

**NOTA DE ESTUDIO****ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES****COMISIÓN TÉCNICA****Cuestión 28: Seguridad operacional de la aviación — Normalización****PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO DEL ANEXO 19 – GESTIÓN DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL**

(Nota presentada por Estados Unidos)

RESUMEN

El Consejo de la OACI adoptó recientemente un nuevo Anexo dedicado a la Gestión de la seguridad operacional, el Anexo 19. Este Anexo fue elaborado por el Grupo de expertos sobre gestión de la seguridad operacional (SMP). Estados Unidos agradece la elaboración de este Anexo y aplaude al SMP por sus esfuerzos. Observamos que el SMP y los Estados han detectado numerosos aspectos que es necesario abordar en la próxima fase de desarrollo. Estados Unidos estima que las dos cuestiones de mayor importancia que deben considerarse son la definición de un enfoque integrado con respecto a la gestión de la seguridad operacional y los criterios para la aceptación de los sistemas de gestión de la seguridad operacional en otros Estados.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a convenir en que:

- a) se recomiende decididamente que la OACI y la comunidad de la aviación internacional sigan respaldando la elaboración del Anexo 19 – *Gestión de la seguridad operacional* y garanticen que el programa estatal de seguridad operacional (SSP) y los requisitos de capacidad de supervisión estatal de la seguridad operacional se integren en el Anexo 19 y que los procesos de auditoría de la OACI reflejen esta integración; y
- b) se recomiende que la OACI y la comunidad de la aviación internacional propongan un proceso sobre la manera de facilitar la aceptación de los sistemas de gestión de la seguridad operacional en otros Estados.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico de Seguridad operacional.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Previamente, considerado en el proyecto de presupuesto.
<i>Referencias:</i>	<i>Manual de gestión de la seguridad operacional</i> , Capítulo 3 (Doc 9859) Anexo 19 Recomendación 2/5a de la Conferencia de alto nivel sobre seguridad operacional de 2010 Resolución A37-4 del 37º período de sesiones de la OACI

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Consejo de la OACI adoptó recientemente un nuevo Anexo dedicado a la Gestión de la seguridad operacional, el Anexo 19. Observamos que el SMP y los Estados han detectado numerosos aspectos que es necesario abordar en la próxima fase de desarrollo. Estados Unidos recomienda que se aborden estas dos cuestiones principales: la definición de un enfoque integrado con respecto a la gestión de la seguridad operacional y los criterios para la aceptación de los sistemas de gestión de la seguridad operacional en otros Estados.

1.2 El programa universal OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) mediante el enfoque de observación continua (CMA) proporciona metodologías respaldadas por datos para la observación y medición de las capacidades de supervisión de la seguridad operacional de los Estados. Recientemente, la OACI publicó los requisitos de gestión de la seguridad operacional para los Estados, prescribiendo que los Estados establezcan un programa estatal de seguridad operacional (SSP) con el objetivo de que sus sistemas de aviación civil alcancen un nivel de funcionamiento aceptable en relación con la seguridad operacional. Más aún, se encargó al SMP elaborar un nuevo Anexo dedicado a la gestión de la seguridad operacional. En consecuencia, para desarrollar un sistema coherente más eficiente y minimizar la duplicación, es esencial contar con un enfoque integrado con respecto a la toma de decisiones relacionadas con la supervisión y la gestión de la seguridad operacional.

1.3 El sistema de gestión de la seguridad operacional (SMS) está transformándose en la norma de la seguridad operacional de la aviación en todo el mundo. Como tal, resulta sumamente beneficioso para la comunidad internacional facilitar la aceptación de los sistemas de gestión de la seguridad operacional de otros Estados mediante requisitos SMS, expectativas de implantación, criterios de aceptación, medición del rendimiento y procesos de supervisión continua que sean comparables. De este modo se garantizará que los Estados no requieran que los proveedores de productos/servicios cumplan con obligaciones SMS similares utilizando conjuntos de requisitos y procesos SMS distintos, ya que esto incrementaría la carga administrativa y financiera de los titulares de certificados sin ningún aporte significativo para la seguridad operacional.

2. ANÁLISIS – GESTIÓN INTEGRADA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

2.1 Como resultado de resoluciones anteriores de la Asamblea de la OACI, la Organización estableció el USOAP, que comprende ocho elementos críticos (CE) para la supervisión de la seguridad operacional. Estos ocho elementos críticos definen las principales responsabilidades y actividades de los Estados en relación con la supervisión estatal de sus proveedores de servicios aeronáuticos. La implantación de estos elementos críticos ha representado un indicador real de la capacidad de supervisión de la seguridad operacional de los Estados. La etapa siguiente del USOAP es el CMA, que también incluye los ocho elementos críticos de seguridad operacional. El objetivo principal del CMA es que los Estados lleven a cabo evaluaciones periódicas de la implantación de los elementos críticos de supervisión de la seguridad operacional y proporcionen a la OACI los resultados.

