



NOTA DE ESTUDIO

SEGUNDA CONFERENCIA DE ALTO NIVEL SOBRE SEGURIDAD OPERACIONAL 2015 (HLSC 2015) – PLANIFICACIÓN DEL MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL DE LA AVIACIÓN MUNDIAL

Montreal, 2 - 5 de febrero de 2015

Cuestión 1: Examen de la situación actual

Tema 1.1: Logros y trabajo restante

HACIA UNA APLICACIÓN MUNDIAL DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

(Nota presentada por Letonia en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros¹, por los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil² y por EUROCONTROL)

RESUMEN

Como se indica en la nota HLSC/15-WP/1, presentada por la Secretaría de la OACI, una de las principales recomendaciones y subsiguientes resultados de la Conferencia de alto nivel sobre seguridad operacional 2010 consistió en la elaboración del Anexo 19 — *Gestión de la seguridad operacional*, aplicable a partir del 14 de noviembre de 2013. El Grupo de expertos sobre gestión de la seguridad operacional (SMP) está preparando recomendaciones para mejorar las disposiciones de la primera edición con miras a lograr la adopción y aplicación de una segunda edición en noviembre de 2016.

La gestión de la seguridad operacional es todavía un tema relativamente nuevo y, por ello, a fin de asegurar una aplicación efectiva de las disposiciones del Anexo 19, la implantación debería recibir mayor apoyo, sobre todo por los tres motivos siguientes:

- a) reforzar la adopción de la gestión de la seguridad operacional y la capacidad de los Estados y la industria;
- b) elaborar y mejorar, según corresponda, instrumentos que perfeccionen los métodos y medios existentes de instrucción, orientación y capacitación; y
- c) facilitar y apoyar un cambio de mentalidad y la colaboración entre diversas disciplinas aeronáuticas que no se habían juntado anteriormente, reconociendo que la gestión de la seguridad operacional no se limita al conocimiento y la experiencia.

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. Todos los mencionados 28 Estados son también miembros de la CEAC.

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.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a recomendar que la OACI:

- a) elabore una hoja de ruta, en apoyo a la Resolución A38-2 de la Asamblea de la OACI, para facilitar el reforzamiento de la capacidad en materia de gestión de la seguridad operacional a nivel nacional, regional y mundial;
- b) apoye una más amplia elaboración de métodos apropiados para lograr dichos objetivos, pero sin limitarse a la instrucción, la orientación, el intercambio de experiencias y la tutoría;
- c) fomente y facilite, a nivel nacional y regional, programas para compartir datos e información pertinentes y su protección apropiada (véanse también las notas HLSC/15 WP/38 y 39), la experiencia operacional y las mejores prácticas para fomentar una cultura de seguridad operacional; y
- d) adopte las medidas necesarias para mejorar el control de la calidad y el mecanismo de publicación de normas y métodos recomendados (SARPS) y asegurar mayor coherencia entre los SARPS y los textos de orientación, con miras a reducir la notificación de diferencias.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Si bien algunos de sus elementos han formado parte de los Anexos de la OACI por algún tiempo, la gestión de la seguridad operacional es todavía un tema relativamente nuevo. Actualmente, la implantación de esta última por los Estados y los proveedores de servicios es variable; está resultando difícil implantar el sistema previsto en el Anexo 19, en gran parte debido a la falta, a escala mundial, de conocimientos, experiencia y comprensión de la aplicación práctica de la gestión de la seguridad operacional.

1.2 Para corregir dicha deficiencia, la aplicación del Anexo 19 debe apoyarse en textos de instrucción y de orientación apropiados. Los textos actuales se han concentrado en describir la gestión de la seguridad operacional y las características del marco del sistema de gestión de la seguridad operacional (SMS) y del programa estatal de seguridad operacional (SSP), pero sin aclarar de manera bastante práctica las modalidades de implantación de la gestión de la seguridad operacional. En otras palabras, se concentraban en la creación de manuales y procedimientos en lugar de proporcionar una gestión efectiva de los riesgos relacionados con la seguridad operacional.

2. OBJETIVOS DE UNA IMPLANTACIÓN EFECTIVA DEL ANEXO 19

2.1 En el pasado, se han publicado Anexos de la OACI para proporcionar normas y métodos recomendados (SARPS) sobre temas conocidos bien establecidos y ampliamente practicados, por lo general sobre un tema que existe en un solo dominio de la aviación, como “operaciones de vuelo”, “aeronavegabilidad” o “mercancías peligrosas”. La gestión de la seguridad operacional es diferente porque todavía no goza de un nivel de conocimientos e implantación mundiales y exige que se coordinen todas las disciplinas de la aviación para producir mejores resultados en materia de seguridad operacional.

