

## ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

### COMITÉ EJECUTIVO

#### Cuestión 16: Mejoramiento de la seguridad operacional

#### ESTRATEGIA UNIFICADA PARA RESOLVER LAS DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD OPERACIONAL

##### RESUMEN

En esta nota de estudio se reseña una estrategia unificada para ayudar a los Estados contratantes que tengan dificultades para corregir deficiencias de seguridad operacional. La estrategia unificada, que responde a la Resolución A33-9, permite detectar problemas, analizar sus causas, diseñar soluciones específicas y métodos de aplicación a escala regional, subregional o estatal. Los principios básicos de la estrategia son una mayor transparencia, asociación, cooperación y asistencia. Las oficinas regionales de la OACI tendrán una función destacada en la aplicación de la estrategia.

El apéndice contiene un proyecto de resolución sobre el tema para que lo considere la Asamblea.

La decisión de la Asamblea figura en el párrafo 9.

##### REFERENCIAS

A35-WP/35

A35-WP/60

A35-WP/67

*Resoluciones vigentes de la Asamblea* (al 5 de octubre de 2001) (Doc 9790)

*Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300)

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 En la Resolución A33-9 de la Asamblea, *Resolución de las deficiencias detectadas mediante el Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional y fomento de la garantía de calidad en los proyectos de cooperación técnica*, se reconoce que algunos Estados no disponen de recursos financieros o humanos para resolver sus deficiencias sin asistencia. La Asamblea pidió al Secretario General que se asegurara de que se utilizaran todos los conocimientos especializados

de la Organización, en la medida de lo posible, sin exceder de los límites presupuestarios, para prestar asistencia a los Estados que la necesitaran.

1.2 En su 171º período de sesiones, y tras haber examinado un informe sobre la marcha del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP), el Consejo expresó su preocupación por el porcentaje de Estados que habían demostrado ser incapaces de ejecutar su plan de acción y de corregir las deficiencias. En consecuencia, el Consejo pidió al Secretario General que elaborara una estrategia para ayudar e instar a los Estados a resolver las deficiencias detectadas.

1.3 En esta nota se proponen medidas por parte de la OACI para ayudar a los Estados a elaborar soluciones sostenibles para resolver las deficiencias en materia de seguridad operacional. Comprende una estrategia unificada para hacer frente a las deficiencias mediante una mayor transparencia, cooperación y asistencia. Otro elemento de la estrategia es el establecimiento de asociaciones entre la OACI, los Estados, los usuarios del espacio aéreo, los proveedores de servicios de navegación aérea y el sector de la industria. Todas estas partes comparten la responsabilidad de mantener un sistema de transporte aéreo internacional seguro y desempeñan la función de contribuir, de forma transparente, a un sistema mundial de vigilancia de la seguridad operacional continuo, compartiendo la información relativa a la seguridad operacional. Las instituciones financieras también actúan como socios al ayudar a los Estados a mejorar sus programas de vigilancia de la seguridad operacional.

## **2. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA**

2.1 Como se indica en el informe sobre la marcha de la ejecución del USOAP, en la nota A35-WP/67, que se presentará al Comité Ejecutivo en el marco de la cuestión 16, los resultados generales del programa son alentadores. Un análisis de las 153 misiones de seguimiento que se habían llevado a cabo al 31 de julio de 2004 reveló que la mayoría de los Estados contratantes sigue avanzando en la ejecución de sus planes de medidas correctivas y en la resolución de las deficiencias materia de seguridad operacional. No obstante, si bien esos resultados son alentadores, se advierte con preocupación que algunos Estados no han logrado avances satisfactorios en cuanto a la resolución de las deficiencias relativas a la seguridad operacional detectadas en el momento en que se realizaron sus auditorías iniciales. Las misiones de seguimiento de las auditorías indican que aproximadamente el 30% de los Estados auditados experimentan dificultades en la ejecución de sus planes de medidas correctivas con relación a las normas que rigen las operaciones, la dotación con personal técnico calificado y la resolución de problemas relativos a la seguridad operacional. El problema no se limita a una región o nivel de desarrollo en particular. Cabe señalar además que ocho Estados contratantes enumerados en el párrafo 2.1.1 de la nota de estudio mencionada, no presentaron plan alguno de medidas correctivas desde su auditoría inicial.

