



NOTA DE ESTUDIO

DUODÉCIMA CONFERENCIA DE NAVEGACIÓN AÉREA

Montreal, 19 - 30 de noviembre de 2012

Cuestión 6 del

orden del día: Dirección futura

6.1: Planes y metodologías de implantación

TEXTOS DE ORIENTACIÓN DE LA OACI PARA FACILITAR LA IMPLANTACIÓN DEL GANP MEDIANTE EL DESPLIEGUE SINCRONIZADO DE LAS ASBU PERTINENTES A ESCALA REGIONAL O LOCAL

(Nota presentada por la Presidencia de la Unión Europea en representación de la Unión Europea y sus Estados miembros¹; por los demás Estados miembros de la Conferencia europea de aviación civil²; y por los Estados miembros de EUROCONTROL)

RESUMEN

SESAR, pilar tecnológico del Cielo Único Europeo (SES), promueve las actividades de investigación y desarrollo orientadas al despliegue y un despliegue basado en la actuación. En tanto la investigación y desarrollo avanzan bajo la gobernanza de la Empresa Común SESAR (SJU), Europa ha empezado a definir la gobernanza y los mecanismos de incentivos necesarios para garantizar el despliegue oportuno y sincronizado de SESAR.

En esta nota de estudio se destacan los elementos principales del enfoque europeo³ para el despliegue de SESAR, del cual se deriva una estrategia genérica que podría recogerse como texto de orientación de la OACI sobre la manera de implantar el GANP mediante el despliegue sincronizado de las ASBU pertinentes a escala regional o local.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a convenir en la recomendación contenida en el párrafo 4.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Como se concluyó después del GANIS, la implantación del Plan mundial de navegación aérea (GANP) no se producirá por sí sola. Será preciso prestar especial atención para garantizar un despliegue sincronizado de las mejoras por bloques del sistema de aviación (ASBU) pertinentes a escala regional o local. En Europa, ya se está deliberando acerca de la mejor manera de organizar el despliegue

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, Rumania y Suecia. Estos 27 Estados son también miembros de la CEAC.

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

³ Europeo en el contexto de los Estados e industrias que cooperan en SESAR.

de SESAR. Considerando el interés que despertó la presentación de Europa en el Simposio regional de la OACI (Moscú, marzo de 2012) y basándose en la experiencia europea hasta la fecha, en esta nota se presentan principios y conceptos, que en su mayoría todavía son objeto de discusión, a modo de inspiración para el trabajo de la OACI.

1.2 En Europa, se está implantando el Cielo Único Europeo (SES) para mejorar la actuación del sistema de aviación teniendo debidamente en cuenta la eficacia de la misión militar, en particular mediante la modernización del sistema ATM. La actuación requerida diferirá en cada subregión de Europa y la urgencia de desarrollar nuevos procedimientos y tecnologías depende de la necesidad de mejorar la actuación, el crecimiento general del tránsito aéreo y los requisitos locales o subregionales específicos. Esto constituye además un desafío para el despliegue de SESAR, el pilar tecnológico del SES.

1.3 Dado que en Europa la situación que incluye múltiples Estados con numerosos participantes de la industria, el enfoque europeo podría resultar interesante para otras regiones y la OACI en lo que se refiere a implantar el GANP mediante planes locales y regionales coherentes.

1.4 El programa SESAR comprende muchas actividades, que van desde la investigación y desarrollo hasta la implantación. La Empresa Común SESAR se encarga de la gestión de las actividades de investigación y desarrollo y ya ha empezado a proporcionar tecnologías y procedimientos validados, en tanto que todavía no se ha definido una gobernanza oficial para el despliegue de SESAR.

1.5 Se han elaborado propuestas para el despliegue, las cuales están analizándose. En la presente nota se incluyen algunos aspectos generales como aporte para la elaboración de un enfoque de la OACI para la implantación del GANP.

1.6 El despliegue de SESAR debería estar impulsado por la necesidad de mejorar la actuación. El despliegue de SESAR es beneficioso a escala mundial, pero no siempre para todas las partes interesadas, en todas partes y en todo momento. Es posible que se requieran intervenciones en relación con aspectos de reglamentación y económicos a fin de atenuar estas situaciones individuales, locales o de transición y de asegurar el logro de beneficios globales.

1.7 Estas consideraciones han llevado a la Comisión Europea (órgano ejecutivo de la Unión Europea) a emprender iniciativas para establecer una gobernanza para el despliegue de SESAR. En esta nota se presentan algunos aspectos de la gobernanza y mecanismos de incentivos que se están considerando en Europa para garantizar el despliegue de SESAR, y que podrían aplicarse a otras regiones o Estados que deseen gestionar de manera oportuna y sincronizada el despliegue de nuevas tecnologías y procedimientos ATM dentro de su área, en concordancia con el GANP.

1.8 Como se trata de una labor en curso, los ponentes de la nota se complacerán en mantener a la OACI informada de las novedades a este respecto.

