



NOTA DE ESTUDIO

CONFERENCIA DE ALTO NIVEL SOBRE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN (HLCAS)

Montreal, 12 al 14 de septiembre de 2012

Cuestión 4 del orden del día: Evolución del Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación

EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA UNIVERSAL DE AUDITORÍA DE LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN (USAP)

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

El Consejo de la OACI aprobó, en principio, el concepto de una transición del Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP) a un enfoque de observación continua (CMA). En esta nota se presenta a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación una descripción general del enfoque propuesto, junto con un cronograma general para su implantación.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación a apoyar las conclusiones y recomendaciones que figuran en el párrafo 8.

1. ANTECEDENTES

1.1 El primer ciclo de auditorías del Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP) terminó con éxito a finales de 2007. El actual segundo ciclo se inició en enero de 2008 y terminará, según lo previsto, a fines de 2013. El segundo ciclo del USAP se centra, en lo posible, en la capacidad de supervisión de la seguridad operacional de los Estados, y abarca las normas del Anexo 17 — *Seguridad*, así como las disposiciones pertinentes del Anexo 9 — *Facilitación*.

1.2 Reconociendo la necesidad de determinar la orientación y la forma futura del USAP, el Consejo, en su 187º período de sesiones, encargó al Secretario General que estudiara la factibilidad de aplicar un enfoque de observación continua (CMA) para el USAP después de 2013 (C-DEC 187/8). En 2011 se estableció un grupo de estudio de la Secretaría (SSG) para asistir a la Secretaría en la formulación de opciones para la evolución y futura orientación del USAP al concluir el segundo ciclo.

1.3 Después de considerar varias opciones, el SSG concluyó que el Programa debía evolucionar hacia un CMA específico para la seguridad de la aviación, que incorporara elementos de gestión del riesgo. La 23ª reunión del Grupo de expertos sobre seguridad de la aviación apoyó

unánimemente este concepto. En el 196° período de sesiones el Consejo aprobó, en principio, el concepto de un CMA para el USAP, que combina la observación continua con un enfoque basado en el riesgo para la auditoría de la seguridad de la aviación, y encargó al Secretario General que desarrollara la metodología y el marco correspondientes, y determinara las repercusiones financieras tanto para la OACI como para los Estados miembros.

2. OBJETIVO DEL CMA DEL USAP

2.1 El principal objetivo del CMA del USAP es promover la seguridad mundial de la aviación a través de auditorías y observación continua de los Estados miembros, a fin de determinar el grado de aplicación en los Estados de los elementos críticos (CE) de un sistema de vigilancia de la seguridad de la aviación y de las Normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI, procedimientos, textos de orientación y prácticas asociadas relacionados con la seguridad. Además, el CMA será una parte integral del marco general de seguridad de la aviación de la OACI, que abarca las políticas, las auditorías y la asistencia. Las actividades del CMA generarán información muy valiosa para asistir a los Estados de manera focalizada y acorde con las necesidades y al mismo tiempo se obtendrá información muy útil para la formulación de SARPS y textos de orientación. En consecuencia, fuera de promover las medidas correctivas en los Estados para resolver las deficiencias identificadas y mejorar los sistemas existentes de vigilancia de la seguridad de la aviación, el CMA será clave para la formulación de políticas y la provisión de asistencia efectiva.

3. METODOLOGÍA DEL CMA DEL USAP

3.1 Bajo el CMA del USAP, la OACI realizará diversas actividades de auditoría y observación adaptadas a la situación de seguridad de la aviación de cada Estado miembro, para recopilar información, identificar deficiencias y formular recomendaciones. Con un enfoque de gestión del riesgo, la OACI podrá seleccionar la actividad de observación más apropiada para cada Estado y podrá determinar el momento y la frecuencia de tales actividades. El CMA del USAP será flexible, optimizará el uso de los escasos recursos y responderá a las necesidades cambiantes en el área de la seguridad de la aviación. También podrá tener en cuenta toda actividad de vigilancia e información proporcionada por organismos regionales normativos.

3.2 Para determinar la actividad apropiada del CMA para cada Estado, se hará una evaluación basada en la información que se haya obtenido durante el primer y segundo ciclos de auditorías del USAP, así como en los resultados de las misiones de seguimiento que se hayan realizado. Estos resultados se ponderarán en función de la auditoría más reciente y pertinente que se haya realizado. El tipo de auditoría/actividad de observación que se identifique para cada Estado se indicará en un plan de actividad anual. Se propondrán actividades tales como auditorías basadas en documentación, auditorías centradas en la supervisión, auditorías centradas en el cumplimiento y encuestas de evaluación de las necesidades en seguridad de la aviación y otras actividades de observación descritas en el párrafo 4. Al realizar las actividades, la OACI evaluará los nuevos resultados y se podrán adaptar las actividades futuras que reciba el Estado.