2.2 Las auditorías revelaron además problemas relativos a la organización que se derivan principalmente de la falta de compromiso de algunos gobiernos para brindar un apoyo adecuado a sus administraciones de aviación civil. Esos problemas se traducen en una vigilancia de la seguridad operacional incorrecta e insuficiente, con las subsiguientes deficiencias en materia de seguridad operacional.

## **3. APLICACIÓN UNIFORME**

3.1 Está previsto que los Estados contratantes garanticen la seguridad de las operaciones aéreas mediante la aplicación uniforme de las normas y métodos recomendados (SARPS) y procedimientos, de conformidad con el Artículo 37 del Convenio. A este respecto, los Estados tienen la responsabilidad de establecer y realizar su propia vigilancia de la seguridad operacional en todos los ámbitos relacionados con la seguridad de vuelo.

#### 4. RECONOCIMIENTO MUTUO

4.1 El Convenio sobre Aviación Civil Internacional y sus Anexos proporcionan el reconocimiento jurídico y el marco operacional para que los Estados contratantes construyan un sistema de seguridad operacional de la aviación civil basado en la confianza y el reconocimiento mutuos. Por ejemplo, en el Artículo 33 del Convenio se exige que los Estados contratantes reconozcan como válidos los certificados de aeronavegabilidad y las licencias al personal que haya expedido otro Estado contratante, siempre que los requisitos de acuerdo con los cuales se hayan expedido o convalidado dichos certificados o licencias sean iguales o superiores a las normas mínimas establecidas según el Convenio. Esto supone, antes de cualquier reconocimiento, que los Estados estén satisfechos con el nivel de adhesión de otros Estados a las disposiciones de la OACI y con la vigilancia de la seguridad operacional proporcionada. Esto puede realizarse directamente mediante contactos bilaterales o analizando los resultados de las auditorías de la OACI de la vigilancia de la seguridad operacional de los Estados en cuestión. Estos resultados están a disposición de todos los Estados contratantes como informes resumidos de las auditorías. En estos informes se facilita información destinada a identificar aquellos Estados que tienen dificultades para mantener su capacidad y actuación en materia de vigilancia de la seguridad operacional. Los Estados contratantes tienen la responsabilidad de contribuir a las actividades mundiales en materia de vigilancia de la seguridad operacional intensificando su vigilancia y tomando las medidas adecuadas.

#### 5. MAYOR TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN

5.1 En la Resolución A32-11 de la Asamblea, *Establecimiento del Programa universal OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional*, en virtud de la cual se estableció el USOAP, se solicitaba, en la Cláusula dispositiva 1, que se estableciera “un mayor grado de transparencia y divulgación de los resultados de las auditorías”.

5.2 Como parte del USOAP, la OACI ha elaborado una base de datos de las constataciones y diferencias emanadas de las auditorías (AFDD), con miras a analizar los resultados de las auditorías e identificar con exactitud las deficiencias que afectan a la seguridad operacional. Además de la práctica habitual de distribuir los informes resumidos no confidenciales de auditoría y los de seguimiento de auditoría a todos los Estados contratantes mediante comunicaciones a los Estados, podría facilitarse a todos los Estados contratantes información adicional de la AFDD mediante el uso del sitio web seguro de la OACI.

5.3 El principio de transparencia, cumpliendo al mismo tiempo con los requisitos del USOAP en materia de confidencialidad y equidad, ha sido muy útil para la comunidad aeronáutica. Con todo, resulta evidente que también sería útil que los Estados contaran con información adicional relacionada con la seguridad operacional (p. ej., verificaciones de plataforma, programas de auditoría distintos del de la OACI, e informes sobre accidentes e incidentes). Basándose en tal información, así como en la proporcionada mediante los informes de auditoría, las administraciones de aviación civil podrían identificar las deficiencias de seguridad operacional y tomar las medidas adecuadas respecto a determinados explotadores de servicios aéreos extranjeros, por ejemplo, imponiendo nuevas restricciones para el acceso a su espacio aéreo.

