



ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 28: Seguridad operacional de la aviación — Normalización

SITUACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE AVIACIÓN

(Nota presentada por los Estados Unidos)

RESUMEN

La Administración Federal de Aviación (FAA) de los Estados Unidos reconoce que para mantener y mejorar la seguridad operacional en nuestro sistema cada vez más complejo es necesario que adoptemos un enfoque proactivo e innovador. Consideramos que para lograrlo es imprescindible instituir un sistema de gestión de la seguridad operacional (SMS) interno en toda la FAA, empezando por la Organización de la seguridad operacional de la aviación (AVS), la Organización de tráfico aéreo (ATO), la Oficina de Aeropuertos (ARP), la Oficina de transporte espacial comercial (AST) y la Oficina del sistema de transporte aéreo de la próxima generación (ANG). El SMS de la FAA constituirá un componente importante de este programa estatal de seguridad operacional de los Estados Unidos. En esta nota se presenta una descripción general de las actividades de la AVS, la ATO, y la ARP en el ámbito de la gestión de la seguridad operacional.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos considera que la implantación de un sistema de gestión de la seguridad operacional (SMS) interno es imprescindible para lograr una organización innovadora y de prestigio mundial que continuamente acrecienta la seguridad operacional en beneficio del público viajero. Definimos el SMS como un conjunto integrado de procesos, procedimientos y programas que garantizan un enfoque oficial y proactivo en materia de seguridad operacional del sistema por medio de la gestión de riesgos. Nuestro modelo SMS consta de los siguientes componentes: política de seguridad operacional, gestión de riesgos de seguridad operacional (SRM), aseguramiento de la seguridad operacional (SA) y promoción de la seguridad operacional (SP).

1.2 La implantación del SMS incorpora los conceptos de seguridad operacional del sistema en las organizaciones de los proveedores de servicios al exigir que las administraciones de esas organizaciones demuestren tener la capacidad de identificar peligros y de desarrollar, implantar, documentar y mantener controles de riesgos eficaces. La implantación de dicho sistema también proporciona a la FAA un medio de evaluar los programas de que disponen los proveedores de servicios para la gestión de la seguridad operacional, incluyendo el cumplimiento de los reglamentos y las normas existentes, sin esperar que ocurran fallas o sucesos debido al incumplimiento de los mismos.

1.3 El SMS de la FAA será un componente fundamental del programa estatal de seguridad operacional (SSP) de los Estados Unidos. El SSP de los Estados Unidos se fortalecerá aún más mediante la incorporación de los conceptos de gestión de seguridad operacional en nuestros procesos internos y la gestión proactiva de riesgos. En su documento titulado *Destination 2025* la FAA declara que tomará medidas para la gestión de riesgos mediante la identificación proactiva de peligros y riesgos basándose en un continuo análisis de datos.

1.4 Los Estados Unidos han elaborado los requisitos relativos al SMS a nivel nacional y los han documentado en la norma SMS de la Oficina conjunta de planificación y desarrollo (JPDO). En este documento se establecen los requisitos SMS aplicables a los organismos miembros de la JPDO, que incluye a todos los departamentos federales que participan en el sistema de transporte aéreo de los Estados Unidos. Además, la FAA ha revisado recientemente su Decreto 8000.369A, *Safety Management System Guidance* [Guía del sistema de gestión de la seguridad operacional] con el objeto de ampliar la orientación relativa a la implantación de un SMS común dentro de la FAA. En el Decreto 8000.369A se establecen las bases para que la FAA cumpla la norma relativa al SMS de la JPDO y satisfaga los requisitos de la OACI relativos al marco del SSP que corresponden al ámbito de la FAA.

1.5 De conformidad con el Decreto 8000.369A, la FAA estableció un Comité y un Consejo SMS de la FAA. El propósito de este comité es velar por que los procesos de planificación e implantación del SMS se lleven a cabo de manera coherente en toda la FAA mediante la formulación de recomendaciones en materia de política y orientaciones durante el proceso. El Consejo SMS de la FAA proporciona directrices de alto nivel en relación con esta actividad. En las secciones que figuran a continuación se presenta la situación del sistema de gestión de la seguridad operacional de la AVS, la ATO y la ARP.

