



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 41° PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 28: Otros asuntos de alta política que han de ser considerados por el Comité Ejecutivo

ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO OPERACIONAL PARA LA GESTIÓN DE CRISIS A VARIOS NIVELES

(Nota presentada por Chequia en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros¹, los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil² y EUROCONTROL)

RESUMEN

Esta nota de estudio aboga por la evolución del actual marco global de gestión de crisis hacia un enfoque de gestión de crisis de varios niveles que debería proporcionar a la OACI, a las regiones y a los Estados estructuras y mecanismos de coordinación eficaces, con miras a apoyar una respuesta operacional predecible y armonizada a las crisis. Este enfoque también apoyará la implementación de los planes de respuesta rápida que defina la Secretaría de la OACI, tal y como recomendó la Conferencia de Alto Nivel sobre la Covid-19 (HLCC).

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

- a) reconocer el valor del establecimiento de un marco de gestión de crisis de varios niveles, teniendo en cuenta los mecanismos de coordinación ya existentes, y de celebrar arreglos de gestión de crisis entre los Estados a nivel regional y mundial, y modificar en consecuencia la Resolución A39-24 de la Asamblea, como se propone en el apéndice; y
- b) pedir a la OACI que:
 - i. establezca una célula capaz de coordinar las respuestas operacionales a las crisis a nivel mundial, responsable de mantener el inventario de las células nacionales y regionales y de recopilar sus experiencias para crear un registro de riesgos que se gestionen a nivel mundial;
 - ii. apoyar el intercambio de información y de prácticas más idóneas entre las células mediante la elaboración de orientaciones sobre el desarrollo y la implementación de su programa de trabajo, que puede incluir mecanismos de coordinación armonizados (como los procesos de notificación entre los niveles nacional, regional y mundial), actividades de preparación, gestión de riesgos, ejercicios, comunicación de crisis (incluida la comunicación dirigida al público pasajero), la instrucción del personal y de las organizaciones involucradas, y los arreglos predefinidos para mejorar la previsibilidad de las respuestas a las hipótesis de crisis asociadas; y
 - iii. identificar y evaluar las opciones de creación de capacidades para garantizar que todos los Estados y regiones puedan participar en el marco.

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chequia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia.

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, Macedonia del Norte, Mónaco, Montenegro, Noruega, Reino Unido, República de Moldova, San Marino, Serbia, Suiza, Türkiye y Ucrania.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio está relacionada con los objetivos estratégicos de Seguridad Operacional y Capacidad y Eficiencia de la Navegación Aérea, Seguridad y Facilitación.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades mencionadas en esta nota de estudio se llevarán a cabo con sujeción a la disponibilidad de recursos en el Presupuesto regular para 2022-2025 y/o con contribuciones extrapresupuestarias.
<i>Referencias:</i>	ICAO Crisis Management Framework Document (EUR Doc 031) Resolución A39-24 de la Asamblea: <i>Estrategia de reducción del riesgo de desastres y mecanismos de respuesta en la aviación</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La experiencia en la gestión de crisis que afectan a la aviación ha demostrado que deben evitarse las acciones aisladas y sin coordinación de los Estados como respuesta a una crisis mundial o regional. Al igual que se requiere una acción política coordinada para hacer frente a una crisis de este tipo a nivel político, también se requiere la aplicación de las medidas operacionales resultantes para proporcionar a las partes interesadas de la aviación la suficiente previsibilidad para la continuidad de las operaciones comerciales de forma segura, y apoyar una rápida recuperación de la aviación.

1.2 En octubre de 2021, la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 (HLCC-21) recomendó que la OACI estableciera planes de respuesta rápida, así como mecanismos de cooperación formal con las entidades nacionales y regionales responsables de la gestión de crisis, para asegurar un rápido intercambio de información y mejores prácticas y reducir las respuestas incoherentes de los Estados. Esto depende de la existencia y el conocimiento de las estructuras de coordinación de crisis pertinentes a nivel nacional y regional.