5.4 La OACI debería facilitar el análisis por los Estados de la información relacionada con la seguridad operacional, incluida la de los informes de auditoría, para que puedan identificar a aquellos Estados que no cumplen con los requisitos de la OACI de garantizar la seguridad de los vuelos. Esto, de por sí, serviría de advertencia para todos los Estados interesados, incluidos aquéllos que permiten en su espacio aéreo las operaciones de explotadores de Estados que no cumplen con los requisitos de la OACI. Asimismo, facilitaría una respuesta multilateral a todas las medidas necesarias para garantizar la atención a las deficiencias de seguridad operacional. Una respuesta multilateral sería preferible a las

medidas unilaterales que los Estados podrían considerar necesarias para preservar la seguridad de su espacio aéreo.

5.5 Los Estados tienen la responsabilidad de adoptar medidas, incluida la imposición de condiciones adicionales para asegurarse de que se hace frente a las deficiencias en materia de seguridad operacional. La transparencia es un elemento clave para mantener la seguridad de vuelo en todo el mundo. Debería facilitarse a todos los Estados contratantes información relativa a las deficiencias en materia de seguridad operacional y a las subsiguientes condiciones adicionales impuestas a los explotadores. La OACI podría ayudar a los Estados a tener acceso a este tipo de información. Tal asistencia podría proporcionarse facilitando en el sitio web seguro de la OACI enlaces con sitios web sobre seguridad operacional de organizaciones dignas de crédito.

5.6 La mayor transparencia a la que se aludía en párrafos anteriores también sería útil para los Estados que deseen prestar asistencia a otros Estados que tengan dificultades, de una forma más concreta y eficaz.

## **6. MEJORA DE LA ACTUACIÓN EN MATERIA DE VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL**

6.1 Brindar apoyo a los Estados en la ejecución de sus planes de medidas correctivas no es una idea nueva en la OACI, ya que algunos Estados y otras organizaciones han prestado apoyo a los Estados que lo han solicitado, en la mayoría de los casos mediante proyectos de asistencia técnica específicos. No obstante, la eficiencia y eficacia de este enfoque para corregir deficiencias no siempre han sido las esperadas. Se prevé un enfoque basado en asociaciones para analizar las causas y diseñar y aplicar soluciones en forma más eficaz. La OACI, como parte en esas asociaciones, podría prestar asistencia en el desarrollo de soluciones sostenibles para resolver las deficiencias ocasionadas por una vigilancia insuficiente de la seguridad operacional en los distintos Estados o grupos de Estados. Con todo, este enfoque sólo puede tener éxito cuando los gobiernos asumen y mantienen un compromiso.

6.2 Las asociaciones entre Estados han tenido éxito en reforzar la capacidad individual de los Estados en materia de vigilancia de la seguridad operacional. Estas asociaciones pueden limitarse a un proyecto de cooperación técnica para un determinado Estado, en el que uno o más Estados donantes proporcionan expertos para ayudar a la administración estatal a desarrollar y ejercer su capacidad de vigilancia de la seguridad operacional.

6.3 Otro tipo de asociación consiste en que un grupo de Estados comparta expertos para elaborar reglamentos, procedimientos y cursos de instrucción. El Programa de desarrollo cooperativo de la seguridad operacional y el mantenimiento de la aeronavegabilidad (COSCAP) elaborado por la Dirección de cooperación técnica (TCB) de la OACI y ejecutado en diversas subregiones constituye un ejemplo de este tipo de asociación. Los proyectos realizados dentro de este marco han proporcionado, entre otras cosas, instrucción en seguridad de vuelo al personal gubernamental encargado de la vigilancia de la seguridad operacional y de las operaciones aéreas.