2. ANÁLISIS – Organización de seguridad operacional de la aviación

2.1 En febrero de 2013, la AVS revisó el Decreto VS 8000.367A, *Aviation Safety (AVS) Safety Management System Requirements* [Requisitos del sistema de gestión de la seguridad operacional de la Organización de la seguridad operacional de la aviación (AVS)]. Este documento se basa en los conceptos consignados en la norma relativa al SMS de la JPDO, el marco para un SSP de la OACI y la Guía SMS de la FAA. En el documento se establecen los requisitos y se proporciona una orientación más amplia sobre el SMS para que la AVS y sus suborganizaciones, incluidas aquellas con responsabilidades de supervisión, estudien la posibilidad de instituir los requisitos SMS para que se apliquen a las entidades bajo su supervisión.

2.2 La AVS también ha establecido una Oficina del programa SMS. Esta Oficina tiene como mandato definir, dirigir y gestionar la transformación de la AVS en una estructura SMS que incluya: desarrollar estrategias y planificar el SMS; diseñar y desarrollar los procesos y productos necesarios para establecer un SMS eficaz; velar por que la implantación del SMS en las suborganizaciones se lleve a cabo de forma normalizada; integrar los sistemas de gestión de la seguridad operacional de las suborganizaciones de la AVS de forma coherente; colaborar e intercambiar las lecciones adquiridas con otras autoridades de aviación civil; llevar a cabo programas de divulgación en el seno de la AVS y de la industria aeronáutica; y mejorar el sistema en la medida necesaria.

2.3 La Oficina del programa SMS de la AVS ha elaborado un plan de implantación SMS detallado que se centra en la transformación de los procesos a fin de crear un sistema de supervisión basado en los riesgos, lo cual facilitará la función de la AVS de asignar de modo más eficiente los recursos necesarios para identificar, resolver y mitigar los riesgos en el sistema aeroespacial. El plan de implantación del SMS también tiene en cuenta el objetivo que se persigue con los requisitos formulados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en relación con el SMS, comprendidos en los Anexos 1, 6 y 8. A ese respecto, la AVS ha iniciado actividades de reglamentación orientadas a los grandes explotadores aéreos, diseñadores y fabricantes.

2.4 El Servicio de normas de vuelo (AFS) de la AVS ha llevado a cabo proyectos piloto juntamente con la industria aeronáutica. Entre los participantes en los proyectos piloto figuran importantes líneas aéreas, líneas aéreas regionales, explotadores de chárteres aéreos y explotadores de taxis aéreos, así como organizaciones de mantenimiento. El AFS ha publicado muchos documentos con el objeto de ayudar a los participantes en el proyecto piloto, entre otros, la Circular de asesoramiento (AC) 120-92A, una guía para la implantación, herramientas para realizar análisis de brechas y herramientas de evaluación. Esto proporciona el marco para que los proveedores de servicios desarrollen el SMS y para que el personal de la FAA evalúe el progreso realizado y la implantación definitiva. Estos proyectos piloto permiten que los proveedores de servicios y el personal del AFS adquieran experiencia e información sobre la implantación del SMS y contribuirán a la creación de orientaciones y metodologías de supervisión mejoradas. Los proyectos piloto también proporcionarán a la FAA un medio de validar los requisitos en cuanto a los cronogramas establecidos para la elaboración de reglamentos relativos al SMS.

