



ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestiones 27 y 29: Seguridad operacional de la aviación — Política

UNA PERSPECTIVA REGIONAL DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

(Nota presentada por Lituania en nombre de la Unión Europea, sus Estados miembros¹, los otros Estados miembros de la Conferencia europea de aviación civil² y EUROCONTROL)

RESUMEN

El enfoque regional de la supervisión (antes “vigilancia”) y gestión de la seguridad operacional ya ha sido reconocido en el contexto de la OACI, como lo demuestra la incorporación de disposiciones que reconocen esa evolución en los SARPS de la OACI y en actividades conexas.

El enfoque europeo de la gestión de la seguridad operacional procura abordar el sistema de la aviación en su totalidad, reconociendo la realidad de que los componentes de dicho sistema – sus productos, organizaciones, explotadores, tripulaciones, aeródromos, ATM, ANS, tanto en tierra como en vuelo – son partes de un todo que funciona en red. Este ‘enfoque de todo el sistema’ apunta a reducir el riesgo de superposiciones o falencias de seguridad operacional y a evitar requisitos contradictorios y confusión de responsabilidades.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a reiterar y reforzar su exhortación al Consejo a asegurarse de que las ventajas que representan la cooperación regional y las organizaciones regionales de supervisión (antes “vigilancia”) de la seguridad operacional queden debidamente reflejadas en las actividades de la OACI en materia de reglamentación y supervisión de la seguridad operacional, particularmente en el enfoque de observación continua y en el marco del (nuevo) Anexo 19 sobre gestión de la seguridad operacional.

| | |
|-----------------------------------|---|
| <i>Objetivos estratégicos:</i> | Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico - Seguridad operacional. |
| <i>Repercusiones financieras:</i> | Ninguna. |
| <i>Referencias:</i> | <i>Manual de vigilancia de la seguridad operacional</i> , Parte B (Doc 9734) Anexo 19, Sección 3.2 Recomendación 3/3 a) de la Conferencia de alto nivel sobre seguridad operacional (2010) Resoluciones de la Asamblea de la OACI: A37-5, A37-8 y A37-21 |

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, La ex República Yugoslava de Macedonia, Mónaco, Montenegro, Noruega, República de Moldova, San Marino, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El enfoque regional de la supervisión (antes “vigilancia”) y gestión de la seguridad operacional ya ha sido reconocido en el contexto de la OACI, especialmente en la Parte B del Doc 9734 de la OACI, *Manual de vigilancia de la seguridad operacional*, y en las secciones del *Manual de gestión de la seguridad operacional*³ relativas al desempeño de las funciones de gestión de la seguridad operacional de las RSOO, así como durante las deliberaciones del Simposio de la OACI sobre las RSOO celebrado del 26 al 28 de octubre de 2011. Lo valioso del enfoque regional se reconoce plenamente en tres resoluciones adoptadas por la Asamblea de la OACI en 2010, en su 37º período de sesiones, a saber: la Resolución A37-5, que versa sobre el ‘Enfoque de observación continua del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP)’; la Resolución A37-21, sobre ‘Cooperación con organizaciones regionales y organismos regionales de aviación civil’ y la Resolución A37-8 sobre ‘Cooperación y asistencia regionales para superar deficiencias relacionadas con la seguridad operacional’.

1.2 El mejoramiento de la seguridad operacional mediante el desarrollo y la evolución de una eficaz supervisión y gestión de la seguridad operacional es un proceso continuo. Para lograr un alto nivel de seguridad operacional en la aviación, es necesario considerar que los componentes del sistema de aviación –productos, organizaciones, explotadores, tripulaciones, aeródromos, ATM, ANS, tanto en tierra como en vuelo– son partes de un todo que funciona en red, dependientes entre sí, en diversos grados. Por consiguiente, las medidas que se tomen en uno de esos ámbitos afectarán el nivel de seguridad operacional en otro.

1.3 En Europa esta realidad ha llevado a la ‘regionalización’ de la supervisión de la seguridad operacional y al desarrollo de un ‘enfoque de todo el sistema’ para la gestión de la seguridad operacional. Dicho enfoque apunta a reducir el riesgo de superposiciones o falencias de seguridad operacional y a evitar requisitos contradictorios y confusión de responsabilidades. Las reglas están diseñadas para ser aplicadas en forma normalizada y para facilitar la creciente interoperabilidad de productos y servicios. El enfoque también agiliza los procesos de certificación, reduciéndose así la carga para las personas y organizaciones reguladas.

1.4 Más recientemente, en la OACI se ha puesto énfasis en los beneficios de un ‘enfoque de todo el sistema’. Esto se refleja en la incorporación de disposiciones en los SARPS de la OACI y actividades conexas, que procuran reconocer los beneficios de dicha evolución en el nuevo Anexo 19 y en el CMA del USOAP, basado en el enfoque sistémico global (CSA). En cada caso, el elemento regional se ha reconocido como un factor significativo que contribuye a la aplicación de las normas.

