



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 20: Transición a una nueva política de cooperación técnica

ASISTENCIA TÉCNICA DE LA OACI EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

(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

La Política de Cooperación Técnica de la OACI en el área de la seguridad operacional debe orientarse a mejorar la eficacia de sus programas y, en el contexto de la Hoja de Ruta para la Seguridad Operacional de la Aviación Mundial, a la colaboración con el sector de la aviación. Los Programas de Cooperación Técnica deben promover un enfoque (sub)regional sobre la mejora de la seguridad operacional y la creación de organizaciones subregionales de vigilancia de la seguridad operacional. Dada la rápida evolución que caracteriza a los mundos de la aviación y las nuevas tecnologías, se han de tomar iniciativas que preparen a la OACI para su futuro papel en la cooperación técnica. El presente documento de trabajo sugiere posibilidades y oportunidades para la política de la OACI en el próximo trienio.

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 trabajo se refiere a todos los Objetivos estratégicos.
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica
<i>Referencias:</i>	<i>Resoluciones vigentes de la Asamblea</i> (al 8 de octubre de 2004) (Doc 9848) Conferencia de Directores Generales de Aviación Civil sobre una estrategia mundial para la seguridad operacional de la aviación, 2006 C-WP/12702

* Versión en español proporcionada por Portugal.

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

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La OACI ejecuta Programas de Cooperación Técnica de amplio alcance para ayudar a los Estados Contratantes que carecen de los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones internacionales de seguridad operacional en virtud del Convenio de Chicago.

1.2 En la 35ª Asamblea (Resolución A35/20) se aprobó una nueva política sobre cooperación técnica, que incluía, entre otras cosas, la integración de la Dirección de Cooperación Técnica en la estructura organizativa de la OACI, así como el desarrollo de una función de garantía de calidad. Desde entonces, los Estados Contratantes han presentado varias propuestas en diferentes reuniones de la OACI, con los siguientes objetivos:

- a) seguir fortaleciendo la política de la OACI en el ámbito de la cooperación técnica;
- b) aclarar la base jurídica de los Programas de Cooperación Técnica de la OACI;
- c) elaborar una presentación más flexible de los Programas de Cooperación Técnica de la OACI;
- d) concentrarse en impulsar, orientar y coordinar las actividades de cooperación técnica³;
- e) adoptar una actitud más proactiva en el fomento del desarrollo de las organizaciones regionales y subregionales, e incrementar la eficiencia y eficacia a través de métodos de trabajo más innovadores⁴;
- f) fortalecer las capacidades de vigilancia de los Estados y mejorar la eficacia y coordinación de la asistencia técnica y las posibilidades financieras⁵; y
- g) crear un cuerpo de inspectores acreditado por la OACI que se ponga a disposición de los países para la realización de inspecciones en nombre de los Estados que no disponen o bien carecen temporalmente de capacidades de inspección⁶.

1.3 El presente documento de trabajo sigue elaborando algunos de los aspectos citados y presenta varias propuestas de revisión de los métodos de trabajo de las actividades de Cooperación Técnica de la OACI, a fin de mejorar la eficiencia, rentabilidad, sostenibilidad y dimensión regional de los programas de asistencia, a través de un mecanismo que permita a los Estados beneficiarios asumir la plena propiedad de dichos programas.

2. REFLEXIONES

2.1 Los países beneficiarios de los Programas de Cooperación Técnica deben poder recibir ayuda para la creación de sus órganos reguladores, de modo que puedan establecer una autoridad de aviación civil autónoma con las necesarias competencias y financiación. Con ello se podrá asegurar que la estructura, organización y régimen de financiación permiten aprovechar plenamente los programas de asistencia y garantizar la sostenibilidad de las medidas que se adopten en ese marco. La experiencia ha demostrado que los esfuerzos y medios destinados a programas de asistencia tienen poca o ninguna sostenibilidad si las organizaciones beneficiarias carecen de una independencia y un sistema de financiación adecuados (por ejemplo, por ser incapaces de retener al personal formado).