2.5 El Servicio de certificación de aeronaves (AIR) de la AVS inició un programa piloto para las organizaciones dedicadas al diseño y fabricación (D y M), denominado Sistema de gestión de la seguridad operacional para fabricantes (MSMS). El proyecto piloto MSMS es una iniciativa de acercamiento a la industria cuya finalidad es recopilar información sobre posibles requisitos en materia de reglamentación, escala, aplicación implantación, evaluación y métodos de supervisión, así como herramientas y orientaciones en la medida en que se relacionen con las organizaciones D y M. Asimismo, el AIR ha utilizado los conceptos SMS en sus propios procesos y cultura. El AIR ha desarrollado herramientas y procesos para la canalización de recursos de modo normalizado, basándose en los riesgos, y la gestión de riesgos para el mantenimiento de la aeronavegabilidad. El AIR ha comprometido recientemente a la comunidad de fabricantes a que traten las metodologías de supervisión con respecto al SMS.

2.6 En marzo de 2005, la FAA promulgó el Decreto 1100.161, Air Traffic Safety Oversight (supervisión de la seguridad operacional del tránsito aéreo), en virtud del cual se creó el Servicio de supervisión de la seguridad operacional del tránsito aéreo (AOV) dentro de la AVS para que se encargue de la supervisión de la seguridad operacional en relación con el suministro de servicios de tránsito aéreo por parte de la ATO. Una de las funciones del AOV consiste en supervisar y evaluar el rendimiento del SMS de la ATO. El AOV realiza su función de supervisión del SMS de la ATO mediante la recopilación y análisis sistemáticos de los datos de seguridad operacional para determinar las tendencias y peligros y velar por que los sistemas se modifiquen en consecuencia.

2.7 El SMS del AVS está permitiendo que las organizaciones del AVS complementen mutuamente sus programas, procesos y actividades para desarrollar un sistema integrado que transforme el AVS por medio del SMS.

3. ANÁLISIS – Organización de tránsito aéreo

3.1 En marzo de 2010, el SMS de la ATO fue aprobado por el Servicio de supervisión de la seguridad operacional del tránsito aéreo de la FAA, de conformidad con las disposiciones del Decreto 1100.161 de la FAA Air Traffic Safety Oversight [Supervisión de la seguridad operacional del tránsito aéreo]. La Oficina de seguridad operacional e instrucción técnica (AJI) de la ATO administra la ejecución del SMS de la ATO y por consiguiente continúa diseñando, desarrollando y estableciendo políticas, planes, procesos y capacitación en materia de seguridad operacional. Para facilitar el mejoramiento continuo del SMS, el AJI ha sido reestructurado en tres Direcciones (Seguridad operacional, Instrucción técnica y Política y rendimiento) que trabajan en colaboración en una estructura matricial para sustentar los cuatro pilares del SMS de la ATO: política de seguridad operacional, gestión de riesgos de seguridad operacional, aseguramiento de la seguridad operacional y promoción de la seguridad operacional.

3.2 La ATO continúa orientándose hacia una visión más sistémica de la seguridad operacional dentro del sistema aeroespacial nacional (NAS). Esta visión se centra más en descubrir las razones por las cuales se producen condiciones adversas para la seguridad operacional y en establecer un método sistémico para analizar los riesgos del sistema dentro del NAS utilizando el proceso de análisis de riesgos (RAP) de la ATO. En congruencia con esta filosofía, la ATO ha promulgado nuevas orientaciones sobre seguridad operacional, como se indica a continuación:

- El Decreto FAA JO 7210.632 ATO Occurrence Reporting [Notificación de sucesos de la ATO], en el que se proporciona orientación sobre las instrucciones para la notificación de sucesos de tránsito aéreo de la ATO.
- El Decreto FAA JO 7210.633 ATO Quality Assurance Programme [Programa de aseguramiento de la calidad, de la ATO], en el que se explican las responsabilidades de la ATO en relación con la realización de análisis de riesgos, identificación de tendencias en materia de seguridad operacional y realización de evaluaciones de seguridad operacional.
- El Decreto FAA JO 7210.634 ATO Quality Control [Control de calidad de la ATO], en el que se proporciona orientación para la coordinación y realización de actividades externas para la verificación del cumplimiento.
- El Decreto FAA JO 7200.20 Voluntary safety reporting system [Sistema de notificación voluntaria de seguridad operacional], en el que se define la política y los procedimientos para los Procedimientos de notificación voluntaria de seguridad operacional (VSRP) de la ATO.