2. UN ENFOQUE REGIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

2.1 Las Normas de los Anexos al Convenio de Chicago exigen el establecimiento de un programa estatal de seguridad operacional (SSP) como un sistema para la gestión de la seguridad operacional de cada Estado. Dado que la competencia jurídica respecto de ciertos aspectos de la seguridad operacional de la aviación se ha ido transfiriendo gradualmente a la Unión Europea (UE), los Estados de la Unión hacen referencia a esa dimensión de la UE al describir su gestión de la seguridad operacional. También se ha establecido un ‘Programa europeo de seguridad aérea’, en estrecha colaboración con los Estados miembros, que incluye un conjunto de reglas y reglamentos que reflejan la complejidad y variedad de las actividades de seguridad operacional bajo la supervisión tanto del Estado como de la UE.

³ Sección 3.2

2.2 Además de este enfoque principalmente reactivo, se está elaborando un sistema proactivo y basado en pruebas para obtener mejoras en la seguridad operacional. Como parte de ese sistema, se publicó un programa de seguridad operacional⁴, que se actualiza cada año, en el que se identifican riesgos significativos y se describen con detalle las medidas que deben tomarse, tanto a escala regional como nacional, para mitigar el riesgo. A las RSOO les cabe la importante función de alentar la elaboración de esos planes de seguridad operacional, un esfuerzo que es preciso ver y reconocer en el contexto de la ejecución del Plan global para la seguridad operacional de la aviación (GASP).

3. UN ENFOQUE PROACTIVO PARA LA RECOPIACIÓN, EL ANÁLISIS Y EL INTERCAMBIO DE DATOS DE SEGURIDAD OPERACIONAL

3.1 La piedra angular de este enfoque sistémico para la gestión de la seguridad operacional es la evaluación de riesgos basada en información de diversas fuentes, el análisis de los datos para identificar riesgos significativos de seguridad operacional, y luego la toma de medidas concretas para mitigar los riesgos identificados. El intercambio y la divulgación de información sobre seguridad operacional permite que ciertos sectores clave (por ejemplo, entes regulados y autoridades públicas competentes en el ámbito de la seguridad operacional) compartan sus puntos de vista sobre riesgos prioritarios y con respecto al cumplimiento de sus responsabilidades respectivas en el terreno de la seguridad operacional (es decir, en el caso de explotadores y proveedores de servicios, principalmente la responsabilidad de controlar o mitigar los riesgos vinculados a sus actividades; en el caso de las autoridades aeronáuticas, la implementación de un sistema de supervisión basado en el riesgo).

3.2 Para ello, se debe establecer un marco normativo y reglamentario común y robusto, que permita un enfoque armonizado para la recopilación, el análisis y el intercambio sistemáticos de la información y los datos de seguridad operacional pertinentes. Un elemento importante para asegurar la eficacia de este enfoque consiste en cerciorarse de que los datos que se incorporen al sistema sean suficientemente completos y de buena calidad.

3.3 El beneficio directo del enfoque se traduce en la capacidad de utilizar los datos y la información de seguridad operacional tanto en forma individual como agregada, de modo de facilitar la identificación de riesgos basada en los datos, y luego, la toma de decisiones de mitigación acordes con los riesgos identificados, todas ellas características clave del enfoque proactivo de la gestión de la seguridad operacional. A escala regional, la agregación de los datos permite además la identificación de riesgos que quizás no parezcan significativos a escala nacional, pero que podrían señalar la necesidad de tomar medidas a escala regional.

4. LA IMPORTANCIA DEL ELEMENTO DE SEGURIDAD OPERACIONAL/CULTURA DE JUSTICIA

4.1 Como ya se indicado, una parte esencial de la gestión de la seguridad operacional es la aplicación de un enfoque proactivo para la recopilación, el análisis y el intercambio de datos sobre seguridad operacional. Se reconoce que, si bien las fuentes de esos datos de seguridad operacional pueden ser múltiples, la fuente *predominante* es un proceso eficaz de notificación en materia de seguridad operacional.

4.2 El proceso mencionado debería considerarse una parte intrínseca de la cultura de seguridad operacional general de cualquier organización y Estado. Para facilitar la notificación eficaz, se requiere establecer lo que en Europa se conoce como un entorno de “cultura de justicia” apropiado, en el

⁴ *European Aviation Safety Plan* (Programa Europeo de Seguridad Aérea) (2^{da} edición), 2012 - 2015

que no se castigue a los explotadores u otros sectores de primera línea por las acciones, omisiones o decisiones que tomen y que sean acordes a su experiencia y capacitación, y que infunda a los profesionales de la aviación confianza en el sistema de notificación y les garantice una adecuada protección de todo perjuicio. No obstante, en dicha cultura, no se tolera la negligencia flagrante, las violaciones intencionales y los actos destructivos. El desarrollo exitoso de una cultura de justicia en la aviación necesita contar con el respaldo de requisitos normativos adecuados y orientaciones pertinentes.