2.2 En el Anexo19 de la OACI, el SSP se define como un “conjunto integrado de reglamentos y actividades destinado a mejorar la gestión de la seguridad operacional”. Esto sugiere que las actividades del sistema de supervisión, según lo descrito en los ocho elementos críticos, deberían ser parte de este “sistema integrado”. El SSP es un marco de gestión sistémico para la toma de decisiones de seguridad operacional por las autoridades de aviación de los Estados. Es decir, en tanto que los ocho elementos críticos establecen un conjunto de responsabilidades y actividades como referencia para la supervisión, el SSP proporciona un marco sistémico para gestionarlas.

2.3 Los ocho elementos críticos de la supervisión de la seguridad operacional definen los componentes fundamentales que permiten lograr sistemas de supervisión eficaces. Paralelamente, el marco SSP incluye numerosos elementos que son comunes con los ocho elementos críticos de supervisión. La tabla siguiente ilustra el marco SSP y los elementos críticos de seguridad operacional. Aunque la lista no es excluyente, puede apreciarse que la mayoría de los elementos críticos corresponden estrechamente a los componentes del marco SSP. Por ende, si no se considera apropiadamente esta integración, es posible que los SSP se elaboren de manera fragmentada. El resultado, en este caso, sería redundancia de funcionalidades en el SSP, lo cual podría traducirse en un debilitamiento del sistema y una utilización ineficiente de los recursos. Además, podría crearse un SSP sin vinculación con los sistemas de supervisión existentes.

Marco SSP	Elementos críticos de la supervisión
Política y objetivos estatales de seguridad operacional	CE-1 Legislación aeronáutica básica CE-3 Sistema estatal de aviación civil y las funciones de supervisión de la seguridad operacional
Gestión estatal de los riesgos de seguridad operacional	CE-2 Reglamentos de explotación específicos CE-6 Obligaciones relativas al otorgamiento de licencias, certificación, autorización y aprobación
Aseguramiento estatal de la seguridad operacional	CE-7 Obligaciones de mantener supervisión CE-8 Resolución de cuestiones que afectan a la seguridad operacional
Promoción estatal de la seguridad operacional	CE-4 Cualificación e instrucción del personal técnico CE-5 Orientaciones técnicas, los medios y el suministro de información crítica sobre seguridad operacional

2.4 Consideración del marco SSP en relación con la política de seguridad operacional: el marco SSP indica que los Estados deberían tener una política y objetivos estatales de seguridad operacional que incluyan la promulgación de un marco legislativo de seguridad operacional y la identificación de las responsabilidades y rendición de cuentas del Estado en materia de seguridad operacional. Este componente SSP está directamente relacionado con CE-1 y CE-3, que tratan de la legislación aeronáutica básica y del requisito de un sistema estatal de aviación civil y las funciones de supervisión de la seguridad operacional, respectivamente.

2.5 Otro aspecto común entre el SSP y los elementos críticos de supervisión puede observarse en el componente de gestión estatal de los riesgos de seguridad operacional del SSP. Este componente se refiere al desarrollo de controles apropiados de los riesgos y los instrumentos típicos de control de riesgos de parte de los Estados, lo que incluye su reglamentación. La reglamentación que se basa en peligros identificados proporciona a los proveedores de servicios metas claras con respecto al control de los riesgos. En consecuencia, esta función puede compararse con aquella que se considera en CE-2

2.6 Los ejemplos mencionados demuestran algunos de los aspectos comunes entre el SSP y los elementos críticos de la supervisión de la seguridad operacional. Además, el componente de aseguramiento estatal de la seguridad operacional del SSP incluye también un requisito de supervisión de la seguridad operacional (Elemento 3.1). Este elemento SSP exige que los Estados establezcan mecanismos para garantizar la observación efectiva de los ocho elementos críticos de la supervisión de la seguridad operacional. Sin la armonización adecuada, los Estados podrían llegar a creer que deben cumplir con requisitos similares dos veces: una vez como parte de la función de supervisión en el SSP y otra, como parte de los ocho elementos críticos de la supervisión de la seguridad operacional.

2.7 En conclusión, es fundamental que en la labor que se lleve a cabo con respecto al Anexo 19 se garantice que no se requiera que los Estados cumplan requisitos similares en los elementos del marco SSP y una vez más como parte de los ocho elementos críticos de supervisión. La OACI debe, además, asegurarse de que este Anexo se prepare de manera integrada y global, de modo que se integren los SSP y las capacidades de supervisión de la seguridad operacional de los Estados, y de que las actividades de auditoría de la OACI reflejen esta integración.

3. ANÁLISIS: ACEPTACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL EXTRANJEROS

3.1 Actualmente, las líneas aéreas funcionan a escala mundial y forman alianzas internacionales estratégicas. Conciertan arreglos contractuales para servicios de mantenimiento con organizaciones que están fuera del Estado de certificación. Además, las piezas y componentes de las aeronaves se fabrican y venden en todo el mundo. En esta era de aviación mundial, se necesita cooperación entre los Estados para garantizar que los proveedores de servicios a los que supervisan estén controlando el riesgo de manera eficaz. Específicamente, conviene evitar la carga que supone la imposición de que los proveedores de servicios implanten múltiples SMS y los Estados tengan que encargarse de múltiples aceptaciones.

