



DECIMOTERCERA CONFERENCIA DE NAVEGACIÓN AÉREA

Montreal, Canadá, 9 al 19 de octubre de 2018

COMITÉ B

Cuestión 7 del

orden del día:

Riesgos de seguridad operacional

7.3:

Otras cuestiones relativas a la implementación

ZONAS DE CONFLICTO

(Presentada por Austria en nombre de la Unión Europea y sus Estados Miembros¹, varios Estados Miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil² y EUROCONTROL, con el respaldo de Australia y Malaysia)

REVISIÓN NÚM. 1

RESUMEN

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha de afrontar una gran cantidad de retos para alcanzar su objetivo de que la aviación civil constituya el medio de transporte público más seguro a escala internacional. La protección de la aviación civil frente a los riesgos que surgen en zonas de conflicto constituye uno de esos retos. En esta nota se reconoce y respalda el programa de trabajo de la OACI sobre zonas de conflicto y se propone a la Decimotercera Conferencia de Navegación Aérea (AN-Conf/13) que refrende y siga promoviendo las actividades de la OACI sobre la cuestión relativa a las zonas de conflicto, y que incluya los elementos específicos pertinentes en el Plan global para la seguridad operacional de la aviación (GASP), el Plan mundial de navegación aérea (GANP) y el Plan global para la seguridad de la aviación (GASep).

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a aprobar las recomendaciones que figuran en el párrafo 3.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En la Conferencia de alto nivel sobre seguridad operacional (HLSC) que tuvo lugar en 2015 y en el marco del 39º período de sesiones de la Asamblea (celebrado en 2016) se reconoció la

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, 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.

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

necesidad de proporcionar información precisa y oportuna a los Estados y a las líneas aéreas sobre los riesgos que conllevan las zonas de conflicto para la aviación civil.

1.2 El conjunto de medidas adoptadas por la OACI en relación con las zonas de conflicto cuenta con respaldo. Por otro lado, se han implantado varias medidas al respecto a raíz de la investigación del accidente que ocasionó el derribo de un avión del vuelo MH17 de Malaysia Airlines el 17 de julio de 2014. El informe definitivo de dicha investigación, publicado el 13 de octubre de 2015, contiene recomendaciones sobre seguridad operacional, con miras a evitar que vuelva a producirse una tragedia similar sobre zonas de conflicto o cerca de esas zonas en el futuro.

1.3 Las actividades que se reseñan en esta nota de estudio guardan relación con la gestión de riesgos, la recopilación de información y las responsabilidades en materia de publicación y divulgación de información, con objeto de evitar el vuelo sobre zonas de conflicto, o cerca de estas zonas, que conlleven riesgos para la aviación civil, y organizar la gestión de la afluencia del tránsito aéreo de forma que se excluyan esas zonas de conflicto.

2. ANÁLISIS

2.1 El vuelo sobre zonas de conflicto o cerca de estas zonas puede afectar a la seguridad y a la gestión de la seguridad operacional y exige un proceso integral de gestión de riesgos, según se señala en la segunda edición del *Manual de evaluación de riesgos para operaciones de aeronaves civiles sobre zonas de conflicto o cerca de estas zonas* (Doc 10084) de la OACI, aspecto en el que cabe hacer mayor hincapié. Es necesario adoptar una serie de medidas por etapas en el marco del ciclo continuo de evaluación de riesgos, en particular, la obtención de la información y los datos de inteligencia pertinentes; el análisis de las consecuentes amenazas; la evaluación del riesgo para la seguridad; la determinación de peligros; la evaluación de riesgos para la seguridad operacional; la determinación del nivel de riesgo aceptable y, por último, el intercambio de información. Cada medida de mitigación debería ir acompañada de la determinación de los (nuevos) peligros surgidos a raíz de efectos no intencionados de las medidas de mitigación y evaluación de riesgos. En la segunda edición del Doc 10084 de la OACI se reconocen las citadas etapas. Se invita a la OACI a elaborar ese concepto de forma conjunta con los Estados, las organizaciones regionales y los interesados directos de la industria.