2.2 Los SARPS relativos a la gestión de la seguridad operacional son claros, pero debería apoyarse su interpretación para fines de aplicación práctica reforzando el *Manual de gestión de la seguridad operacional (SMM)* (Doc 9859). Los textos de instrucción y de orientación deberían concentrarse en la implantación práctica de la gestión de la seguridad operacional, lo que debería recibir apoyo mediante orientación y tutoría, especialmente a nivel estatal, dado que el Estado puede entonces transmitir dichos conocimientos e instrucción a su industria como parte de sus actividades de promoción de la seguridad operacional. Por ejemplo, al señalar ejemplos prácticos de buena gestión de la seguridad operacional se permitirá a las organizaciones entender lo que necesitan para lograr una eficaz gestión de la seguridad operacional y los beneficios que pueden realizarse.

2.3 El Anexo 19 será objeto de implantación gradual, como se describe en el GASP. Es importante que los Estados se concentren en los aspectos fundamentales de la seguridad operacional, tales como el cumplimiento básico de los elementos críticos y el logro del objetivo de una implantación efectiva de un 60%. Los recursos no deberían desviarse, dirigiéndolos hacia SSP o SMS, antes de haberse sentado bases sólidas para la seguridad operacional.

2.4 La activa promoción de las ventajas de una implantación efectiva de la gestión de la seguridad operacional debe, por consiguiente, percibirse desde la perspectiva de incentivos a los Estados para que logren el objetivo de una implantación efectiva del 60%, así como incentivos a los Estados y los proveedores de servicios para que dediquen recursos suficientes a la gestión de la seguridad operacional. Pueden también utilizarse dichas actividades de promoción de la seguridad operacional como oportunidades para compartir información sobre riesgos y presentar comentarios a la OACI sobre cuestiones de gestión de la seguridad operacional.

2.5 La gestión de la seguridad operacional brinda oportunidades para compartir datos e información sobre seguridad operacional. Uno de los elementos fundamentales de dicha gestión consiste en la necesidad de comprender las prioridades en materia de riesgos relacionados con la seguridad operacional y sus causas antes de poder adoptar decisiones apropiadas para la gestión de dichos riesgos. Esto exige una cultura apropiada que incite a la notificación en materia de seguridad operacional, lo que a su vez exige que se protejan los datos y la información pertinentes, así como las personas que estén dispuestas a notificarlos o compartirlos. Los SARPS pertinentes serán objeto de recomendaciones para su mejora, pero un mayor apoyo sería útil, como la compartición de experiencias y la creación de redes, para facilitar su implantación en los Estados y la evolución de la cultura conexas en materia de seguridad operacional.

2.6 La percepción de los riesgos que tiene un Estado depende en gran medida de su acceso a datos e información. Se trata de una tarea que el Estado no puede emprender por sí solo y exige coordinación y colaboración con los proveedores de servicios. El Estado tendrá acceso a datos e información sobre seguridad operacional mediante sus actividades de vigilancia y los sucesos que se le notifiquen. Los proveedores de servicios tendrán información valiosa sobre seguridad operacional mediante sus SMS y sistemas de notificación. La percepción que el Estado tiene debería ser una mezcla de dicha información para crear una visión común, lo que permitirá que se determinen en común las medidas necesarias para atenuar los riesgos prioritarios. Esto puede a su vez ampliarse al nivel regional, con las oportunidades de compartir experiencias, metodologías y soluciones para el sistema entre los Estados, a fin de proporcionar una imagen regional de los riesgos relacionados con la seguridad operacional. La Red de analistas de AESA constituye un buen ejemplo de los casos en que pueden lograrse beneficios a nivel regional.

3. MEDIDAS ACTUALES Y FUTURAS PARA IMPLANTAR EFECTIVAMENTE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

3.1 La OACI ya proporciona textos de instrucción y de orientación para apoyar la aplicación del Anexo 19. Cabe señalar que la OACI ha elaborado un plan de lanzamiento del Anexo 19 para fomentar la aplicación de los SARPS relativos a la gestión de la seguridad operacional, junto con las disposiciones y objetivos del Plan global para la seguridad operacional de la aviación (GASP), con el apoyo de la publicación de la tercera edición del *Manual de gestión de la seguridad operacional (SMM)* (Doc 9859), estructurado de conformidad con los marcos SSP y SMS y que abarca orientación e instrumentos detallados elaboradas para la implantación de SSP y SMS. Además, se ha actualizado tanto el sitio Web de la OACI sobre gestión de la seguridad operacional, para proporcionar información sobre la aplicación del Anexo 19, como el material didáctico de la OACI relativo a la gestión de la seguridad operacional a fin de reflejar las últimas novedades de esta última.