3.3 El Manual SMS de la ATO, publicado inicialmente en 2004 y actualizado en 2007, está nuevamente en proceso de actualización, así como el Decreto FAA JO 1000.37, Air Traffic Organization Safety Management System [Sistema de gestión de la seguridad operacional de la Organización de tránsito aéreo (cuya última actualización se llevó a cabo en marzo de 2007)]. Cuando estos documentos hayan sido aprobados, la ATO podrá gestionar más óptimamente su SMS mediante el perfeccionamiento de sus políticas, procesos y procedimientos de seguridad operacional. Los requisitos que figurarán en el Decreto revisado y en el manual pondrán énfasis en la aplicación de una gestión integrada de la seguridad operacional para reducir las brechas de seguridad operacional a medida que se desarrollan e implantan los conceptos de aviación. Con ello la ATO podrá dar mayor apoyo a las iniciativas en el marco del sistema de control de tránsito aéreo de futura generación de los Estados Unidos (NextGen) y a las iniciativas relacionadas con la evaluación y perfeccionamiento de las normas de seguridad operacional, así como a las iniciativas para la armonización mundial de las normas SMS con las de la OACI y las de la Organización de servicios de navegación aérea civil (CANSO). El Decreto revisado y el manual también comprenden actividades de la ATO en el campo del aseguramiento de la seguridad operacional que propician la confianza con respecto a la eficacia de las mejoras de nuestros servicios y procesos.

3.4 El principal objetivo de la ATO continúa siendo el suministro de servicios de control de tránsito aéreo y de servicios de navegación aérea operacionalmente seguros y eficientes dentro del NAS y en el espacio aéreo internacional controlado/oceánico. Si bien la ATO procura mantener la seguridad operacional de los servicios que proporciona en el NAS, también desea mejorar continuamente su SMS mediante el perfeccionamiento de sus políticas y aplicaciones para asegurar la seguridad operacional y apoyar un entorno positivo en el ámbito de la seguridad operacional.

4. ANÁLISIS – Oficina de aeropuertos

4.1 De conformidad con el Anexo 14, la ARP respalda plenamente la iniciativa de incorporar el SMS en la certificación de aeropuertos en que se efectúan operaciones internacionales. La ARP considera que los requisitos SMS ofrecen herramientas prácticas para la gestión sistémica de riesgos y la gestión

global de la seguridad operacional dentro del entorno aeroportuario. El SMS también ofrece herramientas estructuradas para satisfacer los requisitos de la legislación existente tanto por parte de los organismos gubernamentales como por parte de los proveedores de productos/servicios. Con esta finalidad, la ARP está en proceso de implantar el SMS para los aeropuertos certificados.

4.2 La ARP está participando activamente en un proyecto normativo para incorporar los requisitos SMS en su actual marco de reglamentación. Como parte de ese proceso, la ARP ha emprendido numerosas iniciativas para determinar los mejores medios de implantar el SMS dentro de la gama de aeropuertos que poseen certificados de explotación en todo el país, incluyendo estudios de investigación de la industria, elaboración de orientaciones de asesoramiento y estudios piloto.

4.3 La ARP, conjuntamente con el Programa de investigación cooperativa sobre aeropuertos (ACRP) de la Junta de investigación sobre transporte (de las Academias nacionales), ha llevado a cabo actividades de investigación para elaborar una guía para el desarrollo del SMS dentro de los aeropuertos. El ACRP también ha publicado estudios de investigación sobre las repercusiones jurídicas en relación con los SMS basándose en las inquietudes formuladas sobre los posibles retos jurídicos que podrían plantearse para los aeropuertos a raíz de la recopilación de nuevos datos, la gestión de riesgos y los requisitos de documentación en el marco de los SMS.

