



ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión núm. 30: Otros asuntos que habrá de considerar la Comisión Técnica

POSIBILITAR UNA VIGILANCIA TRANSFRONTERIZA INTEGRADA

(Nota presentada por Finlandia en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea¹, los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil² y por EUROCONTROL)

RESUMEN

Esta nota describe las dificultades que plantea a los Estados la vigilancia transfronteriza efectiva de las organizaciones que desarrollan actividades en más de un Estado, y se sugiere que posibilitando una “vigilancia cooperativa” los Estados podrán responder mejor y con más eficiencia a los nuevos conceptos operacionales y adelantos tecnológicos, por lo que se propone un método para formular una definición común de vigilancia cooperativa con un “enfoque sistémico total”.

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

- tomar nota de que las innovaciones y los nuevos modelos de negocio que van ingresando en la aviación están multiplicando las operaciones transfronterizas, lo que plantea dificultades a los Estados encargados de vigilarlas;
- instar a los Estados a profundizar la cooperación para lograr una vigilancia efectiva de las operaciones transfronterizas;
- reconocer la función que corresponde al Estado del explotador en esa vigilancia;
- pedir a la OACI que elabore el marco adecuado para la vigilancia cooperativa conforme se propone en el párrafo 2.6;
- reconocer que la vigilancia en función del riesgo y la gestión integrada del riesgo son elementos que posibilitan la gestión efectiva de los riesgos de seguridad operacional; y
- adoptar la resolución sobre vigilancia cooperativa que figura en el Apéndice.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con los objetivos estratégicos de Seguridad operacional y Desarrollo económico del transporte aéreo.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades indicadas en la nota estudio de la Asamblea adjunta se emprenderán según se disponga de recursos del presupuesto del Programa regular para 2020-2022 y/o de contribuciones extrapresupuestarias.

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia.

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

<i>Referencias:</i>	Anexo 19 — <i>Gestión de la seguridad operacional</i> <i>Manual de gestión de la seguridad operacional (SMM)</i> (Doc 9859) Resolución A36-6 en sustitución de la Resolución A35-7 <i>Informe de la decimotercera Conferencia de navegación aérea</i> (AN-Conf/13) (Doc 10115) AN-Conf-13-WP/46 sobre cuestiones emergentes
---------------------	--

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La vigilancia de la seguridad operacional garantiza condiciones operacionales seguras y contribuye al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en virtud del Convenio de Chicago. A través de la vigilancia se detectan los riesgos y se actúa en consecuencia, independientemente de que se originen en las operaciones que se desarrollan en otro Estado o en otro campo de la aviación.

1.2 Las operaciones transfronterizas plantean nuevas dificultades a los Estados, que deben vigilar a las entidades que las desarrollan. En esta categoría de operaciones se cuentan los establecimientos de instrucción con filiales en otros Estados, lo que se denomina grupos que agrupan explotadores aéreos titulares de certificados (AOC) expedidos en distintos Estados pero que pertenecen todos a una misma casa matriz o inversora, los explotadores de aeródromos que actúan en diferentes Estados y pertenecen a una misma casa matriz o inversora, y también los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) transfronterizos.

1.3 Una mayor cooperación entre los Estados facilitará una vigilancia efectiva e integrada de esas entidades articulada en función del riesgo.

1.4 Algunos Estados ya han diseñado soluciones de vigilancia cooperativa en respuesta a nuevos modelos de negocios transfronterizos. Por ejemplo, en la nota AN-Conf/13-WP/133 presentada ante la 13ª Conferencia de navegación aérea en 2018 se describían las dificultades que planteaba a los Estados la vigilancia del intercambio de aeronaves entre líneas aéreas por la constitución de grandes empresas inversoras, alianzas y uniones transitorias, y que llevó a formular la Recomendación 7.3/1 — Estrategias de implementación de la OACI, g)³.

1.5 El Estado del explotador tiene un papel importante que desempeñar como posibilitador de la vigilancia cooperativa centrada en el riesgo y el uso eficiente de los recursos de vigilancia. Por ese motivo, en esta nota se propone además que se examinen las normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI que se relacionan con la función del Estado del explotador y el Estado de matrícula para eliminar los obstáculos a la vigilancia cooperativa.

2. VIGILANCIA COOPERATIVA

2.1 El concepto de vigilancia cooperativa define la cooperación entre Estados para vigilar las entidades que desarrollan actividades transfronterizas en función de los riesgos detectados, de las prioridades de seguridad operacional y de las actividades de vigilancia realizadas previamente. En una situación de vigilancia cooperativa, el Estado responsable de vigilar a la entidad puede acordar que determinadas tareas de vigilancia las realice el Estado donde ocurran las actividades, o bien concertar un acuerdo con otro Estado o con una organización regional de vigilancia de la seguridad operacional (RSOO) para intercambiar sistemáticamente la información o compartir recursos. En el caso de las

³ “Que la OACI solicite a un grupo de expertos que estudie en más profundidad un proceso que facilite las operaciones de intercambio de aeronaves por períodos cortos (sucesivas)”.

actividades transfronterizas, la noción de vigilancia cooperativa está directamente vinculada al concepto de vigilancia integrada.

