



NOTA DE ESTUDIO

DECIMOCUARTA CONFERENCIA DE NAVEGACIÓN AÉREA

Montreal, Canadá, 26 de agosto - 6 de septiembre de 2024

Cuestión 1: Actualización sobre el Plan de Actividades 2023-2025 de la OACI y planificación estratégica a largo plazo

1.1: Reordenamiento del plan de actividades 2023-2025 de la OACI

EVOLUCIÓN DE LOS MÉTODOS DE AUDITORÍA EN RESPUESTA A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE AVIACIÓN

(Nota presentada por Nueva Zelandia y copatrocinada por Australia, el Canadá y el Reino Unido)

RESUMEN

En esta nota se analiza la necesidad de que los métodos de auditoría del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) puedan adaptarse a las tecnologías y a los enfoques de reglamentación nuevos y emergentes de la aviación. La rapidez con que se producen los cambios tecnológicos está incitando a los Estados a usar cada vez más marcos de reglamentación flexibles y basados en el rendimiento. Estos marcos pueden diferir de los mecanismos prescriptivos que se encuentran en algunas normas y métodos recomendados (SARPS), pero dan resultados de seguridad operacional sólidos.

A fin de que los Estados puedan emplear soluciones de reglamentación innovadoras para hacer frente a los desafíos que plantean las nuevas tecnologías, deberían examinarse los métodos de auditoría del USOAP con vistas a que se puedan evaluar enfoques de reglamentación orientados a los resultados y basados en el rendimiento. Ello permitiría que se reconociesen debidamente otros medios que un Estado podría emplear para lograr los resultados de seguridad operacional deseados, distintos de la aplicación directa de SARPS prescriptivos.

Un mecanismo para lograrlo consistiría en adaptar el método de la evaluación de la implementación del programa estatal de seguridad operacional (SSPIA). Mediante la SSPIA se trata de comprender la estructura del sistema de vigilancia de la seguridad operacional de la aviación de un Estado antes de evaluar su rendimiento con pruebas que corroboran la implementación y el mantenimiento de su programa estatal de seguridad operacional. La incorporación de este tipo de enfoque a las auditorías del USOAP, como complemento de los métodos de auditoría tradicionales, proporcionaría suficiente flexibilidad para evaluar el cumplimiento de un entorno de reglamentación basado en los resultados y de un entorno prescriptivo.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:

- solicitar que la OACI estudie cómo puede incorporarse al USOAP un enfoque de evaluación basado en los resultados, centrado en la posible adaptación de un método de evaluación similar a la SSPIA como base para la auditoría del cumplimiento de la seguridad operacional; y
- recomendar que los grupos expertos de la OACI tengan en cuenta protocolos de evaluación basados en los resultados y características de rendimiento para su inclusión en los SARPS a medida que se desarrollen, a fin de brindar apoyo a los Estados en la aplicación de esos SARPS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Si bien los marcos de reglamentación prescriptivos tradicionales desempeñan un papel importante en la seguridad operacional de la aviación en todo el mundo, un número cada vez mayor de Estados han comprobado que es más fácil lograr e implementar cambios operacionales rápidos en la industria de la aviación mediante marcos de reglamentación basados en el rendimiento. La manifestación más evidente de esto son los nuevos participantes, las nuevas tecnologías y las iniciativas de sostenibilidad, en las que las limitaciones de tiempo y recursos asociadas a la actualización de los reglamentos prescriptivos pueden obstaculizar la innovación en todos los ámbitos del sistema de aviación.

1.2 Los Estados y la industria pueden obtener ventajas considerables mediante el uso de marcos de reglamentación basados en el rendimiento que hagan posible la innovación manteniendo al mismo tiempo altos niveles de seguridad operacional. La reglamentación basada en el rendimiento puede definirse como reglamentación que especifica los productos o resultados esperados, en lugar de insumos o actividades, y da flexibilidad a la entidad reglamentada para determinar cómo implementará las medidas de cumplimiento. Nueva Zelanda ya ha abogado anteriormente por un mayor uso de la reglamentación basada en el rendimiento en los SARPS para las tecnologías de aviación nuevas y emergentes ([A41-WP/107](#)), y varios Estados también han adoptado este enfoque en sus reglamentaciones nacionales.

1.3 Los SARPS de la OACI son, en su gran mayoría, de carácter prescriptivo. Así, proporcionan a los Estados una vía clara y segura de cumplimiento, ya que los SARPS abarcan un conjunto estructurado de requisitos que pueden incorporarse fácilmente a las legislaciones nacionales. Este enfoque constituye una base sólida para la armonización internacional.

1.4 Sin embargo, en algunas esferas, los resultados de seguridad operacional que persiguen los SARPS podrían abordarse con la misma eficacia mediante un enfoque de reglamentación alternativo. Algunos Estados emplean así reglamentos basados en el rendimiento, según proceda para su entorno operacional individual. Con respecto a la armonización internacional, es preciso considerar tanto la implementación de requisitos técnicos comunes como el cumplimiento de un conjunto común de resultados.

1.5 Las auditorías del USOAP y los métodos de auditoría y cumplimiento tienden tradicionalmente a seguir un camino estrecho, que refleja el carácter prescriptivo de muchos SARPS. Este enfoque funciona bien para determinar la presencia de sistemas prescriptivos de vigilancia de la seguridad operacional de la aviación. Sin embargo, resulta un medio menos eficaz para evaluar los sistemas normativos basados en el rendimiento que se centran en los resultados.

1.6 Si un Estado logra los resultados deseados en materia de seguridad operacional, pero lo hace utilizando reglamentos y procesos que se desvían de los tradicionalmente establecidos en los SARPS prescriptivos y los textos de orientación conexos de la OACI, esos resultados positivos no se reflejarán adecuadamente en los resultados de las auditorías. Esta situación puede socavar la credibilidad general del USOAP como verdadera medición del rendimiento de un Estado.