6.4 Algunos Estados han creado asociaciones aún más estrechas, mediante el establecimiento de una organización subregional encargada de realizar las tareas de vigilancia de la seguridad operacional para sus Estados miembros. Como ejemplos de tales organizaciones cabe citar: la Autorité Africaine et Malgache de l'Aviation Civile (AAMAC); el Sistema regional de cooperación para la vigilancia de la seguridad operacional (SRVSOP) de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC); el Sistema regional de vigilancia de la seguridad aeronáutica (RASOS) del Caribe; la Agencia Centroamericana de la Seguridad Aeronáutica (ACSA); y la Oficina de Seguridad operacional del Pacífico (PASO). En el caso concreto de ACSA, se adoptaron reglamentos comunes y un equipo regional de inspectores de operaciones de vuelo y aeronavegabilidad desempeña todas las funciones de inspección de la seguridad de

vuelo en nombre de los Estados participantes. Este arreglo ha supuesto mejoras significativas en los resultados de las misiones de seguimiento del USOAP.

6.5 Las causas fundamentales de los problemas persistentes para aplicar una vigilancia eficaz de la seguridad operacional y desarrollar soluciones sostenibles deben analizarse en un enfoque basado en asociaciones en el que participen la Dirección de navegación aérea (ANB), la oficina regional de la OACI que corresponda y los Estados interesados. Las oficinas regionales, que constituyen el brazo operativo de la OACI más familiarizado con el entorno regional, están en condiciones de identificar las causas profundas de las dificultades con que se encuentran los Estados en sus áreas de acreditación. Las Oficinas regionales deberían también desempeñar un papel preponderante en el fomento de la colaboración entre los Estados para elaborar soluciones a problemas comunes y adaptar a las circunstancias específicas las diversas asociaciones y soluciones. Esto incluye el establecimiento de organizaciones subregionales de vigilancia de la seguridad operacional. Se prevé que los grupos regionales de planificación y ejecución (PIRG) contribuyan a este proceso de colaboración.

6.6 La TCB está en condiciones de obtener y proporcionar experiencia y conocimientos e identificar los recursos adicionales que se necesiten para la elaboración de soluciones. Las soluciones necesitan adaptarse al nivel y complejidad de las actividades relativas a la aviación en el Estado o Estados interesados y deben formularse como planes estratégicos con objetivos, plazos e hitos claramente definidos.

6.7 En el marco de la estrategia unificada, las asociaciones no se limitan únicamente a los Estados y a la OACI; la Organización debería fomentar la cooperación y las asociaciones entre Estados, empresas aeronáuticas, proveedores de servicios de navegación aérea, otras partes interesadas y entidades financieras con el objeto de ayudar a los Estados a mejorar su vigilancia de la seguridad operacional. Los Estados, en principio, no pueden delegar sus responsabilidades con respecto a la seguridad de vuelo (excepto de conformidad con el Artículo 83 *bis*). Con todo, pueden delegar o transferir algunas funciones y deberes a otras administraciones o a determinadas entidades, de mutuo acuerdo, para que desempeñen tareas que les ayuden a cumplir con sus responsabilidades en materia de vigilancia de la seguridad operacional. Incluso en el caso de esas transferencias, todo Estado que delegue funciones seguirá siendo plenamente responsable en el marco del Convenio, por ejemplo según se establece en el Artículo 28 de dicho Convenio.

## 7. **APLICACIÓN**

7.1 La aplicación de soluciones sostenibles constituye el aspecto más crítico de la estrategia. La coordinación general estaría a cargo de la ANB, de modo que la TCB ayudara a identificar a los donantes, dispusiera lo necesario para proporcionar la experiencia y los conocimientos y administrara los proyectos de ejecución, según se requiera. Como el refuerzo de la vigilancia de la seguridad operacional está directamente relacionado con las deficiencias relativas a la seguridad operacional detectadas mediante el USOAP, la financiación de soluciones sostenibles mediante asociaciones puede obtenerse por medio de préstamos o subsidios de los diversos donantes o mecanismos financieros, incluido el Ente de financiación internacional para la seguridad aeronáutica (IFFAS) a los que los Estados pueden presentar solicitudes a tal efecto.

7.2 Las Oficinas regionales supervisarían la ejecución de los planes antedichos e identificarían las dificultades que pudieran surgir en el proceso, incluyendo los plazos y los principales hitos, e informarían a la Sede de la OACI y a otras partes interesadas. Análogamente, los socios utilizarían la información recibida de las oficinas regionales para ajustar su plan administrativo según fuera necesario para superar las dificultades experimentadas.