2.2 La OACI también ha revisado varios Anexos y trabaja en la enmienda de los mismos. Esa labor requiere la actualización de las disposiciones de la OACI a fin de optimizar la serie de disposiciones que figuran en el Anexo 6 — *Operación de aeronaves*, el Anexo 11 — *Servicios de tránsito aéreo*, el Anexo 15 — *Servicios de información aeronáutica*, el Anexo 17 — *Seguridad — Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita* y el Anexo 19 — *Gestión de la seguridad operacional*.

2.3 La OACI ha establecido la obligación de que sus Estados Miembros difundan la información pertinente y cierren su espacio aéreo, o partes del mismo, en caso de conflicto. En virtud de lo estipulado en el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300), los Estados poseen plena soberanía en el espacio aéreo situado sobre su territorio. Al ratificar dicho Convenio, los Estados tienen derecho a prohibir uniformemente el vuelo de aeronaves de otros Estados sobre ciertas zonas de su territorio si lo consideran necesario por razones de necesidad militar o de seguridad pública.

2.4 La OACI había implantado un proyecto piloto para disponer de un repositorio de información sobre zonas de conflicto. El Consejo de la OACI decidió no proseguir dicho proyecto y estudiar otras opciones. Como solución alternativa se puso en marcha una biblioteca de enlaces estatales sobre zonas de conflicto. A raíz de varios avances recientes, el Consejo de la OACI decidió interrumpir el

servicio de la biblioteca web de la OACI sobre información basada en el riesgo y hacer mayor hincapié en la organización de actividades de instrucción y creación de capacidad con objeto de brindar asistencia a los Estados para promover el desarrollo de sus capacidades de gestión de riesgos y establecer acuerdos multilaterales para el intercambio de información sobre riesgos.

2.5 Al darse situaciones de conflicto no todos los Estados están en medida de proporcionar al resto información adecuada. Los Estados precisan frecuentemente aplicar medidas complementarias para recopilar y difundir información con objeto de proteger a sus ciudadanos y líneas aéreas. La aviación es una actividad comercial de alcance mundial en la que los pasajeros pueden utilizar cualquier línea aérea. Por otro lado, cada Estado debería comunicar directamente a otros Estados toda información pertinente que pudiera poseer sobre amenazas que afecten al espacio aéreo de otro país. En Europa se ha puesto en marcha una iniciativa al respecto encaminada a facilitar la obtención y el intercambio de información a escala regional. Se invita a otros Estados y regiones a que establezcan iniciativas similares y a que faciliten este tipo de información a otras regiones con objeto de facilitar el acceso a la misma a escala mundial.

2.6 El Administrador de Red de EUROCONTROL (NM) implantado en Europa viene proporcionando información sobre zonas de conflicto en Europa y zonas cercanas a través del módulo de gestión de situaciones de crisis del Portal de operaciones de red del NM (Portal NM NOP). Con objeto de restringir su uso a profesionales de la aviación, únicamente los usuarios inscritos en el Portal NM NOP pueden acceder al mismo, medida que respaldan plenamente los explotadores de aeronaves. El módulo del NM “Cierres y advertencias”³ contiene información actualizada sobre comunicaciones a los Estados de la OACI, avisos a los aviadores (NOTAM) y Boletines de información sobre seguridad operacional (SIB) o Boletines de información sobre zonas de conflicto (CZIB) de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA). Desde 2014, el NM pone a disposición de la EASA experiencia y datos de índole operacional para facilitar la elaboración y publicación de los SIB/CZIB de la EASA sobre zonas de conflicto. La Comisión Europea proporciona un proceso de evaluación de riesgos en el marco de la Unión Europea (UE) con el fin de armonizar las fuentes de información de inteligencia disponibles en los Estados Miembros de la Unión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior, así como las opiniones sobre las capacidades de evaluación de riesgos de las zonas de conflicto. El Sistema de alerta sobre zonas de conflicto de la EASA incluye resúmenes informativos en sus CZIB a los efectos de mitigación de riesgos mediante un aumento de la concienciación sobre todas las zonas de conflicto de las que se tiene constancia a través de un único sitio web de acceso público, a fin de facilitar la publicación oportuna de información y recomendaciones sobre los riesgos de zonas de conflicto en beneficio de todos los Estados Miembros europeos, explotadores y pasajeros. Dicho sistema sirve de complemento, en su caso, de los mecanismos de infraestructuras nacionales al proporcionar, de ser necesario, información armonizada a escala europea sobre riesgos, incluidas las correspondientes recomendaciones. Europa se muestra favorable a compartir con otras regiones su experiencia en evaluación de riesgos e intercambio de información.