2. EL ENFOQUE EUROPEO PARA EL DESPLIEGUE DE SESAR

2.1 El enfoque europeo descrito en esta sección es todavía objeto de análisis entre la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE. Su finalización se prevé para 2013. Sin embargo, se han definido los aspectos más importantes y los principios fundamentales que se describen en la Comunicación de la Comisión relativa a gobernanza y mecanismos de incentivos para el despliegue de SESAR⁴. Se resumen a continuación para someterlos a la consideración de la Conferencia.

⁴ COM(2011) 923

2.2 El Plan maestro ATM europeo (el Plan maestro) constituye la única referencia europea para el pilar tecnológico del SES. Este plan es equivalente al GANP⁵, pero para Europa.

2.3 Sin embargo, el Plan maestro no contiene información suficientemente pormenorizada como para dar apoyo a los compromisos de los Estados y partes interesadas ni para transformarse fácilmente en un conjunto de proyectos de implantación coordinados. Más aún, el Plan maestro busca un enfoque más bien holístico para identificar todos los cambios operacionales a los que las nuevas tecnologías y procedimientos podrían dar apoyo, en tanto que realmente sólo se requiere un subconjunto de ellos – los cambios esenciales – para lograr la mayor parte del mejoramiento de la actuación. En consecuencia, Europa promueve el concepto de un programa de despliegue, derivado del Plan maestro y en concordancia con él, que proporciona la perspectiva de proyecto que se requiere para que el plan se haga realidad centrándose al mismo tiempo en los cambios operacionales que se reconocen como críticos para la actuación.

2.4 Como paso intermedio entre el Plan maestro y el programa de despliegue, Europa promueve además el concepto de proyectos comunes para los elementos del Plan maestro que requieren implantación sincronizada y en toda la red en Europa. Un proyecto común comprende un subconjunto integral de objetivos de implantación extraídos del Plan maestro⁶. El proyecto común define las medidas de reglamentación conexas (reglas de implantación, especificaciones comunitarias), lo cual abarca las actividades e iniciativas de normalización⁷. Asimismo, incluye un análisis de costo/beneficios detallado que debe demostrar que la implantación del proyecto común es beneficiosa para Europa⁸. Los usuarios del espacio aéreo deberían participar activamente en el proceso de despliegue y tendría que invitárseles a evaluar los beneficios pertinentes antes de la adopción del proyecto común, comprometiendo así a los Estados y partes interesadas a su implantación. Al adoptarse el proyecto común, la industria lo traduce en proyectos de implantación que, a su vez, se integran en el programa de despliegue.

2.5 Para garantizar la ejecución oportuna y sincronizada del programa de despliegue y los proyectos de implantación conexas, Europa prevé establecer un ente encargado de la gestión del despliegue en el núcleo de la gobernanza para el despliegue de SESAR. Este ente administrador del despliegue debería constar de un consorcio de la industria compuesto de proveedores de servicios de navegación aérea, aeropuertos y usuarios del espacio aéreo. Tendría que tener estrecha relación con el administrador de la red y con la comunidad militar cuya participación, al nivel adecuado, será fundamental para el éxito del despliegue de SESAR.

2.6 No puede haber implantación sin industrialización que es el proceso que permite enlazar una validación exitosa de nuevas tecnologías y procedimientos con la etapa en que se está preparado para implantarlas. Entre otras cosas, la industrialización comprende el establecimiento de las normas técnicas que se necesitan para comercializar las nuevas tecnologías y procedimientos ATM, mediante competencia leal entre los proveedores, y las normas de seguridad operacional que se requieren para certificarlas antes de que estén operacionales, garantizando al mismo tiempo la interoperabilidad mundial.⁹ Aunque la intención no es dirigir la fase de industrialización, es preciso mantenerla en estrecha conexión con la fase de desarrollo preliminar y la fase de implantación ulterior, a fin de asegurar, en particular, que se cuente oportunamente con todas las normas necesarias.

⁵ Véase AN-Conf/12-WP/36: El Plan maestro ATM europeo y las ASBU

⁶ Un proyecto común podría muy bien estructurarse en función de las ASBU.

⁷ Véase AN-Conf/12-WP/58 relativa al concepto de “A mayor eficiencia mayor servicio” con un ejemplo de incentivo. Deberían generarse más incentivos con la activación de mecanismos en los planes de actuación y cálculo de derechos de la UE y herramientas financieras de la UE, tales como el Mecanismo de interconexión en Europa (CEF). Además, se están estudiando otros instrumentos financieros.

⁸ Véase AN-Conf/12-WP/60 sobre Análisis de costo/beneficios

⁹ Véase AN-Conf/12-WP/61 sobre Normalización

2.7 Cuando corresponda, la normalización, en el sentido de especificaciones técnicas, tendrá el apoyo de la reglamentación de la UE, que hará obligatorio el uso de determinadas especificaciones técnicas. Para garantizar la interoperabilidad mundial, se pide que la OACI actualice o elabore disposiciones de la OACI para la implantación del GANP, de modo que el despliegue de SESAR pueda armonizarse con las disposiciones de la OACI.