1.3 La Célula de Coordinación de Crisis de la Aviación Europea (EACCC) se creó formalmente en 2010, tras la erupción del volcán *Eyjafjallajökull* en Islandia, para apoyar la coordinación de las respuestas a las crisis de la red de gestión del tránsito aéreo (ATM) que afectan negativamente a la aviación, en estrecha cooperación con las estructuras correspondientes de los Estados y las partes interesadas en la explotación de la aviación. La EACCC también desempeña un papel activo en la adquisición y el intercambio de información con las instancias responsables de las decisiones dentro de la comunidad aeronáutica de manera oportuna. Además, la región EUR ha establecido un marco para la gestión de las crisis. Estos arreglos se han utilizado en varias ocasiones y han evolucionado en función de las experiencias adquiridas en crisis anteriores. Por un lado, los eventos de crisis anteriores demostraron que solo las soluciones paneuropeas pueden ser eficaces a la hora de aportar soluciones, como fue el caso con la adopción del Protocolo de Seguridad Sanitaria en la Aviación AESA - ECDC ante la COVID-19. Por otro lado, la pandemia de COVID-19 demostró que el alcance de la EACCC no debe limitarse solamente a las crisis de la red de ATM y que la interacción con otras regiones o a nivel mundial era demasiado limitada.

1.4 De conformidad con el Anexo 9 del Convenio de Chicago, los Estados deben establecer un comité nacional de facilitación del transporte aéreo y un programa nacional de facilitación del transporte aéreo (NATFP) para permitir una estrecha coordinación, adaptada a las circunstancias, de las cuestiones de facilitación entre los representantes gubernamentales, las partes interesadas y el sector privado. Estos mecanismos específicos de coordinación nacional existentes deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar un marco global de gestión de crisis que sea coherente y flexible para abordar cualquier tipo de crisis.

1.5 Para que los Estados intercambien información crítica (durante las 24 horas del día), así como solicitudes y/o mensajes urgentes sobre amenazas, actos de interferencia ilícita o incidentes que

afecten la seguridad de la aviación civil, en 2006 se creó una red de puntos de contacto de seguridad de la aviación de la OACI. Estos mecanismos de coordinación existentes a nivel mundial también deberían tomarse en cuenta en el marco de gestión global de crisis.

2. ABORDAR LA GESTIÓN DE LA CRISIS AL NIVEL MÁS ADECUADO

2.1 La erupción del volcán en Islandia en 2010 requirió principalmente un enfoque común a nivel europeo durante varias semanas, mientras que la crisis de la pandemia de COVID-19 ha exigido esfuerzos continuos a todos los niveles durante más de dos años. Dependiendo de su naturaleza, su escala y sus repercusiones, las crisis deben gestionarse con la suficiente flexibilidad para asegurarse de que los Estados, las regiones, la OACI y el sector de la aviación puedan abordar las dificultades al nivel más bajo posible con el apoyo de los conocimientos técnicos adecuados. Los Estados deben cooperar estrechamente sobre la base de arreglos predefinidos teniendo en cuenta los aspectos de la seguridad operacional y la necesidad de garantizar una rápida recuperación en beneficio principalmente de las personas pasajeras y del sector de la aviación. Por lo tanto, la evolución del actual marco de gestión de crisis global hacia un enfoque de varios niveles (mundial/regional/nacional) es una forma adecuada de avanzar.

3. ESTABLECER UNA RED DE CÉLULAS DE COORDINACIÓN DE CRISIS A NIVEL MUNDIAL, REGIONAL Y NACIONAL

3.1 Las células permanentes de coordinación de crisis, respaldadas por los arreglos adecuados, son herramientas clave para apoyar la gestión de crisis en la que participan numerosas partes interesadas y que requieren un enfoque común. Esto también es cierto cuando la situación no está bajo el control de la comunidad de la aviación. Las partes interesadas de la aviación europea reconocieron que la EACCC desempeñó un papel clave al permitir el intercambio de información a nivel regional sobre los últimos acontecimientos de la crisis (situación epidemiológica, impacto en el tránsito, y actualización de las restricciones de viaje, desarrollo de políticas y orientaciones).

3.2 A la luz de esta experiencia, la OACI debería fomentar la creación de estas células regionales, teniendo en cuenta la existencia de los órganos de coordinación actuales, como los comités de facilitación o la red de puntos de contacto de seguridad de la aviación de la OACI, y apoyar los arreglos necesarios para gestionar los riesgos que podrían alcanzar una escala regional, como los ciberataques, las epidemias, las cenizas volcánicas, los acontecimientos nucleares, etc., que requieren una coordinación regional.