3.2 El cumplimiento de requisitos SMS diferentes para los diversos Estados constituiría una carga significativa para la industria de la aviación ya que tendría que mantener distintos manuales y requisitos de personal, y someterse a las certificaciones e inspecciones de los distintos Estados cuyos proveedores de productos/servicios utilizan sus servicios. Esta carga para la industria de la aviación no sólo resulta costosa sino que cabe la posibilidad de que el personal del proveedor de productos/servicios requiera utilizar procesos diferentes dependiendo del Estado. Como resultado, no sería posible basarse en un solo conjunto de procedimientos operacionales normalizados, lo cual puede traducirse en una preocupación con respecto a la seguridad operacional.

3.3 La capacidad de un Estado de aceptar SMS aprobados por otro Estado debería eliminar la necesidad de múltiples SMS y reduciría considerablemente el número de certificaciones/validaciones e inspecciones. Las normas de la OACI definen los requisitos del SMS, en tanto que el funcionamiento de cualquier sistema o proceso organizativo en la práctica depende no sólo de los requisitos, sino también de la manera en que esos requisitos se aplican. La aceptación se basa en el reconocimiento de que la seguridad operacional del SMS de un proveedor de servicios se ajustará y continuará ajustándose a las expectativas en cuanto a gestión del riesgo.

3.4 Para que los Estados confíen en la equivalencia de la seguridad operacional de los proveedores de productos y servicios cuyos SMS han sido aceptados por otro Estado, los dos Estados tendrán que convenir en normas SMS, expectativas para la implantación final, procesos de aceptación SMS, estrategias de medición del rendimiento y procesos de supervisión continua. El aseguramiento de que estos procesos son adecuados y pueden funcionar debería considerarse aplicando una metodología de supervisión integrada que combine USOAP, CMA y SSP.

3.5 El reconocimiento de la aceptación del SMS y las evaluaciones de la seguridad operacional de otro Estado también exigirá pruebas documentales adecuadas de los procesos utilizados y las autorizaciones resultantes del Estado originador. Asimismo, se necesitarían textos de orientación sólidos en apoyo de un sistema de reconocimiento de los SMS por otros Estados. Más aún, el Estado originador debe cumplir los requisitos SMS de la OACI documentados en las normas y métodos recomendados de la Organización.

3.6 En conclusión, reconociendo que el SMS está transformándose en la norma de seguridad operacional en todo el mundo, lo mejor para los Estados es empezar a deliberar acerca de la forma de establecer medios para la aceptación armonizada de SMS. Si los Estados necesitan aplicar conceptos de gestión de la seguridad operacional similares por medio de requisitos y procesos de supervisión SMS diferentes, podría ejercerse una presión significativa en la industria; lo suficientemente significativa como para llegar a que se desvíen recursos valiosos, lo cual puede repercutir en programas críticos de seguridad operacional, tanto en los Estados como en la industria. Al mismo tiempo, los Estados responsables de la supervisión de los proveedores de productos/servicios no pueden dejar sin efecto sus responsabilidades. Además, se requiere debida diligencia en el caso de los Estados que reconocerían los SMS aprobados por otros Estados. En consecuencia, la equivalencia no sólo de los requisitos sino que también de los procesos para la implantación y la supervisión, podría dar a los Estados confianza en los procesos de otros Estados y en el desempeño de sus proveedores de servicios.

4. CONCLUSIÓN

4.1 En conclusión, hasta la fecha, la labor de la OACI para completar la primera fase del nuevo Anexo 19 relativo a la gestión de la seguridad operacional constituye un logro significativo y establece un marco excelente para que los Estados y la industria que supervisan adopten sistemas de gestión de la seguridad de carácter crítico. No obstante, en las fases de desarrollo siguientes del Anexo 19, el SMP tendrá que abordar los aspectos que afectan a la implantación de estos requisitos para así garantizar un enfoque armonizado en todo el sistema mundial y no menoscabar los recursos de seguridad operacional debido a la duplicación de requisitos. Por tanto, Estados Unidos recomienda a los Estados y la OACI que apoyen el trabajo continuo del grupo de expertos y centren, específicamente, sus esfuerzos en las cuestiones descritas.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Se invita a la Asamblea a convenir en lo siguiente:

- a) recomendar decididamente que la OACI y la comunidad de la aviación internacional sigan respaldando la elaboración del Anexo 19 – *Gestión de la seguridad operacional* y garanticen que el programa estatal de seguridad operacional (SSP) y los requisitos de capacidad supervisión estatal de la seguridad operacional se integren en el Anexo 19 y que los procesos de auditoría de la OACI reflejen esta integración; y
- b) recomendar que la OACI y la comunidad de la aviación internacional propongan un proceso para facilitar la aceptación de los sistemas de gestión de la seguridad operacional en otros Estados