas a las normas y procedimientos, aun cuando no se realicen más de una enmienda al año a cada Anexo al Convenio relacionado con la navegación aérea.

3.3 Se propone la siguiente enmienda a la Resolución 44/1:

Resolución 44/1: Elaboración de una declaración consolidada actualizada de criterios permanentes y prácticas correspondientes de la OACI relacionados específicamente con la navegación aérea

APÉNDICE A

Formulación de normas y métodos recomendados (SARPS) y de procedimientos para los servicios de navegación aérea (PANS)

.....

La Asamblea resuelve que:

.....

~~8. A menos que concurren circunstancias excepcionales, las fechas de aplicación de las enmiendas de los Anexos y PANS se fijarán de modo que se evite la necesidad de que los Estados contratantes tengan que enmendar sus reglamentos nacionales más de dos veces en el año civil. En aplicación de lo que antecede, siempre que sea factible, No se enmendará un mismo Anexo o documento relativo a los PANS más de una vez por año civil.~~

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.

.....

~~4. Al aplicar la disposición de la Cláusula 8 de la parte dispositiva, 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.~~