



OACI

Organización de Aviación Civil Internacional
Oficina para Norteamérica, Centroamérica y Caribe

NOTA DE INFORMACIÓN

DG/01/21 — NI/07
19/03/21

**Reunión Virtual para Directores Generales de las Autoridades de Aviación Civil (AAC) sobre
recuperación y reinicio de la aviación en los Estados de Norteamérica, Centroamérica y Caribe
(NACC)**

14 de abril de 2021

**Cuestión 4 del
Orden del Día:**

**Asuntos pertinentes de implementación de seguridad operacional, seguridad
de la aviación y navegación aérea**

**ASISTENCIA EN EL ÁREA DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES (AIG) PARA ESTADOS DE
CENTROAMERICA Y CARIBE**

(Presentada por la Secretaría)

RESUMEN EJECUTIVO

Esta nota presenta la estrategia propuesta para la implementación en el área de investigación de accidentes e incidentes (AIG) para los Estados Centroamericanos y del Caribe.

Acción:	Las acciones sugeridas se presentan en la Sección 7.
Objetivos Estratégicos:	<ul style="list-style-type: none">• Seguridad Operacional
Referencias:	<ul style="list-style-type: none">• Doc 7300, Convenio sobre Aviación Civil Internacional• Anexo 13, Investigación de accidentes e incidentes de aviación• Anexo 19, Gestión de la seguridad operacional• Doc 9734, Manual de vigilancia de la seguridad operacional - Parte A - Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad operacional• Doc 9734, Manual de vigilancia de la seguridad operacional, Parte B - Establecimiento y gestión de una organización regional de vigilancia de la seguridad operacional• Doc 9756, Manual de investigación de accidentes e incidentes de aviación, Parte I - Organización y planificación• Doc 9756, Manual de investigación de accidentes e incidentes de aviación, Parte II - Procedimientos y listas de verificación• Doc 9756, Manual de investigación de accidentes e incidentes de aviación, Parte IV - Presentación de informes• Doc 9859, Manual de gestión de la seguridad• Doc 9946, Manual sobre organización regional de investigación de accidentes e incidentes• Doc 9962, Manual sobre políticas y procedimientos de investigación de accidentes e incidentes• Doc 10053, Manual sobre protección de la información sobre seguridad operacional, Parte I - Protección de registros de investigación de accidentes e incidentes

1. Introducción

1.1 Sin lugar a dudas, la actividad de investigar accidentes de aviación es una de las acciones más antiguas, enfocada en la gestión de la seguridad operacional. No obstante, en los últimos años, se ha hecho cada vez más aparente que diversos Estados no le han dado una prioridad adecuada a esta actividad, lo cual incrementa el riesgo.

1.2 A través del programa de auditorías del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP), la OACI ha buscado identificar la fortaleza de los sistemas de aviación de los Estados para evaluar su habilidad de honrar los compromisos bajo el Convenio de Chicago y sus Anexos técnicos respecto a la implementación de las normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI. Considerando que este programa inició con un enfoque principal en las áreas de Operaciones de aeronaves (OPS) y aeronavegabilidad (AIR), estas áreas, por supuesto, terminaron recibiendo más atención, y por ende, lograron un nivel más alto de cumplimiento en el contexto general de la aviación internacional. Conforme fue progresando el programa USOAP para incluir otras áreas, incluyendo la Investigación de accidentes e incidentes (AIG), se enfatizaron sus deficiencias.

1.3 El escenario actual revela la necesidad de poner mayor atención a la investigación de accidentes, no solo por su contribución directa para la prevención de accidentes, pero también por su participación en los Programas de seguridad operacional de los Estados, el cual es una fuente importante de datos para su análisis.

2. El panorama AIG en las Regiones NAM/CAR

2.1 En el contexto de las Regiones NAM/CAR, los datos disponibles indican que hay deficiencias importantes en el área AIG, principalmente en Centroamérica y el Caribe (CAR). La primera se refiere a la falta de independencia. Solamente cinco Estados en las Regiones NAM/CAR cuentan con una autoridad independiente y están en posición de instituir investigaciones sin interferencia.

2.2 En la actualidad, tenemos 19 Estados cuyas autoridades de aviación civil (AAC) tienen la responsabilidad de investigar accidentes e incidentes. Este tipo de estructura termina siendo un prejuicio para la actividad de investigación, afectando significativamente su eficiencia, la cual no siempre es percibida. Además, genera potenciales conflictos de interés y resulta en una desmovilización del sector AIG, ya que la AAC tiene la tendencia a dar prioridad a las actividades normativas y de supervisión en detrimento a las tareas de investigación que son consideradas como “complementarias”.