³ Véase C-WP/12702 presentado por Francia.

⁴ Documento presentado por Austria en nombre de la UE a la Conferencia DGCA/06 sobre una estrategia mundial para la seguridad operacional de la aviación, de marzo de 2006.

⁵ Conferencia DGCA/2006 sobre una estrategia mundial para la seguridad operacional de la aviación, Tema 2.3, Recomendación 2.1.

⁶ Conferencia de DGCA/2006 sobre una estrategia mundial para la seguridad operacional de la aviación (DGCA/IP/10).

2.2 En relación con las resoluciones sobre cooperación técnica de la Asamblea aprobadas durante el 35º período de sesiones de la Asamblea⁷, Europa apoya las siguientes consideraciones políticas:

- a) El desarrollo de Organizaciones Regionales de Vigilancia de la Seguridad Operacional (RSOO) sirve para abordar las deficiencias de seguridad operacional en los niveles regional o subregional;
- b) Las RSOO deben estructurarse en forma de asociaciones tangibles y auténticamente regionales, sin limitarse a la mera institucionalización de la cooperación en materia de formación o a la creación de centros de formación/conocimientos especializados regionales puestos a disposición de los distintos Estados según los casos;
- c) La OACI debe adaptar sus métodos de trabajo para permitir la plena participación de las organizaciones regionales que tienen encomendadas funciones de vigilancia de la seguridad operacional y trabajos técnicos, considerando que tal proceder es fundamental para que la creación de las RSOO sea un éxito⁸;
- d) El apoyo de la OACI a las regiones o subregiones que se encaminan hacia las RSOO es fundamental, pero sus Programas de Asistencia deben orientarse a proporcionar el impulso y orientación adecuados a una región o subregión para la creación de sus organismos reguladores, y no sustituir a estos últimos;
- e) Los programas deben aplicarse con el claro objetivo de crear las condiciones para la aparición de organizaciones regionales autónomas e independientes. En otras palabras, la estructura de un programa debe servir de preparación para el momento en que se retiren oportunamente la OACI, los donantes internacionales y los socios técnicos del programa;
- f) Por motivos pragmáticos y prácticos, sin embargo, los programas de cooperación técnica pueden suplir en caso necesario - aunque de forma temporal - la falta de medios del Estado, región o subregión.

2.3 Numerosos programas de asistencia regional limitan su faceta regional a la mera agrupación de un conjunto de países en torno a sus actividades, sin intentar desarrollar plenamente una dimensión regional auténtica. Las actividades deben plantearse en lo posible de manera regional, a fin de fomentar el desarrollo de comunidades regionales de aviación y proporcionar, tal vez a través de la creación de grupos de trabajo regionales, un modo eficaz de adoptar requisitos armonizados y aplicarlos armonizadamente.

2.4 Se podría crear un cuerpo de expertos técnicos e inspectores acreditados por la OACI y ponerlo a disposición de los Estados que carecen de los conocimientos técnicos necesarios o bien han decidido no desarrollarlos en un campo específico por razones de eficiencia o rentabilidad. Los programas de asistencia regional deben brindar apoyo a este cuerpo mediante la creación de una reserva de expertos regionales especializados en la normativa regional. Esto tendría la ventaja de fomentar y destacar los conocimientos técnicos especializados locales y regionales. La existencia de este cuerpo no deberá ser un impedimento para que los programas de asistencia técnica formen plenamente a los expertos nacionales y regionales.

2.5 La mayoría de los programas de asistencia están orientados a procesos, poniendo el énfasis en una formación de tipo tradicional (clases y conferencias) y en la redacción de códigos escritos. Ahora bien, los programas de asistencia deben ayudar también a los países en la *aplicación* de la normativa (por ejemplo, mediante la formación tanto de los inspectores y funcionarios encargados de la vigilancia de la seguridad operacional como del sector, que en definitiva será el que aplique los nuevos

⁷ Resolución A35/7 de la Asamblea de la OACI.