2.7 La evaluación de riesgos es primordial para las líneas aéreas al establecer sus planes de vuelo. Se alienta a la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y a la OACI a que prosigan su colaboración, en particular en lo concerniente a la cuestión de incluir los trabajos sobre evaluación de riesgos relativos a zonas de conflicto en el enfoque de la IATA de auditoría de la seguridad operacional (IOSA). La IATA puede desempeñar un papel fundamental para coordinar la formulación de las necesidades de las líneas aéreas relativas a la obtención de información adecuada y debatir con los Estados, las organizaciones regionales y la OACI en qué medida la clarificación de las disposiciones de la OACI podría resultar decisiva a tal efecto.

³ La designación “Cierres y advertencias” se consideró más neutral, en particular con respecto al término “zonas de conflicto”.

2.8 La recopilación de información y datos de inteligencia debería apoyarse en fuentes de índole diversa, con objeto de preparar los vuelos sobre zonas de conflicto de forma distinta a la que se tendría en cuenta con respecto a otros tipos de amenazas o peligros. Debería reunirse información de fuentes que no siempre participen directamente en actividades de la aviación civil o de planificación de vuelos, en particular la proporcionada por servicios de inteligencia y militares. El intercambio de información cívico-militar debería seguir intensificándose (véase la nota AN-Conf/13-WP/39 sobre cooperación cívico-militar). No obstante, las líneas aéreas deberían ser responsables de las actividades de recopilación de información y evaluación de riesgos, de ser posible con el apoyo de los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP). La cooperación entre líneas aéreas y, en la medida de lo posible, entre ANSP facultados por sus organizaciones, sería asimismo muy útil.

2.9 Con el fin de comunicar a los usuarios del espacio aéreo la disponibilidad de información pertinente (en particular la relativa a la gran cantidad de NOTAM elaborados a diario, o a otras fuentes) y armonizar el contenido de esa información a las necesidades de las líneas aéreas y de otros usuarios del espacio aéreo, cabe estudiar la posibilidad de desarrollar un formato NOTAM específico para zonas de conflicto que posea un contenido estructurado y oficializado.

2.10 Puesto que al elaborar información basada en el riesgo sobre zonas de conflicto no siempre se prevé su utilización para fines aeronáuticos, y habida cuenta de que con frecuencia esa información se facilita por medio de fuentes que no son públicas, como primera medida se recomienda fomentar la cooperación entre organizaciones gubernamentales a los efectos de intercambio de información. También convendría promover una colaboración estructurada entre organizaciones gubernamentales y los usuarios del espacio aéreo para compartir información resumida a través del dominio público, a fin de brindar apoyo a dichos usuarios para que realicen su propia evaluación de riesgos. Se recomienda establecer esa cooperación a escala regional. Por otro lado, debería promoverse la colaboración interregional, en particular para el establecimiento de casos hipotéticos de crisis de afluencia del tránsito entre regiones, con el respaldo de instrumentos y datos que faciliten la definición de tales casos hipotéticos.

2.11 En el marco de los sistemas y procedimientos de Gestión de la información de todo el sistema (SWIM) y las disposiciones de la OACI, debería hacerse hincapié en el futuro en la compartición de la información pertinente a fin de evitar los vuelos sobre zonas de conflicto o cerca de estas zonas (véase la nota AN-Conf/13-WP/38 sobre Información de vuelo y flujo para el entorno cooperativo (FF-ICE) y operaciones basadas en las trayectorias (TBO)).