2. ANÁLISIS

2.1 A fin de proporcionar evaluaciones eficaces y significativas de los Estados, y especialmente de los que utilizan sistemas de reglamentación basados en el rendimiento para las prácticas y tecnologías de aviación nuevas y existentes, es necesario que el USOAP evolucione con vistas a adoptar métodos de auditoría más centrados en los resultados para determinar el cumplimiento de los anexos y sus respectivos SARPS.

2.2 La evaluación del rendimiento en materia de seguridad operacional de un Estado requiere un enfoque de auditoría diferente del que se usa para evaluar la conformidad de un Estado con los SARPS prescriptivos. En un enfoque basado en los resultados se trata de comprender la manera como un Estado ha estructurado y aplicado sus arreglos para satisfacer el objetivo del SARP, antes de examinar las pruebas de rendimiento para determinar si esos arreglos dan el resultado esperado. Este enfoque puede atender las diferentes necesidades de los distintos Estados, al tiempo que tiene en cuenta los componentes basados en el rendimiento de sus sistemas normativos.

2.3 La auditoría USOAP y los métodos de cumplimiento deberían estructurarse de manera que permitan emplear una combinación de mecanismos basados en los resultados y prescriptivos, que el Estado emplearía según corresponda en su entorno normativo.

2.4 El tipo de diferencia de “categoría B” ya ofrece un mecanismo para que los Estados notifiquen un medio alternativo de cumplimiento de las disposiciones de los anexos, junto con una justificación. El empleo de las diferencias de categoría B debería reconocerse y aceptarse durante la evaluación de las preguntas de protocolo relacionadas con la aplicación de las disposiciones de los anexos y las prácticas conexas, cuando las pruebas puedan corroborar el cumplimiento del Estado por un medio alternativo.

2.5 Para respaldar el uso de las diferencias de categoría B como una vía aceptable de cumplimiento, es necesario elaborar protocolos de evaluación y características de rendimiento apropiados para medir y demostrar la eficacia de un medio alternativo de cumplimiento de un Estado. Los resultados de rendimiento deberían figurar en los propios SARPS para proporcionar un punto de referencia claro y coherente con respecto al cual un Estado pueda demostrar adecuadamente la aplicación de los SARPS en términos de los resultados esperados.

2.6 La evaluación de la implementación del programa estatal de seguridad operacional (SSPIA) constituye un ejemplo de evaluación de seguridad operacional centrada en los resultados. Si un Estado ha implementado eficazmente un programa estatal de seguridad operacional (SSP) para supervisar la gestión de la seguridad operacional de la aviación, este tendrá características particulares que pueden servir para determinar si se cumplen los resultados en materia de seguridad operacional.

2.7 Aunque la OACI está trabajando actualmente para integrar la SSPIA en el USOAP, aún no está claro cuál será el resultado, ni si se está considerando la cuestión más fundamental de si se podría aplicar un enfoque de estilo SSPIA como alternativa directa a los elementos prescriptivos de la base de preguntas de protocolo del USOAP existente.

2.8 Sería de gran utilidad examinar hasta qué punto el método de la SSPIA podría complementar el método de auditoría USOAP prescriptivo existente, que se usa cuando los resultados de seguridad operacional no pueden evaluarse adecuadamente utilizando un método de evaluación basado en resultados.

2.9 La principal ventaja de este enfoque sería proporcionar un marco natural para evaluar a los Estados de una manera que examine su nivel de aplicación con respecto a la gestión de la seguridad operacional. Permitiría a la OACI aplicar un enfoque de auditoría que correspondería al entorno normativo del Estado, y cuyo resultado sería una evaluación más precisa del rendimiento en materia de seguridad operacional.

2.10 Una ventaja adicional de este enfoque sería que las auditorías basadas en prescripciones se orientarían de forma específica hacia las esferas de mayor riesgo. Si un Estado tiene un alto nivel de implementación de la seguridad operacional en una esfera determinada, y está obteniendo un rendimiento y unos resultados buenos, sería útil centrarse menos en esas esferas y más en aquellas en las que la implementación es menos evidente.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Una evolución cuidadosa y ponderada de los métodos del USOAP brinda la oportunidad de acrecentar la eficiencia y la eficacia de las auditorías de la OACI. El empleo de prácticas nuevas permitiría estructurar una auditoría para que se adapte y dé respuesta a los distintos entornos de reglamentación y a los sistemas de vigilancia de la seguridad operacional de la aviación de cada Estado y, al hacerlo, se podrían reconocer medios alternativos para alcanzar los resultados establecidos por los SARPS.

3.2 A esos efectos, métodos de evaluación similares a la de la SSPIA, o basados en ella, deberían constituir la base de evaluación del cumplimiento, que a su vez puede tener en cuenta enfoques basados en el rendimiento y prescriptivos en función de las capacidades, el apetito de riesgo, el entorno operacional y los niveles de recursos del Estado.

3.3 La elaboración de SARPS nuevos y enmendados, así como de textos de orientación, debería incluir protocolos de evaluación basados en los resultados que definan claramente de qué manera pueden demostrar los Estados un nivel de rendimiento en materia de seguridad operacional equivalente al que se establece en los anexos. Esto permitirá a los Estados elegir el enfoque de reglamentación que más les convenga para hacer frente a los riesgos de seguridad operacional relacionados con los nuevos participantes, las nuevas tecnologías y las nuevas iniciativas de sostenibilidad, y que la OACI pueda evaluar de manera más eficaz si los Estados están alcanzando el nivel deseado de rendimiento en materia de seguridad operacional y los resultados esperados.

— FIN —