2.2 En una vigilancia integrada, el Estado incluye en su programa de vigilancia las actividades de las entidades certificadas por él mismo, o por otros Estados pero que ocurren dentro de su territorio cuando así se establece de mutuo acuerdo.

2.3 Las obligaciones del Estado de matrícula están establecidas en el Convenio de Chicago. El Estado del explotador tiene a su cargo, por ejemplo, expedir los AOC con arreglo al Anexo 6— *Operación de aeronaves* u otros certificados. El marco reglamentario del Estado del explotador puede permitir que la vigilancia se centre “allí donde están los riesgos”, es decir, en la situación operacional. Las RSOO también pueden facilitar la vigilancia cooperativa entre Estados para posibilitar una vigilancia más eficiente que se centre en el riesgo. En todos los casos, la vigilancia cooperativa debe sustentarse en una clara delimitación de funciones y responsabilidades.

2.4 Los servicios de comunicaciones, navegación y vigilancia (CNS)⁴ por comunicación por satélite (SatCOM), el sistema mundial de navegación por satélite (GNSS) y los sistemas de vigilancia dependiente automática — radiodifusión (ADS-B) satelital son servicios de alcance regional y mundial. La aplicación a los servicios satelitales de CNS de un modelo cooperativo e integrado de vigilancia de la seguridad operacional también reviste particular importancia.

2.5 El Artículo 83bis del Convenio de Chicago, al regular el traspaso de determinadas tareas del Estado de matrícula al Estado del explotador, quizás padece de insuficiencia en lo atinente a la necesidad de ejercer una vigilancia cooperativa de operaciones transfronterizas o multinacionales complejas. Por todo ello, se debería solicitar a la OACI que examine los SARPS que se relacionan con la función y responsabilidad del Estado del explotador frente a la función y responsabilidad del Estado de matrícula para determinar si existen barreras a la vigilancia cooperativa y eliminarlas, y a la vez considerar operaciones con o sin un acuerdo en virtud del Artículo 83bis. En este contexto, la OACI debería evaluar el concepto más amplio de vigilancia cooperativa a efectos de formular modelos más eficientes y efectivos de vigilancia que ayuden a los Estados a cumplir sus obligaciones en virtud del Convenio de Chicago.

2.6 Para favorecer una comprensión unívoca del concepto de vigilancia cooperativa, se propone que la OACI emprenda las siguientes actividades:

- a) recopilar información de todas las regiones y Estados sobre las dificultades de vigilancia que plantean los adelantos tecnológicos tales como la provisión del servicio de CNS por satélite, las operaciones transfronterizas y multinacionales u otras situaciones de vigilancia compleja;
- b) promover en todo el mundo una comprensión unívoca del concepto de vigilancia cooperativa mediante la creación de un “instructivo sobre vigilancia cooperativa”. Este instructivo se centraría en dar soluciones prácticas, describiendo diferentes arreglos de vigilancia cooperativa y estadios de cooperación. Contendría además modelos de acuerdo sobre actividades de vigilancia y ejemplos de soluciones para dificultades tales como la asignación de recursos y la distribución de tareas de vigilancia;

⁴ A40-WP/82, Sistemas CNS basados en satélites resilientes a las interferencias

- c) examinar los SARPS y textos de orientación pertinentes para detectar los facilitadores y las posibles barreras a los arreglos de vigilancia cooperativa. En este punto, se podría considerar la conveniencia de la función del Estado del explotador como facilitador de los arreglos de vigilancia cooperativa; y
- d) conservar su relevancia en un mundo que evoluciona con rapidez, no sólo en el plano tecnológico sino también de los modelos de funcionamiento de los Estados y la industria, para lo cual la OACI necesita adoptar un enfoque multidisciplinario que abarque todo el sistema de aviación y aplicar y promover una gestión integrada del riesgo⁵.

2.7 Los nuevos modelos de negocio de la industria también ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer el enfoque multidisciplinario que aplican las autoridades. La industria avanza con agilidad en la implementación de sistemas integrados de gestión de la seguridad operacional y protección de la aviación, la calidad, los recursos humanos y otras áreas. Esos sistemas sirven para dirigir y gestionar todas las actividades de la entidad. Los peligros y las amenazas a la seguridad operacional se analizan con una visión holística y se aplican medidas de atenuación en el área más adecuada, buscando mantener un justo equilibrio de los distintos riesgos. Los Estados deberían además aplicar y promover la aplicación de la gestión integrada del riesgo al elaborar sus planes y programas estatales de seguridad operacional para lograr una vigilancia más puntual.

3. CONCLUSIÓN

3.1 La vigilancia efectiva de la seguridad operacional es un pilar crítico para el desenvolvimiento seguro y ordenado del sistema de aviación. Con la vigilancia se detectan los riesgos y se toman las medidas que corresponden, independientemente de que se originen en las operaciones que se desarrollan en otro Estado o en otro campo de la aviación. Los Estados tienen dificultades para vigilar las actividades transfronterizas. En esta nota se sugiere que un sistema de vigilancia cooperativa ayudaría a los Estados a superar esas dificultades.