7.3 El Programa de mejoramiento de la seguridad de vuelo (FSEP), diseñado para proporcionar asistencia mediante la distribución de ejemplos genéricos de procedimientos técnicos, podría utilizarse para la aplicación de la estrategia en cualquiera de las formas de asociaciones previstas. Los detalles relativos al FSEP figuran en la nota de estudio de la Asamblea A35-WP/60, que se examinará en el marco de la cuestión 24.

7.4 A fin de garantizar la eficacia óptima de la estrategia unificada para resolver las deficiencias en materia de seguridad operacional, su aplicación debería supervisarse estrechamente. Con ese propósito, el Consejo debería implantar un sistema de supervisión eficiente. Las oficinas regionales cumplirían una función clave en ese proceso. Está previsto que el Secretario General presentará informes periódicos al Consejo.

## 8. REPERCUSIONES FINANCIERAS

8.1 La aplicación de esta estrategia se logrará principalmente reasignando los recursos existentes, y no añadiendo nuevos recursos. No obstante, la Secretaría podría incurrir en gastos para el desarrollo de tecnologías que permitan intercambiar información, conforme al objetivo previsto en el párrafo 5. La integración cuidadosa de ese requisito tecnológico en otros requisitos tecnológicos especificados en la A35-WP/35 relativos a la eficiencia y la eficacia permitiría a la Secretaría administrar esos costos sin exceder del presupuesto propuesto a la Asamblea. De ser necesario, la Secretaría solicitará el apoyo técnico de los Estados para que el costo se mantenga dentro de los niveles presupuestados.

## 9. DECISIÓN DE LA ASAMBLEA

9.1 Se invita a la Asamblea a:

- a) tomar nota de la información proporcionada en el párrafo 2, relativa a las dificultades que enfrentan algunos Estados para poner en ejecución sus planes de medidas correctivas;
- b) acordar que los Estados compartan la responsabilidad de reforzar la vigilancia de la seguridad operacional en todo el mundo;
- c) respaldar el concepto de una estrategia unificada para resolver las deficiencias en materia de seguridad operacional y los principios complementarios de mayor transparencia, asociación, cooperación y asistencia descritos en esta nota; y
- d) adoptar la resolución que figura en el apéndice de la presente nota de estudio con relación a la estrategia unificada para resolver las deficiencias en materia de seguridad operacional.

-----

## APÉNDICE

### A35 – PROYECTO DE RESOLUCIÓN

#### ESTRATEGIA UNIFICADA PARA RESOLVER LAS DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD OPERACIONAL

*Considerando* que uno de los objetivos principales de la Organización sigue siendo el de garantizar la seguridad operacional de la aviación civil internacional en todo el mundo;

*Considerando* que incumbe también a los Estados contratantes, tanto en forma colectiva como individual, la responsabilidad de garantizar la seguridad operacional de la aviación civil internacional;

*Considerando* que, de conformidad con el Artículo 37 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, cada Estado contratante se compromete a colaborar, a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aeropuertos, aerovías y servicios auxiliares en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea;

*Considerando* que para mejorar la seguridad operacional de la aviación civil internacional en todo el mundo se requiere la colaboración activa de todas las partes interesadas;

*Considerando* que el Convenio y sus Anexos proporcionan el marco jurídico y operacional para que los Estados contratantes elaboren un sistema de seguridad operacional de la aviación civil basado en la confianza y el reconocimiento mutuos, para lo cual se requiere que todos los Estados contratantes apliquen los SARPS en la mayor medida posible y ejerzan adecuadamente la vigilancia de la seguridad operacional;

*Considerando* que los resultados del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) indican que diversos Estados contratantes todavía no han logrado establecer un sistema nacional de vigilancia de la seguridad operacional satisfactorio;

*Considerando* que la Dirección de cooperación técnica de la OACI (TCB) puede proporcionar la asistencia requerida a los Estados que la necesiten;