3.3 Aunque esta evaluación permitirá que la OACI determine qué tipo de actividad es el más apropiado para cada Estado, también se hará un análisis secundario para programar y determinar la periodicidad de tales actividades. Al preparar los planes de actividades anuales, la OACI identificará a los Estados que se deben auditar o visitar, según un análisis de riesgo que utilice otro conjunto de indicadores. Estos indicadores pueden ser, entre otros: tiempo transcurrido desde la última actividad de auditoría; tiempo transcurrido desde la última actividad de auditoría sobre el terreno; existencia o posible existencia de un problema significativo de seguridad de la aviación (SSeC) según la información obtenida a través de una auditoría previa; equilibrio geográfico; auditorías/inspecciones recientes efectuadas por organismos regionales; cambios importantes o reestructuración en el Estado; un acto de interferencia ilícita

reciente o un problema grave de seguridad; información de la Sección de apoyo a la implantación y desarrollo – Seguridad de la aviación (ISD-SEC) u otras actividades de asistencia y observación; y la cantidad y calidad de los datos proporcionados por cada Estado en respuesta a una solicitud de información obligatoria (MIR). Fuera de ser útil para la programación, este análisis permitirá que la OACI determine cuándo un Estado, sujeto normalmente a una auditoría basada en documentación, debe recibir una auditoría total o parcial sobre el terreno. El mecanismo exacto para analizar esta información se determinará en la fase de transición.

4. ACTIVIDADES DEL CMA DEL USAP

4.1 Las auditorías basadas en documentación se usarán en los Estados que tengan los sistemas de seguridad de la aviación más desarrollados. Estas implican mayores requisitos de presentar información, medirán principalmente la capacidad del Estado para supervisar efectivamente sus sistemas de seguridad de la aviación, y darán una buena indicación del nivel de cumplimiento de los SARPS pertinentes. Los auditores del USAP identificarán las áreas específicas que puedan generar preocupación y las abordarán, ya sea a distancia solicitando MIR o mediante una visita física al Estado en cuestión. Es importante señalar que en aquellos Estados identificados para recibir auditorías basadas en documentación también se realizarán ocasionalmente auditorías sobre el terreno, cuando sea apropiado.

4.2 Los Estados identificados para auditorías basadas en documentación se auditarán periódicamente, pero principalmente a través de un intercambio de información en lugar de visitas físicas. Dichos Estados recibirán un paquete de la OACI con un cuestionario previo a la auditoría (PAQ) y una lista de verificación del cumplimiento de los SARPS de la OACI pertinentes. El PAQ diferirá del que se utiliza para las auditorías del segundo ciclo, pues se modificará y requerirá que el Estado proporcione documentos tales como cronogramas y resultados de sus actividades de control de calidad. El PAQ incluirá también algunas preguntas del protocolo de auditoría (PQ) con respecto a las áreas de auditoría sobre las cuales se hayan hecho recomendaciones en el segundo ciclo y que sigan pendientes. La OACI estudiará toda la documentación y transmitirá al Estado las conclusiones y recomendaciones según el caso. Después de llenar estos formularios la primera vez, en las auditorías posteriores basadas en documentación sólo será necesario actualizar la información y notificar a la OACI cualquier cambio significativo en la estructura de seguridad de la aviación del Estado.

4.3 Las auditorías centradas en la supervisión se realizarán en los Estados que ya cuenten con sistemas de supervisión y control de calidad, pero no lo suficientemente desarrollados como para afrontar de manera eficaz y sostenible los riesgos de seguridad de la aviación, cumpliendo las disposiciones de los Anexos pertinentes. El alcance de esas auditorías puede ser total, y abarcar todas las áreas de auditoría, o parcial de una o más áreas de auditoría, dependiendo de la información que se proporcione a la OACI y de los resultados de auditorías previas. También se utilizarán los PAQ y las listas de verificación del cumplimiento, que ayudarán a la OACI a determinar el alcance y la duración de la auditoría sobre el terreno.

4.4 Las auditorías centradas en el cumplimiento se efectuarán en los Estados que no tengan programas y actividades de control de calidad o que cuenten con programas muy limitados. En estas auditorías se utilizará un subconjunto de PQ relacionados con el cumplimiento de los SARPS de la OACI y se observará más la aplicación de medidas de seguridad para determinar el cumplimiento. Los Estados seleccionados para este tipo de auditoría también recibirán los PAQ y las listas de verificación del cumplimiento, que ayudarán a la OACI a determinar el alcance apropiado y la duración de la auditoría sobre el terreno.

4.5 La experiencia adquirida en los dos ciclos de auditorías del USAP ha demostrado que algunos Estados no están en condiciones para beneficiarse de una auditoría. Por consiguiente, en esos Estados no se realizarán auditorías del segundo ciclo, tomándose la decisión sobre la base de un análisis

de la auditoría del primer ciclo, de los resultados de la misión de seguimiento y/o de la revisión de los planes de medidas correctivas (CAP) y de la información proporcionada en los PAQ. En su lugar, se propondrá asistencia para esos Estados. Bajo el CMA las necesidades de algunos Estados se seguirán manejando de esta manera, mediante actividades de observación y de asistencia. La Sección ISD-SEC determinará el tipo apropiado de actividades de asistencia y de observación en tales Estados. Esto podría incluir encuestas iniciales para evaluar las necesidades de seguridad de la aviación y actividades de asistencia posteriores. La Sección de auditoría de la seguridad de la aviación y la ISD-SEC se coordinarán para seguir de cerca el desarrollo de los sistemas de seguridad de la aviación en los Estados en donde se requiere asistencia, a fin de que se establezcan las bases para un sistema eficaz. Cuando sea apropiado, se realizarán después actividades de auditoría del CMA tales como las descritas anteriormente.