3.2 Es evidente que dicho material de apoyo y la instrucción serán cada vez más importantes a medida que evolucione la implantación de la gestión de la seguridad operacional; además, para aplicar el Anexo 19 efectivamente, debe considerarse más ampliamente el nivel general de apoyo a fin de permitir una escala de actividades diferente. La presentación de instrucción por Internet y el *Manual de gestión de la seguridad operacional (SMM)* (Doc 9859) constituyen un excelente inicio, pero no bastan para modificar el nivel de capacidad y la mentalidad general de la comunidad mundial. Debería considerarse la búsqueda de recursos a nivel mundial o regional para un importante programa de acción que incluya (entre otras cosas) lo siguiente:

- a) integración de textos e instrumentos elaborados por grupos internacionales de partes interesadas [tales como los producidos por el Grupo internacional de colaboración sobre el sistema de gestión de la seguridad operacional (SMICG)];
- b) expertos regionales de jornada completa para apoyar la implantación de los SMS de los proveedores de servicios, ofreciendo instrucción y luego tutoría práctica durante la vigilancia a nivel estatal;
- c) elaboración de criterios de calificación para los programas de instrucción sobre SMS a fin de apoyar la competencia y la normalización de la instrucción a nivel mundial;
- d) organización de instrucción conjunta industria/autoridad, a fin de facilitar una visión común respecto a la caracterización de la gestión efectiva de la seguridad operacional; y
- e) seminarios regionales y creación de redes en que puedan compartirse los mejores éxitos de SMS y otras experiencias de aprendizaje y establecerse redes de proveedores de servicios.

3.3 En el Anexo 19 se han establecido los principios de la gestión de la seguridad operacional, pero se necesita más amplia labor para asegurarse de que ésta se convierta en un genuino sistema de seguridad operacional basado en el riesgo. Es indispensable elaborar una visión común para evaluar la seguridad operacional, así como el progreso logrado en relación con las iniciativas de la OACI.

4. GESTIÓN DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL Y SARPS

4.1 En el estudio realizado por el Grupo de trabajo sobre notificación de diferencias (FDTF), de la OACI, se señaló la distancia creciente entre la adopción de SARPS por la OACI y su aplicación por los Estados, lo que causa gran preocupación dado que la comunidad de aviación en conjunto debería estar mejorando la aplicación global de los SARPS y, por ende, la gestión global de la seguridad operacional.

4.2 El tema de la interpretación e implantación se ha señalado como un problema persistente en este contexto. Se necesita alguna forma de control de la calidad para asegurarse de que la falta aparente de claridad no tenga repercusiones negativas en la debida aplicación de los SARPS, especialmente en un momento en que se está considerando, en el contexto global de la gestión de la seguridad operacional, introducir reglamentos basados en la performance. Esto se debe en parte a la ausencia de un mecanismo eficaz de recogida de comentarios.

4.3 Un elemento de dicho control de la calidad podría consistir en un mecanismo transparente de recogida de comentarios para mejorar la calidad de los SARPS y su coherencia con los textos de orientación pertinentes, así como la exigencia de que se evalúen las repercusiones de los cambios de que sean objeto los SARPS. Además, debería incluirse en dicho mecanismo el enfoque de

observación continua (CMA) del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP). Sería también conveniente introducir un sistema de garantía más robusto: por ejemplo, revisar la calidad y coherencia de la redacción, revisar y “purificar” los SARPS periódicamente, basándose en los comentarios recibidos, y eliminar periódicamente los SARPS ya obsoletos.

4.4 Deberían elaborarse, además, mejores textos de orientación destinados a las autoridades de reglamentación y los proveedores de servicios para que puedan entender el significado y propósito de los SARPS, lo que podría lograrse introduciendo el concepto de medio aceptable de cumplimiento (AMC), estableciendo así enlace entre los textos de orientación existentes y los SARPS pertinentes.

5. CONCLUSIONES

5.1 Se invita a la Conferencia a recomendar que la OACI elabore una hoja de ruta, en apoyo a la Resolución A38-2 de la Asamblea de la OACI, para facilitar el reforzamiento de la capacidad en materia de gestión de la seguridad operacional a nivel nacional, regional y mundial; apoye una más amplia elaboración de métodos apropiados para lograr dichos objetivos, pero sin limitarse a la instrucción, la orientación, el intercambio de experiencias y la tutoría; fomente y facilite, a nivel nacional y regional, programas para compartir datos e información pertinentes y su protección apropiada (véanse también las notas HLSC/15-WP/38 y 39), la experiencia operacional y las mejores prácticas para fomentar una cultura de seguridad operacional; y adopte las medidas necesarias para mejorar el control de la calidad y el mecanismo de publicación de SARPS y asegurar mayor coherencia entre los SARPS y los textos de orientación, con miras a reducir la notificación de diferencias.

— FIN —