2.12 Cabe destacar la importancia que reviste la organización de la gestión de la afluencia del tránsito aéreo a escala regional con el fin de brindar asistencia a las aerolíneas en la planificación de vuelos fuera de las zonas de conflicto y en torno a estas. La prestación de asistencia para evitar el sobrevuelo de zonas de conflicto a través de espacios aéreos aleternativos compete a los ANSP y a las dependencias de gestión de la afluencia de tránsito aéreo (ATFM). Es necesario intensificar las actividades de divulgación de información y fomentar el establecimiento de arreglos en el plano operacional a escala regional para garantizar la seguridad de los vuelos evitando zonas de conflicto. Por otro lado, deberían establecerse y promoverse plataformas de colaboración a escala regional en el marco de las disposiciones de la OACI. A tal efecto, se invita a la OACI a que convoque en un lugar adecuado una reunión que cuente con la participación de los Estados, las organizaciones regionales y el sector industrial, con objeto de abordar los problemas que conllevan las zonas de conflicto con respecto a la ATFM.

2.13 Han transcurrido cuatro años desde que se produjo la tragedia del vuelo MH17. Pese a que en la aviación cada vez se cuenta con más experiencia para afrontar los problemas que plantean las zonas de conflicto, una gran cantidad de líneas aéreas y Estados carecen de los conocimientos necesarios

para ello y no han adoptado las medidas que se reseñan en el párrafo 2.1. Habida cuenta de ello, se recomienda intercambiar información sobre las disposiciones y prácticas disponibles a tal efecto. Ello debería propiciar la revisión y actualización de los textos de orientación de la OACI pertinentes.

2.14 El modo en que los Estados, las organizaciones regionales y la industria de la aviación afronten en años sucesivos el problema de las zonas de conflicto debería evolucionar con arreglo a un enfoque cuyo principal objetivo sea la reducción de los riesgos que conllevan esas zonas. La OACI debería tener eso presente en sus actividades de vigilancia de la seguridad operacional y supervisión de la seguridad, así como en las relativas al enfoque de observación continua (CMA), y a los efectos de facilitación del intercambio de prácticas idóneas.

2.15 Las actividades relativas al vuelo sobre zonas de conflicto o cerca de estas zonas deberían tenerse muy en cuenta en la actualización del Plan global para la seguridad operacional de la aviación (GASP) y del Plan global para la seguridad de la aviación (GASeP), con objeto de incluir en sus próximas versiones y en el programa de trabajo de la OACI sobre aplicación de lo dispuesto en esos documentos estratégicos, información sobre futuros avances y logros.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Se invita a la Conferencia a aprobar las recomendaciones siguientes:

Que la Conferencia:

- a) pida a la OACI que concluya lo antes posible el programa de trabajo en curso en relación con la actualización periódica del *Manual de evaluación de riesgos para operaciones de aeronaves civiles sobre zonas de conflicto o cerca de estas zonas* (Doc 10084), y que prosiga el desarrollo del concepto de gestión integral de riesgos con los Estados, organizaciones regionales e interesados directos de la industria, en lo concerniente al vuelo sobre zonas de conflicto o cerca de estas zonas;
- b) pida a la OACI que respalde y facilite la labor de los Estados, las organizaciones regionales y los explotadores para proporcionar información oportuna sobre zonas de conflicto, y que refrende su inclusión en los sistemas de Información de vuelo y flujo para el entorno cooperativo (FF-ICE) y la Gestión de la información de todo el sistema (SWIM);
- c) invite a la OACI a promover el intercambio de información sobre zonas de conflicto a escala regional, en particular con respecto a la experiencia adquirida en zonas limítrofes regionales;
- d) pida a la OACI que respalde el desarrollo de un concepto de gestión de red, en particular sistemas de gestión de la afluencia del tránsito aéreo (ATFM) a escala regional a fin de promover la seguridad de los vuelos evitando zonas de conflicto, y apoye el establecimiento de acuerdos de colaboración a escala regional con respecto a la ATFM; y
- e) pida a la OACI que incluya los resultados de los trabajos destinados a evitar los vuelos sobre zonas de conflicto o cerca de estas zonas en la actualización del Plan global para la seguridad operacional de la aviación (GASP), el Plan mundial de navegación aérea (GANP) y el Plan global para la seguridad de la aviación (GASeP).