2.3 Otra preocupación está estrechamente relacionadas con la anterior y se refiere a la organización y al personal. Desafortunadamente, tan solo unos pocos Estados en la Región CAR asignan personal adecuado (en cantidad y calidad) para cumplir con los requerimientos AIG. En la mayoría de los casos, estar bajo la AAC es un gran colaborador, ya que la AAC no percibe a la actividad de investigación como una prioridad para asignarle recursos cuando están en disputa por otras áreas de la autoridad. La tercera preocupación principal está relacionada con la conducción de la investigación y está basada en gran parte en la falta de implementación de documentación apropiada (por ejemplo, procedimientos, material de orientación, políticas, etc.). Como resultado, la Región CAR presenta una implementación efectiva (EI) de nivel mediano a bajo en AIG.

3. La estrategia de asistencia AIG

3.1 Con la finalidad de tratar las deficiencias de los Estados y mejorar sus niveles de implementación en AIG, la Oficina Regional NACC desarrolló una estrategia (Apéndice) para su aplicación a los Estados candidatos que cumplan algunos de los pre-requisitos. El objetivo de la estrategia es el de brindar a los Estados una estructura funcional de investigación de accidentes e incidentes, a mediano plazo, mientras que el establecer acciones a largo plazo para tratar por completo las responsabilidades de los Estados en materia AIG, como Estado contratante de la OACI.

3.2 Pre-requisitos para la adopción de la estrategia

3.2.1 A pesar de que es suficiente que un Estado sea voluntario para la aplicación de la estrategia en la designación de un punto focal AIG, para que se puedan establecer las actividades de accidentes e incidentes con un mínimo de eficiencia, se deben cumplir ciertas pre-condiciones adicionales.

3.2.2 Primero, es necesario contar con el compromiso por parte del Estado, ya que se discutirá inevitablemente la adjudicación de recursos y priorización en un ambiente de altas demandas como el de la aviación. Este compromiso tiene una importancia cada vez más importante si se toma en cuenta que el AIG está debajo de la AAC del Estado, debido a la potencial competencia de recursos, además de los potenciales conflictos de intereses.

3.2.3 La otra condición esencial para el éxito de la asistencia es la adjudicación de personal mínimo a tiempo completo, sin importar el tamaño y la complejidad del sistema de aviación civil del Estado.

3.2.4 Es importante aclarar que la estructura de un sector AIG dependerá en las características de dicho sistema, pero esto debería determinarse a lo largo de la asistencia, siendo parte de la estrategia propuesta.

3.3 La opción de adherirse a un modelo de Organización Regional de investigación de accidentes e incidentes (RAIO)

3.3.1 Es también importante que el Estado sepa que la adopción de un modelo RAIO puede representar grandes ahorros en términos de recursos, pero solamente será percibido a mediano y largo plazo, mientras que la adjudicación inicial todavía es necesaria.

3.3.2 En este caso, una autoridad independiente de investigación de accidentes (lo cual sigue siendo un requerimiento) puede tener una estructura muy simple, ya que únicamente tratará tareas administrativas. Frecuentemente, lo que se espera de este tipo de autoridad será: recibir notificaciones, delegar investigaciones, aprobar informes, controlar recomendaciones, reunir información de seguridad operacional, y (muy importante) lidiar con la aprobación interna de las contribuciones financieras anuales que corresponden al Estado para la operación de la RAIO.

4. Criterios para la selección de Estados para la Estrategia de Asistencia AIG

4.1 Mientras que el modelo que se presenta está diseñado para asistir a los Estados con un alto nivel de deficiencias, también se puede aplicar de manera indistinta a cualquier Estado que desee avanzar en su nivel de EI, aumentando la eficiencia de la actividad de investigación de accidentes e incidentes y contribuyendo para la mejora de los niveles de seguridad operacional.

4.2 Habiendo dicho esto, ya que la aplicación de esta estrategia consumirá mucho tiempo para el experto en AIG de la Oficina Regional NACC; puede establecerse una prioridad para que los Estados reciban asistencia.

4.3 Las prioridades se basarán en los siguientes criterios:

- a) Estados con un punto focal AIG asignado a tiempo completo (de preferencia un investigador calificado permanente);
- b) Estados con EI bajo en AIG;
- c) Estados voluntarios;
- d) Estados con apoyo logístico para la misión, con acceso a los documentos e instalaciones.