*Considerando* que el Ente de financiación internacional para la seguridad aeronáutica (IFFAS) se ha establecido para ayudar a los Estados contratantes a financiar los proyectos relacionados con la seguridad operacional destinados a corregir las deficiencias detectadas principalmente mediante el USOAP y para los cuales dichos Estados no pueden proporcionar u obtener de otro modo los recursos financieros necesarios;

*Reconociendo* que no todos los Estados contratantes cuentan con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para ejercer adecuadamente la vigilancia de la seguridad operacional;

*Reconociendo* que la asistencia con la que cuentan los Estados contratantes que tienen dificultades para corregir las deficiencias detectadas mediante las auditorías de la vigilancia de la seguridad operacional aumentaría en gran medida mediante la aplicación de una estrategia unificada en la que participaran todos los Estados contratantes, la OACI y otras partes interesadas en las operaciones de aviación civil;

*Reconociendo* que la transparencia y el intercambio de información relativa a la seguridad operacional constituyen uno de los principios fundamentales de un sistema de transporte aéreo seguro;

*La Asamblea:*

1. *Insta* a todos los Estados contratantes a intercambiar con los demás Estados contratantes información crítica relativa a la seguridad operacional que pueda tener repercusiones en la seguridad operacional de la navegación aérea internacional y a facilitar su acceso a toda información pertinente relativa a la seguridad operacional;

2. *Alienta* a los Estados contratantes a utilizar plenamente toda la información disponible sobre seguridad operacional en el desempeño de sus funciones de vigilancia de la seguridad operacional, incluso durante las inspecciones, tal como se prevé en el Artículo 16 del Convenio;

3. *Encarga* al Consejo que elabore medios prácticos de facilitar el intercambio de dicha información sobre seguridad operacional entre los Estados contratantes;

4. *Recuerda* a los Estados la necesidad de que vigilen las operaciones de los explotadores de servicios aéreos extranjeros dentro de su territorio y de que adopten las medidas que resulten necesarias para proteger la seguridad operacional;

5. *Insta* a los Estados contratantes a seguir desarrollando la cooperación a escala regional y subregional y, cuando sea factible, establecer iniciativas de asociación con otros Estados, con empresas del sector aeronáutico, proveedores de servicios de navegación aérea y entidades financieras con miras a reforzar su capacidad de vigilancia de la seguridad operacional para fomentar un sistema más seguro de aviación civil internacional y mejorar el cumplimiento de sus responsabilidades individuales;

6. *Alienta* a los Estados a fomentar la creación de asociaciones regionales o subregionales para colaborar en el desarrollo de soluciones a problemas comunes con el fin de fortalecer su capacidad individual de vigilancia de la seguridad operacional;

7. *Invita* a los Estados a utilizar los servicios de la Dirección de cooperación técnica de la OACI (TCB) para resolver las deficiencias identificadas por el USOAP;

8. *Invita* a los Estados contratantes que experimenten dificultades a la hora de financiar las medidas necesarias para corregir las deficiencias relacionadas con la seguridad operacional detectadas mediante el USOAP a que aprovechen la oportunidad de financiación que brinda el Ente de financiación internacional para la seguridad aeronáutica (IFFAS);

9. *Pide* al Consejo que implante una estrategia unificada basada en los principios de mayor transparencia, cooperación y asistencia y fomenta, cuando resulte apropiado, el establecimiento de asociaciones con los Estados, usuarios, proveedores de servicios de navegación aérea, empresas del sector aeronáutico, entidades financieras y otras partes interesadas para analizar las causas, determinar y aplicar soluciones sostenibles para ayudar a los Estados a resolver las deficiencias relativas a la seguridad operacional; y

10. *Pide* al Consejo que implante un sistema eficiente para supervisar la aplicación de la estrategia unificada, con una participación activa de las oficinas regionales.

**Práctica correspondiente**

1. El Consejo debería desarrollar medios para que la información procedente de la base de datos de las constataciones y diferencias emanadas de las auditorías (AFDD) pueda facilitarse a todos los Estados contratantes mediante la utilización del sitio web seguro de la OACI.

— FIN —