3.2 La vigilancia centrada en el riesgo es además un importante pilar de la gestión de los riesgos de seguridad operacional. Los peligros y las amenazas a la seguridad operacional deben analizarse con una visión holística y se deben aplicar medidas de atenuación en el área más adecuada. De lo antedicho se concluye que, en el contexto de la innovación tecnológica y de los modelos de actividad transfronteriza y sistemas integrados de gestión, los Estados deberían dotarse de un concepto común de vigilancia cooperativa que posibilite una vigilancia transfronteriza integrada.

3.3 Además de coincidir en los habilitadores y beneficios de la vigilancia cooperativa, se debería elaborar un instructivo para ayudar a los Estados a aplicar un enfoque normalizado de vigilancia cooperativa. El instructivo debería incluir soluciones prácticas y ejemplos de vigilancia cooperativa.

3.4 Las diferentes situaciones posibles entre Estados en lo que atañe a la función y responsabilidades del Estado del explotador frente a la función y responsabilidades del Estado de matrícula constituyen una dificultad que debería evaluarse a fin de eliminar las barreras o problemas que obstaculizan la vigilancia cooperativa.

⁵ A40-WP/84, GANP/ATM, contiene propuestas sobre el proceso de elaboración de normas de la OACI.

APÉNDICE

A-40-XX: VIGILANCIA COOPERATIVA

Considerando que el Convenio de Chicago y sus Anexos establecen el marco jurídico y operacional dentro del cual los Estados miembros deben construir un sistema de seguridad operacional de la aviación civil fundado en la confianza y el reconocimiento mutuos, donde todos los Estados miembros deben cumplir su obligación de hacer cumplir las normas y métodos recomendados en la mayor medida posible y ejercer una correcta vigilancia de la seguridad operacional;

Considerando que el Artículo 37 del Convenio de Chicago prescribe que todos los Estados miembros deben colaborar a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones y prácticas en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea;

Considerando que uno de los objetivos primordiales permanentes de la Organización es velar por la seguridad operacional de la aviación civil internacional en todo el mundo;

Recordando que la responsabilidad última por la vigilancia de la seguridad operacional corresponde a los Estados miembros, los que deben reexaminar permanentemente sus respectivos medios de vigilancia de la seguridad operacional;

Considerando que el mantenimiento de la seguridad operacional de la aviación civil internacional es también responsabilidad de los Estados miembros, tanto colectiva como individual;

Considerando que para fortalecer la seguridad operacional de la aviación civil internacional a escala mundial se requiere la colaboración activa de todos los interesados;

Reconociendo el aumento de las actividades multinacionales de entidades de la aviación civil y las dificultades que encuentran los Estados miembros para ejercer una vigilancia transfronteriza efectiva cuando esas entidades desarrollan actividades en más de un Estado miembro;

Reconociendo que los arreglos de vigilancia cooperativa pueden permitir a los Estados miembros dar respuesta cabal y eficiente a los nuevos modelos de negocio y adelantos tecnológicos;

Recordando la Resolución A37-5 de la Asamblea que, entre otras disposiciones, insta a los Estados miembros a intercambiar con los demás Estados miembros información crítica de seguridad operacional que pueda tener repercusiones en la seguridad operacional de la navegación aérea internacional y a facilitar el acceso a toda información pertinente relativa a la seguridad operacional, y los alienta a utilizar toda la información disponible sobre seguridad operacional al desempeñar sus funciones de vigilancia de la seguridad operacional;

Considerando que el Convenio de Chicago y sus Anexos establecen las responsabilidades del Estado del explotador y el Estado de matrícula;

Considerando que el Artículo 83bis del Convenio de Chicago, al regular el traspaso de determinadas tareas del Estado de matrícula al Estado del explotador, puede no atender suficientemente a la necesidad de ejercer una vigilancia cooperativa de operaciones transfronterizas o multinacionales complejas; y

Recordando que el Plan global para la seguridad operacional de la aviación (GASP) busca fortalecer la seguridad operacional de la aviación mundial con acciones tales como fomentar la priorización en función del riesgo y el uso de los datos como base para la toma de decisiones;

La Asamblea:

1. *Encarga* al Consejo que formule un concepto común de vigilancia cooperativa que posibilite la vigilancia transfronteriza integrada, en especial en el contexto de las innovaciones tecnológicas y los nuevos modelos de operaciones transfronterizas, y que defina además la forma de compartir o reasignar responsabilidades entre los Estados participantes;
2. *Encarga* al Consejo que facilite la implementación de la vigilancia centrada en el riesgo como pilar importante de la gestión de los riesgos de seguridad operacional, elaborando a tal efecto un instructivo sobre vigilancia cooperativa; y
3. *Encarga* al Consejo que examine los SARPS que se relacionan con la función y responsabilidades del Estado del explotador frente a la función y responsabilidades del Estado de matrícula para determinar si existen barreras a la vigilancia cooperativa y eliminarlas, considerando además las operaciones con o sin un acuerdo en virtud del Artículo 83bis.

— FIN —