3.3 Las células regionales también deberían ser capaces de interactuar entre sí a nivel mundial para compartir información, análisis pertinentes, recopilar pruebas sobre la evolución de la situación y sus posibles repercusiones en otras regiones y Estados, y cuando sea posible, armonizar las medidas operacionales de mitigación y la comunicación externa. Sin embargo, la pandemia demostró que la interacción entre regiones y Estados es demasiado limitada, tanto por la falta de conocimiento suficiente acerca de otras estructuras de coordinación de crisis que existen a nivel mundial como por la falta de mecanismos de coordinación entre las células de coordinación de crisis. Por lo tanto, la OACI debería mantener una lista de las estructuras de coordinación de crisis que existen en la actualidad para facilitar el establecimiento de una red de células y proporcionarles mecanismos de coordinación armonizados, que incluyen el proceso de notificación cuando sea necesaria la coordinación a un nivel superior.

3.4 Al revisar su política de respuesta a las crisis y considerar la Recomendación 1/1 de la HLCC-21, la OACI también debería contemplar la posibilidad de establecer una célula para coordinar la

respuesta operacional a las crisis mundiales y la creación del arreglo necesario para asegurar el enlace entre las células mundiales y regionales, al tiempo que se identifican debidamente los conocimientos y capacidades comunes y específicos que se requieren para los diferentes tipos de sucesos. Dicho arreglo también servirá para prestar apoyo a la OACI en la implementación de planes de respuesta rápida para las distintas situaciones de forma expedita y eficaz.

3.5 Estos arreglos también garantizarán que el nivel operacional y el nivel de política puedan coordinarse estrechamente, incluidas las comunicaciones. Esto será esencial para que las células elaboren y presenten conclusiones, ofrezcan información sobre la situación y recomienden acciones políticas, y para que el nivel político obtenga información operacional sobre las decisiones que deban tomarse.

3.6 La eficacia de ese tipo de enfoque depende de la existencia de células y de su cobertura geográfica y funcional. Por esa razón, la OACI debería considerar la creación de capacidad necesaria para asegurar que todos los Estados o regiones expuestos a cualquier tipo específico de crisis que requiera una coordinación mundial o regional puedan formar parte del marco.

4. CREAR Y MEJORAR LA PREPARACIÓN DE LAS CÉLULAS

4.1 La OACI debería recopilar las experiencias aprendidas de cada crisis y de cada célula regional acerca de los riesgos que deben gestionarse a nivel mundial o regional y elaborar orientaciones para la gestión de crisis a nivel mundial y regional, incluyendo un registro de los riesgos pertinentes y su evaluación, la identificación y descripción de las actividades de preparación para la crisis, los procedimientos y ejercicios de gestión de crisis y la comunicación de crisis.

4.2 Las células de coordinación de crisis deberían tener un programa de trabajo asociado coherente con su ámbito de actividades (monitoreo, notificación, cobertura geográfica, sectores, ejercicios, etc.) y adaptado a los riesgos que tendrían que gestionar a su nivel, con miras a mejorar la preparación de las partes interesadas de la aviación cuando se produzca una crisis.

4.3 La instrucción del personal, de la organización y entre las organizaciones será esencial para ayudar a las células a reforzar su respuesta operacional a cualquier tipo de acontecimientos. La OACI debería desarrollar una guía de instrucción a este respecto, por ejemplo, para los miembros del personal que requieren habilidades específicas (como la gestión de la incertidumbre, el pensamiento analítico, la creación y el mantenimiento de una red de personas, la comunicación con el público/las personas viajeras, la coordinación de la respuesta de adaptación ante la crisis, la toma de decisiones críticas, etc.) o sobre cómo normalizar, instruir y mejorar el rendimiento entre las organizaciones.

4.4 La OACI también debería fomentar el intercambio de las prácticas más idóneas entre las células. Dado que los riesgos varían dependiendo de cada situación, la experiencia en la gestión de algunos riesgos concretos puede haber alcanzado distintos niveles en todo el mundo. Aprovechar la experiencia individual de las células para mejorar el nivel de respuesta a nivel mundial sería decisivo para la gestión de nuevas crisis. Europa estaría disponible para compartir su experiencia en la gestión de erupciones volcánicas y en la aplicación de un enfoque de evaluación de riesgos para la seguridad operacional.