5. Estrategia para la mejora de AIG

5.1 La estrategia ha sido diseñada con un acercamiento de tres fases:

- **Fase 1** – Construyendo la capacidad nacional. Consiste en la provisión de asistencia personalizada para Estados individuales para mejorar y mantener un nivel mínimo de eficiencia en las actividades relacionadas con la investigación de accidentes e incidentes. La asistencia brindada aquí dará apoyo al NACC SAP para los Estados que sean considerados.
- **Fase 2** – Construyendo la cooperación regional. La estrategia brindará asistencia a los Estados en el establecimiento de mecanismos de cooperación (MoC) en el dominio AIG.
- **Fase 3** – Estableciendo la Organización Regional de Investigación de Accidentes. A largo plazo, después de que se implementen todas las condiciones previas, esta iniciativa asistirá en la evolución de un MoC a una RAIO.

5.2 El bajo nivel de implementación en AIG refleja un escenario complejo, especialmente en el Caribe, por ende, la estrategia propuesta podría requerir varios años para ser llevada a cabo efectivamente. Además, ya que está dirigida a Estados voluntarios, solamente puede establecerse efectivamente si los Estados tienen, como un punto de inicio mínimo:

- Compromiso continuo al AIG
- Por lo menos un investigador a tiempo completo permanente como contraparte para la estrategia

Nota 1: La asignación de un investigador a tiempo completo se refiere a la contraparte requerida en la parte del Estado para planificar e implementar la estrategia en coordinación con la Oficina Regional NACC y no impide que el Estado tenga más personal (incluyendo otros investigadores) para cumplir con sus obligaciones en el campo de AIG.

6. Consideraciones finales

6.1 Es importante mencionar que esta estrategia representa una vista genérica del tratamiento que requerirá una personalización para lidiar con las necesidades y características de cada Estado de manera adecuada y está dirigida a proporcionar una hoja de ruta para facilitar la implementación de las SARPS relacionadas con AIG.

6.2 Cualquier pregunta o sugerencia de mejora puede dirigirse al Sr. Fernando Camargo, Especialista Regional en Asistencia Técnica y punto focal AIG en la Oficina Regional NACC en la dirección fcamargo@icao.int.

7. Acciones recomendadas

7.1 Se invita a los Estados de Centroamérica y del Caribe a tomar en consideración las siguientes acciones recomendadas:

Que los Estados deberían:

- a) tener, como mínimo, un punto focal AIG asignado a tiempo completo (de preferencia un investigador calificado permanente);
- b) intentar identificar brechas en la legislación principal de aviación en lo relativo a requerimientos AIG;
- c) fomentar el establecimiento de una autoridad de investigación de accidentes independiente, proporcional a la complejidad de su sistema de aviación; y
- d) fomentar la cooperación regional a tomar ventaja de las sinergias dirigidas inicialmente a lidiar con las necesidades relacionadas con la instrucción, la elaboración de reglas, notificaciones y recolección y análisis de información.

APÉNDICE

ESTRATEGIA DETALLADA PARA LA IMPLEMENTACIÓN AIG

Fase 1 – Construyendo la capacidad nacional

Actividades

Paso 1.1: Familiarización externa y análisis de brecha

- Identificación de la complejidad de sistema de aviación civil del Estado
- Identificación de la infraestructura legal
- Evaluación preliminar de la documentación relevante (por ejemplo, regulaciones, procedimientos, políticas, etc.)
- Identificación de áreas de mejora/desarrollo

Paso 1.2: Misión de asistencia en sitio

- Identificación de infraestructura y recursos disponibles
- Establecimiento de prioridades
- Asistencia inicial en la corrección de temas principales
- Orientación en el desarrollo de un Plan de Acción Correctiva (CAP)

Paso 1.3: Desarrollo del CAP

- El Estado debe desarrollar el CAP de conformidad a las prioridades acordadas en el Paso 2
- Uso de teleconferencias para apoyar/guiar al Estado en el desarrollo
- Aprobación de los Estados del CAP

Paso 1.4: Implementación de acciones correctivas

- Uso de teleconferencias para apoyar la implementación
- Misión de seguimiento en el sitio a mediano plazo (dependiendo de la complejidad del CAP)

Paso 1.5: Verificación en el sitio

- Misión final de verificación en el sitio (para apoyar la validación de la solicitud de misión)
- Enmienda del CAP, en caso de ser necesario, con un seguimiento subsecuente y nueva verificación

Metas y Objetivos

Meta 1.1: Lograr un nivel aceptable de infraestructura en cada Estado Centroamericano y del Caribe para apoyar adecuadamente en apoyo a todas las actividades relacionadas con AIG:

- Objetivo 1.1.1: Contar con una estructura clara y bien documentada para la Unidad de AIG de los Estados establecida y aprobada en el nivel adecuado
- Objetivo 1.1.2: Tener un mecanismo efectivo para identificar las necesidades mínimas de recursos humanos para la unidad AIG implementada en cada Estado
- Objetivo 1.1.3: Lograr un nivel aceptable de recursos humanos calificados apropiados en la unidad AIG en cada Estado
- Objetivo 1.1.4: Lograr un nivel aceptable de equipo, medios de transporte y comunicación disponibles para la unidad AIG en cada Estado
- Objetivo 1.1.5: Lograr un nivel aceptable de financiamiento permanente para la unidad AIG en cada Estado

