



ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

A35-WP/198
TE/33
21/9/04
Español, francés
e inglés
únicamente¹

ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 23: Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a los sistemas de comunicaciones, navegación y vigilancia/gestión del tránsito aéreo (CNS/ATM)

LA REGLAMENTACIÓN DEL PERSONAL COMO MEDIO DE APOYO A LA SEGURIDAD OPERACIONAL Y PROTECCIÓN DE LA AVIACIÓN EN LOS SERVICIOS DE TRÁNSITO AÉREO

[Nota presentada por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)]

RESUMEN

El factor humano posee un papel crucial en el concepto operacional de ATM. Los factores humanos y la competencia del personal son hoy día un componente central del rendimiento de los servicios de tránsito aéreo (ATS) y seguirán siéndolo en el 2025. Este documento reconoce que la certificación y concesión de licencias al personal, junto con otras formas de reglamentación, constituyen un medio de control de la calidad de este elemento clave del sistema ATS. Este documento pasa revista a los medios reglamentarios sobre la seguridad operacional y protección de la aviación e invita a la Asamblea a concluir que será necesario estudiar medidas reglamentarias adicionales sobre el personal, a fin de asegurar la calidad del personal ATS dentro de un entorno cada vez más flexible, fragmentado y desreglamentado.

Decisión de la Asamblea: véase el párrafo 5.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Durante la década de 1990, tuvo lugar una continuada reestructuración de los servicios de tránsito aéreo. La corporatización, privatización, reubicación y subcontrata han tenido como resultado una creciente fragmentación en la provisión de los servicios de tránsito aéreo y en el mantenimiento de las ayudas a la navegación y equipo con base en tierra, tal como los sistemas radáricos y las telecomunicaciones.

¹ Las versiones en español, francés e inglés fueron suministradas por la ITF.

1.2 Si bien son muchas las aportaciones a esta Conferencia en las que se reconoce la primordial importancia de los objetivos de seguridad operacional y protección de la aviación en los servicios de la navegación aérea, la ITF cree en la necesidad de que la Conferencia preste mayor atención a los mecanismos reglamentarios que pudieran contribuir a la promoción de dichos objetivos en los próximos años.

1.3 La función reglamentaria primordial para los Estados deberá ser la seguridad del sistema y no la promoción del valor de las partes interesadas. No debería existir un doble mandato. La seguridad operacional y la protección de la aviación deberían encontrarse al frente de la jerarquía de las funciones reglamentarias, debiendo evaluarse todas las consideraciones de rendimiento o de carácter operacional o comercial en relación con su impacto sobre la seguridad operacional y la protección de la aviación.

1.4 El concepto operacional ATM propuesto coloca la seguridad, con razón, en el mismo centro del rendimiento de los ATS, aunque aceptando que las perspectivas comerciales serán, cada vez más, importantes promotores del cambio.

1.5 Los servicios de tránsito aéreo son esfuerzos de equipo, que requieren la participación y estrecha colaboración de grupos diversos, a fin de proporcionar un servicio ininterrumpido a las aeronaves. El concepto operacional ATM de la OACI insiste sobre la *integración colaborativa*, que deberá encontrarse en el centro mismo del sistema ATS, colocando al rendimiento humano como factor crucial del sistema. Valga apuntar, sin embargo, que la provisión del sistema se está haciendo cada vez más compleja y difícil, como resultado del continuado proceso de la comercialización, desreglamentación, liberalización y subcontrata que está afectando a distintos elementos del sistema y -a menudo, negativamente- el rendimiento humano.

1.6 Otros elementos del transporte aéreo, tal como las aerolíneas, se están viendo afectados por procesos similares de cambio, si bien la reglamentación de la seguridad operacional y protección de la aviación en dichas actividades está mucho más desarrollado que en el sector ATS. En algunos casos, se ha creado una normativa específica para hacer frente a la reestructuración experimentada por dichos sectores. La ITF presta firme apoyo a la propuesta de que la OACI prepare prescripciones ATM y propone en este documento algunos medios específicos para lograrlo, por cuanto respecta al mantenimiento y mejora de la dimensión humana de la seguridad operacional y protección de la aviación.