— — — — —

APÉNDICE

PROPUESTA DE ENMIENDA A LA RESOLUCIÓN A39-24: ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y MECANISMOS DE RESPUESTA EN LA AVIACIÓN

Por cuanto el Artículo 44 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* señala que uno de los fines y objetivos de la OACI es fomentar la organización y desenvolvimiento del transporte aéreo internacional para satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico;

Por cuanto la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suya la Declaración de Sendai y el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 que fue adoptado por la tercera Conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres;

Consciente de que los desastres naturales dañan la infraestructura social y económica de todos los países y que sus consecuencias en el largo plazo son especialmente graves para los países en desarrollo al dificultar que se desarrollen en forma sostenible;

Consciente de que la responsabilidad de prevenir y reducir el riesgo de desastres corresponde en primer lugar a los Estados, y que la Organización debería seguir la orientación del Estado o los Estados afectados y actuar en concierto con ellos en todas las acciones de respuesta que emprenda;

Reconociendo que el Anexo 1 — *Licencias al personal*, el Anexo 6 — *Operación de aeronaves*, el Anexo 9 — *Facilitación*, el Anexo 11 — *Servicios de tránsito aéreo*, el Anexo 14 — *Aeródromos* y el Anexo 19 — *Gestión de la seguridad operacional* establecen para los Estados las normas y métodos recomendados (SARPS) relativos a la planificación y respuesta ante situaciones de emergencia y los trámites de control fronterizo para los vuelos de socorro tras un desastre natural o provocado por el hombre;

Reconociendo que la reducción del riesgo de desastres constituye una función importante del Sistema de las Naciones Unidas que merece una atención sostenida, y subrayando la necesidad de que la comunidad internacional demuestre la sólida convicción política que hace falta para usar el conocimiento científico y técnico con el fin de reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales y los peligros ambientales teniendo en cuenta las necesidades que son propias de los países en desarrollo;

Reconociendo que todos los Estados tienen una necesidad vital de contar con infraestructura de aviación capaz de resistir a los desastres para fomentar el desarrollo socioeconómico y para que sirva en situaciones de necesidad en la distribución oportuna y eficiente de la ayuda; y

Reconociendo que todos los Estados pueden beneficiarse al integrar las estrategias de reducción del riesgo de desastres en sus planes estratégicos para el sector del transporte aéreo;

Reconociendo que es necesario coordinar al nivel más adecuado la respuesta política y operacional ante los desastres naturales o de origen humano que alcancen una escala regional o mundial; y

La Asamblea:

1. *Insta* a los Estados a reconocer la importante función de la aviación en el contexto de las acciones nacionales de reducción del riesgo de desastres, incluyendo los planes estratégicos para el sector del transporte aéreo;

2. *Insta* a los Estados a tener en cuenta las prioridades en la reducción del riesgo de desastres que se enuncian en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 al elaborar sus planes estatales de respuesta ante emergencias y en los requisitos que deben reunir los planes de respuesta ante emergencias de los proveedores de servicios para la aviación;
3. *Encarga* al Consejo que defina una política de respuesta ante situaciones de crisis y una estrategia de reducción del riesgo de desastres en la aviación, que institucionalicen y orienten el enfoque estratégico y las respuestas tácticas de la Organización frente a crisis específicas de la aviación que puedan afectar a la seguridad operacional o a la continuidad de la aviación civil internacional;
4. *Encarga* al Consejo que asista a los Estados en el despliegue de estrategias de reducción del riesgo de desastres en la aviación, dando prioridad a los países menos adelantados (PMA), los países en desarrollo sin litoral (PDSL) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID);
5. *Instruye* al Secretario General para que establezca una red de estructuras de coordinación de crisis de la OACI y los correspondientes mecanismos de coordinación y arreglos entre la OACI, las regiones y los Estados que apoyen la respuesta y la asistencia política y operacional coordinadas en caso de crisis al nivel más adecuado ~~en la OACI un mecanismo de respuesta y asistencia antes situaciones de crisis en coordinación con los Estados afectados y los Estados vecinos;~~
6. *Instruye* al Secretario General para que continúe trabajando en colaboración dentro del Sistema de las Naciones Unidas para que todos los Estados afectados por desastres con pérdidas que amenacen la salud humana y el desarrollo reciban asistencia oportuna, coordinada y de calidad; y
7. *Instruye* al Secretario General a que vele por que la OACI participe en los mecanismos adecuados, cuando corresponda y siempre que concuerde con sus objetivos estratégicos, que se hayan instaurado en apoyo de la aplicación intersectorial del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 y el Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.