⁸ Conferencia DGCA/2006 sobre una estrategia mundial para la seguridad operacional de la aviación, Recomendaciones Tema 2.3.

códigos). Debe apoyarse un enfoque regional y la implantación armonizada de la reglamentación. Por último, la *metodología de los programas de asistencia debe seguir un enfoque de proyectos y orientado a resultados*, en lugar de planes de formación de tipo tradicional. Ello contribuirá a la eficacia e impacto de los programas de asistencia, gracias al establecimiento de objetivos claros tanto para los formadores como para las organizaciones destinatarias.

2.6 Cuando se trabaja en el desarrollo de las RSOO, es esencial tener en cuenta que entre las principales deficiencias señaladas por los Grupos Regionales de Planificación y Ejecución (PIRG), especialmente en África, figuran numerosos aspectos relacionados, por una parte, con las infraestructuras, en particular, en las instalaciones aeroportuarias (zona de operaciones) y, por otra, con la gestión del tránsito aéreo. La OACI, y tal vez, en particular, sus oficinas regionales, pueden contribuir a movilizar los recursos financieros disponibles mundialmente y orientarlos a la mejora de la seguridad operacional.

2.7 Los programas de asistencia de la OACI, como el COSCAP, así como las oficinas regionales, han cosechado importantes resultados en los últimos años, aunque tal vez hayan alcanzado ya sus límites. La Hoja de Ruta para la Seguridad Operacional de la Aviación Mundial, publicada por la OACI y que ofrece a todas las partes interesadas en la seguridad operacional un marco de referencia común para las iniciativas internacionales con vistas a una coordinación de esfuerzos y estrategias, constituye un primer paso en la redefinición de los programas de asistencia.

2.8 Es necesario un ejercicio similar en relación con el papel de la OACI en esta materia, teniendo cuenta la necesidad de satisfacer las expectativas de la comunidad internacional⁹. En tal ejercicio deben explorarse los siguientes temas:

- a) la cooperación con los sectores público y privado sobre la base de la Hoja de Ruta para la Seguridad Operacional de la Aviación Mundial;
- b) la relación con las agencias donantes regionales y nacionales, las instituciones financieras/de financiación y las organizaciones regionales y subregionales;
- c) la transparencia en la comunicación de programas y prioridades a fin de fomentar la confianza;
- d) la definición de futuros objetivos de rendimiento y control de calidad en el programa de cooperación técnica;
- e) la inclusión en el programa de asociaciones concluidas entre las organizaciones técnicas de los donantes y los Estados Contratantes beneficiarios; y
- f) un enfoque de tipo comercial de la gestión de la cooperación técnica dentro del marco jurídico de la OACI.

3. CONCLUSIONES

3.1 Los Programas de Cooperación Técnica de la OACI deben poner más el acento en ayudar a los países beneficiarios a desarrollar un marco institucional adecuado que garantice la independencia, una financiación suficiente y una capacitación política y económica de sus órganos reguladores.

3.2 Para mejorar la eficacia de tal programa, es esencial crear una función adecuada de control de calidad más allá del ámbito financiero de las actividades. Ese control de calidad contribuirá también a determinar si los objetivos han resultado beneficiosos para los Estados destinatarios.

⁹ Véase C-WP/12702.

3.3 Los Programas de Cooperación Técnica de la OACI deben favorecer la aparición de RSOO operacionales, y adaptar su marco y métodos de trabajo para reconocer plenamente a las organizaciones regionales, eliminando así todo impedimento legal a sus actividades.

3.4 Cuando un Programa de Cooperación Técnica de la OACI posea una dimensión regional, se insta a la OACI a que dicho programa:

- a) otorgue la máxima prioridad a la participación efectiva de los Estados y organizaciones beneficiarios en la definición, seguimiento, prestación y evaluación de las actividades de los programas de asistencia;
- b) refuerce la dimensión regional de los programas de asistencia y el desarrollo de las comunidades regionales de aviación, velando por que todos los temas se aborden de manera auténticamente regional; y
- c) contemple en sus programas las principales *deficiencias infraestructurales* críticas para la seguridad, en particular, en relación con las instalaciones aeroportuarias (zonas de operaciones) y la gestión del tránsito aéreo.