1.7 La ITF estima que los tres pilares reglamentarios de seguridad normalmente aplicados a los sectores de las aerolíneas y mantenimiento ofrecerían un mecanismo coherente y bien probado para la propuesta reglamentación de los ATS, que apoyamos incondicionalmente. Dichos pilares (producto, proveedor y concesión de licencias al personal) se ven reflejados, en grados diversos, en la actual formulación de normas y métodos recomendados (SARPS), preparados por intermedio de la OACI. La ITF considera que se requerirá también una concesión de licencias *múltiple* en el sector ATS. En las operaciones aéreas, por ejemplo, cuentan con licencia la aerolínea (por intermedio de su certificación de operador de transporte aéreo, AOC), el personal de la cabina de mandos y, en muchos casos, la tripulación de cabina, con una triple salvaguardia mediante la certificación de la aeronave en la que vuelan. Este planteamiento múltiple proporciona complementariedad y hace posible la reglamentación de todos los elementos críticos para la seguridad. En este documento centramos nuestra atención, en particular, sobre el tema de la concesión de licencias operacionales y de personal.

2. CONCESIÓN DE LICENCIAS A PROVEEDORES

2.1 Si bien hay ya países que han adoptado medidas para la concesión de licencias o certificación de proveedores de servicios de navegación aérea, todavía no existe un planteamiento común armonizado. La ITF cree firmemente que es hora de que se lleve a cabo la introducción de una normativa

de la OACI, que se extienda a la concesión de licencias para todos los proveedores de servicios de navegación aérea, con inclusión de las organizaciones de mantenimiento y los proveedores de piezas de importancia crítica para la seguridad. Dicha reglamentación podría establecer normas mínimas de seguridad y formación.

2.2 Estas licencias podrían contar con los siguientes elementos:

- a) podría exigirse que el receptor de la licencia proporcionara información sobre sistemas de seguridad, prueba, tecnología probada y procesos que demuestren que asigna en sus actividades la máxima prioridad a los aspectos relacionados con la seguridad operacional y con la protección de la aviación;
- b) el titular de la licencia debería poder demostrar a las autoridades pertinentes que cuenta con suficiente experiencia, personal técnico apropiado, fabricación de calidad y capacidad para proporcionar de manera segura un rendimiento altamente fiable en servicio durante un marco temporal específico;
- c) en el caso de las organizaciones de mantenimiento, el titular de la licencia debería demostrar que cuenta con suficiente personal debidamente calificado y formado para llevar a cabo el mantenimiento de todo el equipo; y
- d) el titular de la licencia debería poder demostrar a las autoridades reglamentarias que proporciona a sus empleados la formación apropiada para que puedan llevar a cabo eficazmente sus funciones.

2.3 Dicho planteamiento posee numerosas ventajas, puesto que con él se conseguiría que todas las organizaciones operaran de conformidad con las mismas altas normas de seguridad. En la industria ferroviaria británica, la responsabilidad por el mantenimiento del sistema ferroviario pasó de una sola organización a cuatro contratistas principales. Se ha calculado que, inmediatamente antes del accidente de Hatfield, había más de 4 000 subcontratistas que trabajaban en equipo de importancia crítica para la seguridad. Los informes oficiales sobre la pérdida de la nave Columbia constituyen una crítica del impacto de la subcontrata y reubicación en el programa de la lanzadera espacial. No podemos permitir que ocurra lo mismo con los servicios de navegación aérea.

2.4 Al demostrar a las autoridades reglamentarias que cuentan con suficiente experiencia y con personal apropiado, fomentarán y mantendrán la confianza de los usuarios. Al mismo tiempo, la reglamentación haría posible un planteamiento armonizado con relación a la seguridad y conseguiría que todas las regiones del mundo fueran seguras para la aviación. Por otra parte, este planteamiento facilitaría también la interoperabilidad y flexibilidad que forman parte del concepto operacional ATM y colocaría la reglamentación del sector ANS en línea con el resto de la aviación.

3. CONCESIÓN DE LICENCIAS AL PERSONAL

3.1 El segundo elemento del marco reglamentario que, en nuestra opinión, requiere fortalecimiento, está relacionado con el personal. Aunque los controladores del tránsito aéreo cuentan con licencia, ningún otro grupo de cuantos desempeñan actividades relacionadas con la seguridad operacional o con la protección de la aviación dentro del sistema ATS opera con licencia.

3.2 “La gestión del tránsito aéreo (ATM) depende, crucialmente, de los empleados que forman el núcleo del sistema, con inclusión de los controladores, técnicos y tripulaciones”. Esta cita está tomada de una presentación realizada por Boose Allen Hamilton para la Comisión Europea en el 2001. En dicha presentación se defendía el establecimiento de un plan europeo armonizado de formación y de una licencia portátil para el personal, con vistas a crear una normativa común para todos los proveedores.