4.3 Una cultura de justicia incluye además una coordinación activa y abierta entre las autoridades judiciales y de seguridad operacional, para que juntas establezcan un equilibrio apropiado entre la necesidad de que la información de seguridad operacional esté siempre disponible, mediante una adecuada protección de la misma y de sus fuentes, y la necesidad de la debida administración de justicia. Estos elementos, que ponen de relieve las Resoluciones A37-2 y A37-3 de la Asamblea de la OACI, fueron abordados por el Grupo especial sobre protección de la información sobre seguridad operacional (SIPTF), que completó su trabajo en enero de 2013 y cuyo informe final y sus recomendaciones aún no se han publicado.

4.4 A las RSOO (y a la OACI) les compete una función importante, alentar a los Estados a que creen un entorno que les resulte apropiado y, en particular, marcos conjuntos y permanentes que permitan un diálogo constructivo y continuo con sus autoridades judiciales. Esto puede lograrse mediante asesoramiento, orientaciones, apoyo y transmisión de conocimientos en materia de políticas de procesamiento judicial en el sector de la aviación, que no desaliente la notificación de información de seguridad operacional, y mediante la creación y mantenimiento de un repositorio de actividades educativas y de instrucción relativas a la relación entre las autoridades aeronáuticas, judiciales y otras.

5. APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE OBSERVACIÓN CONTINUA (CMA)

5.1 La Resolución A37-5 de la OACI exigía la evolución del USOAP a un enfoque basado en el CMA. También establecía que era necesaria una coordinación y cooperación continuas entre el USOAP y otros programas de auditoría de la seguridad operacional de la aviación, para reducir tanto la carga que representan para los Estados las auditorías o inspecciones repetitivas como la duplicación de actividades de seguimiento.

5.2 Las RSOO desempeñan un papel esencial en la asistencia que pueden prestar a los Estados participantes en sus esfuerzos por mantener la competencia organizacional continua necesaria para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades de supervisión y gestión de la seguridad operacional. A este respecto, en el marco del Memorando de cooperación entre la UE y la OACI, se han realizado esfuerzos para establecer dos acuerdos de trabajo con la OACI relativos a las actividades de observación continua. El objetivo principal de esos acuerdos es evitar, en la mayor medida posible, la duplicación innecesaria de esfuerzos de los Estados para cumplir con sus respectivas obligaciones de notificación ante Europa y ante el CMA de la OACI.

5.3 A medida que la verificación del cumplimiento repetitiva y que sólo capta la situación en un momento dado vaya evolucionando, en el marco del CMA, hacia una forma de supervisión más eficiente, basada en el riesgo y en el rendimiento, se garantizará que todas las partes participen activamente y generen una sinergia máxima entre la OACI y los programas europeos relacionados con el CMA. Esto permitirá un enfoque eficiente y coherente de la observación continua de la supervisión y gestión de la seguridad operacional; asimismo, facilitará la identificación de problemas comunes que hayan afrontado los Estados participantes, como por ejemplo problemas de aplicación que surjan a raíz de la elaboración de SARPS de la OACI (véase la Recomendación 6/13, ANC/12), y problemas que surjan en el proceso de notificación de “diferencias” por medio del nuevo sistema de Notificación electrónica de diferencias (EFOD).

6. CONCLUSIÓN

6.1 Se invita a la Asamblea a adoptar la siguiente Resolución:

Recordando las deliberaciones y resultados de la Conferencia de alto nivel sobre seguridad operacional (HLSC) de la OACI de 2010, y especialmente la Recomendación 3/3 a) sobre ‘acuerdos regionales de supervisión de la seguridad operacional’;

Recordando las deliberaciones y los resultados del 37º período de sesiones de la Asamblea de la OACI, en particular las Resoluciones A37-5 sobre ‘El enfoque de observación continua del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP)’; A37-21, sobre ‘Cooperación con organizaciones regionales y organismos regionales de aviación civil’, y la A37-8, sobre ‘Cooperación y asistencia regionales para superar deficiencias relacionadas con la seguridad operacional’;

Reconociendo que en el Anexo 19 se hace referencia a las organizaciones regionales de supervisión de la seguridad operacional y se reconoce la función que desempeñan en el cumplimiento, en nombre de los Estados contratantes, de ciertas responsabilidades de gestión de la seguridad operacional de los mismos; y

Reconociendo el efecto positivo, real o potencial, de la colaboración entre los Estados contratantes en el establecimiento y la operación de un sistema común de supervisión de la seguridad operacional en las organizaciones regionales de supervisión de la seguridad operacional.

La Asamblea:

Reitera y refuerza su exhortación al Consejo a asegurarse de que las ventajas que aportan la cooperación regional y las organizaciones regionales de supervisión de la seguridad operacional queden debidamente reflejadas en las actividades de la OACI en materia de reglamentación y observación de la seguridad operacional, en particular en el enfoque de observación continua y en el marco del Anexo 19 sobre gestión de la seguridad operacional.