3.5 Se debe incrementar la eficacia de los programas de apoyo haciendo participar a expertos locales y regionales en un cuerpo de expertos e inspectores reconocido, y las RSOO han de aportar expertos regionales a ese cuerpo.

3.6 Se deben tomar medidas para garantizar la futura función de la OACI a nivel mundial en la cooperación técnica en el marco del desarrollo de la aviación, así como su colaboración con el sector, las instituciones financieras y las organizaciones internacionales. Se debe llevar a cabo una revisión profunda del papel de la OACI en los programas de asistencia a través de un mecanismo adecuado, por ejemplo, un grupo de trabajo o un grupo de expertos *ad hoc*¹⁰.

— — — — —

¹⁰ Véase C-WP/12702.

APÉNDICE

Sugerencias para una Resolución de la Asamblea

Considerando que las auditorías del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) y los Grupos regionales de planificación y ejecución (PIRG) han detectado deficiencias importantes en algunas regiones por lo que respecta a la aplicación de Normas y métodos recomendados (SARPS), la disponibilidad de infraestructuras e instalaciones críticas para la seguridad operacional, la falta de una adecuada vigilancia reglamentaria de la seguridad operacional, un personal insuficientemente calificado y/o unas autoridades de aviación civil ineficaces;

Considerando que la Hoja de Ruta para la Seguridad Operacional de la Aviación Mundial, aparecida recientemente tras ser elaborada en coordinación con el sector de la aviación, pretende contribuir al desarrollo y coordinación de programas de mejora de la seguridad operacional en las distintas partes del mundo, y que dicha Hoja de Ruta precisa el apoyo y una estrecha participación de la OACI en labores de coordinación mundial;

Considerando que la futura evolución de la aviación, con fenómenos como el incremento de la densidad del tráfico, requiere la implantación de nuevas tecnologías que incrementen la capacidad de gestión del tránsito aéreo, siendo la función esencial de las autoridades de aviación garantizar la seguridad de esta importante transformación tecnológica;

Considerando que el papel de la OACI en el ámbito de la cooperación técnica es esencial para disponer de un enfoque coordinado con el sector de la aviación a nivel mundial, y que se debe considerar la actual política de cooperación técnica y revisar el programa de cooperación técnica de la OACI, según proceda;

La Asamblea encomienda al Consejo que:

1. *proporcione* a los Estados beneficiarios en desarrollo el marco institucional adecuado que garantice a sus órganos reguladores una financiación suficiente, así como una adecuada capacidad política y financiera;
2. *adapte* el marco de los métodos de trabajo de los Programas de Cooperación Técnica de la OACI para posibilitar la aparición de Organizaciones Regionales de Vigilancia de la Seguridad Operacional (RSOO) teniendo en cuenta los aspectos institucionales;
3. *refuerce* la dimensión regional de los programas de asistencia y estimule el desarrollo de comunidades regionales de aviación, con una participación efectiva de los Estados y organizaciones beneficiarios en la gestión general de las actividades de los programas de asistencia;
4. *incluya* como parte de sus programas de asistencia, con carácter prioritario, las deficiencias infraestructurales mas importantes que sean críticas para la seguridad operacional, en particular, en relación con las instalaciones aeroportuarias (zonas de operaciones) y la gestión del tránsito aéreo;

5. *mejore* los Programas de Asistencia Técnica mediante un enfoque de gestión orientada a objetivos, el establecimiento de una función de control de calidad y la creación de una reserva internacional de expertos técnicos;

6. *emprenda* una revisión a fondo del futuro papel de la OACI en los programas de cooperación técnica mediante un mecanismo adecuado que tenga en cuenta la evolución de la aviación y la necesidad conexa de hacer mayor hincapié en los Programas de Cooperación Técnica a medio y largo plazo.

— FIN —