3.3 En nuestro documento WP/128 presentado en el 33º período de sesiones de la Asamblea de la OACI defendimos que “la cultura del coste-beneficios de los ANS... pone en riesgo la cadena de control y comunicación entre empleados, principal elemento de una cultura de seguridad coherente y centralmente gestionada”. La situación actual es quizá más débil todavía.

3.4 Teniendo en cuenta que el ser humano es el elemento central del sistema ATS, nos parece totalmente apropiado que las autoridades encargadas de la reglamentación de la seguridad cuenten con un medio a su disposición que confirme que los empleados que desempeñan cualquier función relacionada con la seguridad operacional y con la protección de la aviación cuentan con la competencia y conocimientos actualizados necesarios para cumplir con sus obligaciones de manera segura. Esto significa, en particular, la necesidad de extender la concesión de licencias y certificación al personal de electrónica para la seguridad del tránsito aéreo (ATSEP).

3.5 El medio bien establecido utilizado por los Estados para confirmar la competencia del personal es mediante la extensión de licencias individuales. Si bien la concesión de licencias a los proveedores y/u organizaciones de formación puede ser un factor complementario, no puede sustituir a la competencia individual, siendo precisamente ésta la razón, por ejemplo, por la que existe un doble proceso de concesión de licencias a las organizaciones de formación en mantenimiento de aeronaves, junto con licencias individuales para los técnicos de mantenimiento.

3.6 La introducción por parte de la OACI de prescripciones mínimas para la certificación y concesión de licencias al personal ATSEP representará una importante contribución a la promoción de un marco global armonizado de seguridad para el entero sistema ATS, a la vez que constituye un medio para confirmar la competencia de los empleados y de proporcionarles libertad para desplazarse de un Estado a otro. Sabemos también que dichas normas de certificación y concesión de licencias harían posible una formación más normalizada y potencialmente más rentable.

4. REGLAMENTACIÓN DE LOS HORARIOS DE TRABAJO DEL PERSONAL

4.1 Los autores del concepto operacional ATM tienen razón al decir que “deberá prestarse la consideración debida a los factores humanos en todos los aspectos del sistema”. La ITF considera que la fatiga es un importante factor que restringe el rendimiento humano y que no debe ocurrir entre el personal que desempeña funciones relacionadas con la seguridad operacional o con la protección de la aviación.

4.2 La ITF ha observado que la comunidad ANS va también a la zaga del resto de la comunidad de la aviación por cuanto a la reglamentación de los horarios de trabajo, que está establecida para pilotos, tripulación de cabina y personal de mantenimiento con licencia.

4.3 Creemos que ha llegado el momento de que la OACI introduzca normas que limiten el tiempo de trabajo para el personal que desempeña funciones ATSEP y ATCO. Las mismas presiones comerciales que están impulsado el cambio están llevando asimismo a una creciente explotación de todos los recursos humanos que forman parte del sistema ATS. Dado que los costes del personal representan por encima del 60% del coste de la provisión del ATS en la mayor parte de las jurisdicciones, el motor de los beneficios se dirige, a menudo, hacia un aumento en la productividad de los empleados, con el riesgo cada vez mayor de la aparición de la fatiga. Una inversión y planificación históricamente deficientes de la

mano de obra hace que sean numerosos los Estados en los que existe una escasez de personal en funciones operacionales de crucial importancia para la seguridad, con lo que se incrementa la presión sobre el personal operacional de vanguardia y sobre el personal que desempeña funciones técnicas y de apoyo.

5. DECISIÓN DE LA ASAMBLEA

5.1 Se invita a la Asamblea a dar su aprobación a la idea de conceder licencias para los proveedores y a pedir a la OACI que prepare un proyecto de normativa dentro del contexto de la propuesta preparación de prescripciones ATM.

5.2 Se invita a la Asamblea a que pida a la Secretaría que inicie un estudio sobre la reestructuración y creciente fragmentación de las operaciones y mantenimiento de los servicios de tránsito aéreo y que evalúe su impacto sobre la seguridad operacional y sobre la protección de la aviación.

5.3 Sobre la base de los resultados del estudio de que se ha hablado en 5.2, se invita a la Asamblea a llevar a cabo una revisión, que tenga como objetivo el fortalecimiento de las actuales prescripciones para la concesión de licencias al personal ATCO.

5.4 Sobre la base de los resultados del estudio de que se habla en 5.2, se invita a la Asamblea a preparar prescripciones para la certificación o concesión de licencias del personal ATSEP y del personal que desempeña otras funciones críticas para la seguridad operacional y para la protección de la aviación.

5.5 Se invita a la Asamblea a pedir a la Secretaría que prepare propuestas para la reglamentación del tiempo de trabajo del personal ATSEP y ATCO.