4.6 Además de las actividades de auditoría/observación descritas, si el tiempo y los recursos lo permiten, la OACI realizará también auditorías con recuperación de costos por solicitud de un Estado. Los resultados de estas auditorías se tratarán de manera idéntica a los resultados de las auditorías del USAP programadas.

4.7 Es importante destacar que el CMA del USAP mantendrá el principio de la universalidad, ya que se seguirá observando a todos los Estados. Lo único que diferirá de un Estado a otro es el tipo y la frecuencia de las actividades. Si es necesario, podrá invocarse el mecanismo de SSeC en un Estado sujeto a una actividad del CMA.

5. INFORMES E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

5.1 Bajo un CMA, los informes a los Estados auditados se presentarán en un nuevo formato que incluirá tanto información sobre la observación, como sobre el cumplimiento. Las constataciones relacionadas con PQ, SARPS y CE específicos serán objeto de una evaluación de riesgo para determinar el impacto en los sistemas de seguridad de la aviación y de supervisión del Estado. Tales análisis ayudarán al Estado y a la OACI a priorizar las medidas correctivas a corto, mediano y largo plazo, y los requisitos de asistencia, cuando corresponda.

5.2 A medida que se lleven a cabo las actividades del CMA, se actualizará la información sobre los resultados en el sitio web seguro del USAP. Esa información estará disponible para todos los Estados miembros de la OACI e incluirá toda la información que actualmente se comparte, como gráficas que muestran el nivel de falta de aplicación efectiva de los CE y cualquier SSeC. Toda información adicional, como por ejemplo información relacionada con el cumplimiento e información por área de auditoría, podría incluirse también por instrucciones de los órganos rectores de la OACI, resultantes de recomendaciones de esta Conferencia sobre el tema de la divulgación de los resultados de las auditorías (ver HLCAS-WP/3). En el sitio web seguro del USAP se identificarán los Estados a los cuales se les ha dado prioridad para actividades de asistencia.

6. VENTAJAS DEL CMA DEL USAP

6.1 La transición a un CMA presentará muchas ventajas en comparación con el método actual de realizar auditorías. Entre ellas, la más importante es el cambio de auditorías cíclicas, que proporcionan únicamente una visión estática de un sistema de seguridad de la aviación, a un enfoque más continuo. El marco flexible basado en la gestión del riesgo tendrá como resultado un enfoque variable para las auditorías, según las circunstancias. Los diversos tipos de actividades, con distinto alcance, permitirán adoptar un enfoque más “hecho a la medida” y se hará énfasis en la asistencia a aquellos Estados que más la necesitan. Un CMA generará datos actualizados y útiles sobre Estados específicos o sobre una región para determinar programas de asistencia, y a la vez dará a la OACI información útil para formular nuevos SARPS y textos de orientación, o mejorar los existentes. Además, seguirá respetándose el principio de la universalidad, ya que todos los Estados estarán sujetos al mismo enfoque general de

actividades de auditoría y observación. El objetivo a largo plazo del CMA del USAP será que los sistemas de supervisión y de seguridad de la aviación de todos los Estados alcancen un nivel de desarrollo suficiente para poder estar sujetos a una observación basada en documentación, con las validaciones que sean necesarias.

7. TRANSICIÓN AL CMA DEL USAP

7.1 En el 197º período de sesiones se presentará al Consejo un plan detallado para la transición, que incluirá la secuencia de eventos prevista para la implementación del CMA. Entre tanto se está preparando la metodología, incluyendo los métodos de análisis pertinentes, los programas informáticos, textos de orientación, protocolos modificados, instrumentos jurídicos y otros elementos. Se prevé que para fines de 2013 ya esté lista la mayor parte de estos elementos y que 2014 se dedique a el ensayo de las diversas actividades del CMA y a hacer los cambios necesarios en la metodología basados en la experiencia y en los comentarios que se reciban de los Estados miembros y de los equipos de auditoría del USAP de la OACI. En el período de transición también se realizarán seminarios regionales para presentar a los Estados la nueva metodología, y cursos de recertificación de instructores. Se prevé que la implantación completa del CMA del USAP comience a partir de enero de 2015.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Se invita a la Conferencia de alto nivel sobre seguridad de la aviación a concluir que un CMA que combine la observación continua con un enfoque basado en el riesgo para la auditoría constituye una metodología viable y deseable para el futuro del USAP.

8.2 Se invita a la HLCAS a respaldar la decisión del Consejo de seguir desarrollando un CMA para el USAP que incorpore tanto elementos de gestión del riesgo como de observación continua, para aplicarlo a todos los Estados miembros de la OACI dentro del marco establecido en el plan de transición, a fin de promover de manera eficaz y eficiente la seguridad de la aviación civil internacional.