4.4 En febrero de 2007, la ARP publicó la Circular de asesoramiento 150/5200-37, Introduction to Safety Management Systems for Airport Operators [Introducción al sistema de gestión de la seguridad operacional para explotadores de aeropuertos], con el objeto de ofrecer a los aeropuertos una introducción conceptual de los procesos SMS. En junio de 2012, el organismo publicó un proyecto revisado de esta circular de asesoramiento. La ARP recibió comentarios de los explotadores de aeropuertos, las asociaciones de la industria y consultores en relación con la revisión y actualmente está en proceso de analizar esos comentarios. Cuando el proyecto normativo del organismo esté casi finalizado, la ARP tendrá que actualizar este documento nuevamente para proporcionar orientación relativa al cumplimiento de la reglamentación y elaborar orientaciones complementarias para ayudar a los inspectores de la FAA a evaluar el SMS de los aeropuertos y determinar si se ajustan a la reglamentación.

4.5 La ARP inició tres estudios piloto en cooperación con los aeropuertos que poseen un certificado de explotación a nivel de todo el país. Desde 2007, más de 30 aeropuertos con distintos niveles de explotación han participado en estos estudios, que comprenden desde la elaboración de un Manual y de un Plan de implantación del SMS hasta estudios que someten el concepto a prueba y estudios de implantación.

4.6 La ARP reconoce que muchos de los requisitos normativos existentes, tales como los relacionados con la capacitación, comunicación, mantenimiento de registros, auto inspección y planificación de emergencias, pueden servir como elementos básicos para desarrollar los diversos componentes del SMS. Además, muchos aeropuertos tienen amplios programas de sanidad y seguridad operacional que pueden contribuir a desarrollar programas de gestión de la seguridad operacional, como el SMS. Estas son iniciativas alentadoras que facilitarán la plena implantación del SMS una vez que se hayan establecido los requisitos específicos a través de la reglamentación.

4.7 La ARP está aplicando los conceptos del SMS en sus propias operaciones internas. De conformidad con las normas del organismo, el Administrador asociado para aeropuertos publicó en agosto de 2010 el Decreto 5200.11, FAA Airports Safety Management System [Sistema de gestión de la seguridad operacional de los aeropuertos de la FAA]. El Decreto establece la política interna y los requisitos de la ARP con el objeto de incorporar los componentes y elementos del SMS en las áreas de supervisión, incluyendo la elaboración de normas, la planificación y otras actividades de supervisión. En junio de 2012, la ARP publicó The Office of Airports SMS Desk Reference [Referencias sobre el SMS

de la Oficina de aeropuertos] para complementar el Decreto y proporcionar orientación práctica en relación con la implantación del SMS a través de toda la Organización. Fundamentalmente, en la actualidad, la ARP está incorporando prácticas normalizadas para la gestión de riesgos de seguridad operacional en sus procesos de supervisión y aprobación que incluyen la aprobación de los planes de diseño de aeropuertos, los aspectos de seguridad operacional de la construcción y los planes de implantación por etapas, así como en relación con las solicitudes de modificación de las normas. Con ello no sólo se aumentará la capacidad de hacer mejoras continuas, sino que también se acrecentará la capacidad del organismo de promulgar políticas y orientaciones aplicando al mismo tiempo un enfoque sistémico en materia de seguridad operacional.

5. CONCLUSIÓN

5.1 Reconociendo que la gestión de la seguridad operacional está convirtiéndose en la norma para abordar la cuestión de la seguridad operacional en todo el mundo, la FAA considera que la incorporación de los conceptos de gestión de seguridad operacional en nuestro sistema de aviación mejorará aún más nuestro programa estatal de seguridad operacional. Con esa finalidad, la FAA está incorporando estos conceptos en sus procesos internos y ha iniciado estudios para identificar las mejores opciones en relación con las organizaciones que supervisamos.

— FIN —