Meta 1.2: Lograr un nivel aceptable de competencia en la calificación de investigadores en Centroamérica y el Caribe:

- Objetivo 1.2.1: Establecer una base de datos regional de investigadores de accidentes en la Oficina Regional NACC para Centroamérica y el Caribe
- Objetivo 1.2.2: Tener una política adecuada de investigación de accidentes establecida en un nivel adecuado en cada Estado
- Objetivo 1.2.3: Tener un programa de instrucción adecuado de investigación de accidentes implementado en cada Estado
- Objetivo 1.2.4: Tener un plan de instrucción personalizado de investigación de accidentes periódica (3 a 5 años) implementado en cada Estado

Meta 1.3: Lograr un nivel aceptable de consistencia en el desempeño de las actividades relacionadas con AIG en Centroamérica y el Caribe

- Objetivo 1.3.1: Tener reglamentaciones relacionadas con AIG que cumplan con los requerimientos del Anexo 13 en cada Estado
- Objetivo 1.3.2: Tener todos los procedimientos relacionados con AIG implementados en cada Estado
- Objetivo 1.3.3: Tener todo el material de orientación relacionado con AIG implementado en cada Estado
- Objetivo 1.3.4: Tener toda la coordinación necesaria y arreglo de mecanismos (por ejemplo, MoUs) implementados en cada Estado

Meta 1.4: Lograr una mejora continua en el nivel de independencia en los procesos de investigación de accidentes:

- Objetivo 1.4.1: Contar con todas las brechas en la legislación principal de la aviación relacionadas con la independencia de la autoridad de investigación de accidentes y el proceso de investigación identificado para cada Estado
- Objetivo 1.4.2: Contar con todas las enmiendas necesarias para la legislación principal de la aviación redactadas para cada Estado
- Objetivo 1.4.3: Mantener una tendencia de mejora en el nivel de implementación de medidas para evitar potenciales conflictos de intereses en los procesos de investigación

Fase 2 – Construyendo cooperación regional**Actividades****Paso 2.1: Estudiando los conceptos de Mecanismos de Cooperación (MoC) y Organización Regional de investigación de accidentes e incidentes (RAIO)**

- Presentación y discusiones sobre el concepto de Mecanismos de Cooperación
- Presentación y discusiones sobre el concepto y modelos de RAIO
- Los escenarios regionales (GRIAA y Caribe) y los beneficios potenciales del MoC
- Identificación de miembros potenciales de un MoC en el Caribe

Paso 2.2: Construyendo los Términos de Referencia

- Estableciendo los elementos principales de cooperación para el MoC en el Caribe
- Redactando los Términos de Referencia del MoC del Caribe
- Revisión de los Términos de Referencia del GRIAA (en caso de que el GRIAA lo considere necesario)
- Entrega a los Estados

Paso 2.3: Desarrollo de planes de trabajo

- Plan de trabajo para la consolidación/mejora del GRIAA
- Plan de trabajo para el establecimiento del MoC en el Caribe

Paso 2.4: Implementación de los planes de trabajo

- Uso de teleconferencias para apoyar la implementación
- Asistencia/seguimiento en las misiones en sitio (de ser necesario)

Metas and Objetivos

Meta 2.1: Contar con un mecanismo de cooperación en AIG establecido para los Estados del Caribe:

- Objetivo 2.1.1: Lograr el compromiso de todos los potenciales Estados miembros
- Objetivo 2.1.2: Contar con los elementos estructurales principales y las funcionalidades del mecanismo bien definidas
- Objetivo 2.1.3: Redactar los términos de referencia
- Objetivo 2.1.4: Tener los Términos de Referencia aprobados por todos los Estados interesados
- Objetivo 2.1.5: Contar con un plan de trabajo para la implementación desarrollado y aprobado por los Estados
- Objetivo 2.1.6: Implementar el plan de trabajo

Meta 2.2: Tener al GRIAA consolidado como un Mecanismo de Cooperación en AIG para los Estados Centroamericanos:

- Objetivo 2.2.1: Lograr el compromiso de los Estados miembros
- Objetivo 2.2.2: Tener identificadas las brechas en la infraestructura del GRIAA
- Objetivo 2.2.3: Tener un plan de trabajo para la implementación desarrollado y aprobado por los Estados
- Objetivo 2.2.4: Implementar el plan de trabajo