3. ESTRATEGIA

3.1 La interoperabilidad mundial y la actuación mejorada son esenciales para los usuarios del espacio aéreo, que pueden maximizar la rentabilidad de las inversiones, con beneficios para el sistema ATM mundial.

3.2 La implantación de nuevas tecnologías y procedimientos ATM puede ser distinta para cada región e incluso para cada aplicación específica, dependiendo de las necesidades y el contexto. Por consiguiente, los planes maestros regionales y locales son esenciales para traducir el GANP, considerando debidamente las necesidades y limitaciones regionales y locales específicas.

3.3 En vista de las numerosas interdependencias de las partes interesadas en un entorno ATM optimizado y modernizado, y para que la planificación y la implantación tengan éxito, no puede dejar de recalcarse la importancia que tiene el trabajo conjunto (p.ej., con las autoridades militares) en un enfoque colaborativo en el que se tienen en cuenta las especificidades regionales.

3.4 Se propone considerar los elementos siguientes en la preparación para el despliegue de las nuevas tecnologías y procedimientos ATM a escala regional o local.

Un plan maestro regional/local

3.4.1 Utilizando el GANP como marco mundial, elaborar y promover una visión regional/local de lo que tiene que lograrse, con énfasis en la conexión entre las necesidades en materia de actuación, los objetivos de implantación y las actividades de investigación y desarrollo. Esta visión debería expresarse en función de las ASBU y constituir el Plan maestro regional/local. Debería obtenerse el apoyo de las partes interesadas pertinentes. Seguidamente, el plan debería mantenerse para reflejar la evolución en función de las necesidades de actuación, despliegues realizados, resultados validados de investigación y desarrollo, y para renovar periódicamente la aceptación de las partes interesadas. El Plan maestro ATM europeo representa un ejemplo, en este caso.

Del plan al programa de despliegue

3.4.2 Cabe notar que este tipo de plan no constituye un programa de despliegue. Para garantizar un despliegue oportuno y sincronizado, es necesario pasar de la visión común no vinculante reflejada en el plan al proyecto vinculante detallado con una clara identificación de la función individual de un programa de despliegue. No es necesario transformar de una vez todo el plan en un programa de despliegue. De hecho, para que sea eficaz, el programa debe mantenerse centrado en los objetivos de implantación:

- a) respaldo de tecnologías y procedimientos maduros (es decir, validados con éxito);
- b) reconocimiento de que es crítico con respecto a la actuación; y
- c) sincronización entre las distintas partes interesadas y Estados.

3.4.3 Así, como mínimo después de cada actualización del Plan maestro, es necesario evaluar los elementos nuevos incorporados en él que deberían transferirse al programa de despliegue.

El proyecto común

3.4.4 Algunos elementos del Plan maestro deben implantarse de manera sincronizada y en toda la red. En Europa, el vehículo que permite la transferencia entre el Plan maestro y el programa de despliegue, en el caso de estos elementos para toda la red, se denomina proyecto común. Podría considerársele como la visión institucional para un subconjunto de objetivos de implantación a partir del Plan maestro. El proyecto común incluye:

- a) validación de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo, comprendida la contribución comprobada con respecto a los objetivos de actuación del SES y la coherencia con los planes en materia de actuación;
- b) estudio económico global sólido, con el respaldo específico de los usuarios del espacio aéreo;
- c) evaluación de los casos de seguridad operacional;
- d) identificación de las necesidades de reglamentación; y
- e) incentivos específicos.

3.4.5 Por encima de todo y antes de que pueda ser adoptado, un proyecto común debe demostrar que aporta un beneficio global. Al adoptarlo, los Estados y las partes interesadas deberían comprometerse a su implantación y la industria debería transformarlo en proyectos de implantación que luego se recogerían en el programa de despliegue.

Gobernanza del despliegue

3.4.6 El despliegue debería ocurrir mediante la ejecución de los proyectos de implantación especificados en el programa de despliegue. Como estos proyectos conjuntamente llevan al programa de despliegue, su ejecución debería coordinarse mediante una estructura de gobernanza única en la que las funciones y responsabilidades respectivas de los Estados y las partes interesadas estuvieran claramente definidas.

3.5 Se propone, asimismo, que la OACI aborde más detalladamente las cuestiones mencionadas en textos de orientación que las regiones y Estados puedan utilizar para facilitar la implantación regional y local del GANP.

4. RECOMENDACIONES

4.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) recomendar a la OACI que coopere con los Estados y regiones con programas de modernización ATM importantes para mantener actualizado el GANP en concordancia con la evolución a escala mundial;
- b) recomendar a la OACI que apoye a los demás Estados y regiones en el establecimiento de sus planes maestros regionales/locales para garantizar la implantación coherente del GANP a escala regional/local y preservar la interoperabilidad mundial; y

- c) invitar a la OACI a que elabore textos de orientación para la estrategia de despliegue regional/local de las nuevas tecnologías y procedimientos ATM en apoyo de la implantación del GANP, basándose en consideraciones regionales y prácticas futuras, en particular, el enfoque europeo descrito brevemente en esta nota.

— FIN —