



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

Sexta Reunión de Directores de Aviación Civil del Caribe Central (C/CAR DCA/6)
Nassau, Bahamas, 02 al 04 de julio de 2003

C/CAR DCA/6 - NE/08

16/05/03

**Cuestión 4 del
Orden del Día:**

Vigilancia de la Seguridad Operacional

**ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CARIBE CENTRAL SOBRE EL PLAN GLOBAL
PARA LA SEGURIDAD AERONÁUTICA (GASP) Y LA EXPANSIÓN DEL PROGRAMA
UNIVERSAL DE AUDITORÍA DE LA VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL
(USOAP)**

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

Esta Nota de Estudio presenta los antecedentes del Plan Global para la Seguridad Aeronáutica, así como del Programa Universal OACI de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) y las conclusiones de la fase inicial de esta auditoría. Asimismo, incluye información sobre el futuro desarrollo del USOAP, y su expansión a los Anexos 11, 13 y 14. Esta nota también describe, brevemente, las actividades regionales de la OACI.

1. Plan Global para la Seguridad Aeronáutica (GASP)

1.1 La Resolución A32-15 de la Asamblea de la OACI reconoció que la percepción pública sobre la seguridad de la aviación está basada en el número de los accidentes de aeronaves y no en **la tasa de accidentes**; y observó que el incremento esperado en el volumen de la aviación civil internacional resultará en un aumento del número de accidentes de aeronaves, a menos que la tasa de accidentes sea reducida.

1.2 Debido al incremento del volumen del tránsito es probable que un aumento en el número de accidentes debilite la confianza pública en la aviación civil, a pesar de que el promedio actual de accidentes es relativamente bajo. Como consecuencia, esto afectará el crecimiento en la industria. La Asamblea enfatizó la necesidad de reducir el promedio de accidentes fatales en las operaciones de transporte aéreo, y reconoció que debido al aumento en el promedio de accidentes se requerirá que los participantes en la industria de la aviación, incluyendo la OACI, el explotador aéreo y los fabricantes de aeronaves tengan nuevos acercamientos en lo que respecta a este incremento de accidentes.

1.3 Por lo tanto, el Plan Global para la Seguridad Aeronáutica (GASP), identificará y dará prioridad a tareas y programas que puedan producir los mejores dividendos en materia de seguridad y reducir las tasas de accidentes a escala mundial. La base de datos del GASP llevará a cabo revisiones anuales sobre los factores causales de accidentes/incidentes, incluyendo el Sistema de Notificación de datos de accidentes/incidentes (ADREP) de la OACI, y difundirá los resultados para aplicarlos en los programas de prevención de accidentes. A través de programas complementarios como el Plan Global para la Seguridad Aeronáutica (GASP), han surgido iniciativas regionales como el Grupo Panamericano de Seguridad de Aviación (PAAST) dirigido por IATA, OACI y por la "Flight Safety Foundation" (FSF).

2. Actividades GASP en las Regiones CAR/SAM

2.1 La seguridad y eficiencia de las aeronaves en movimiento en la superficie del aeropuerto ha disminuido debido a la falta de estructura, estandarización, entrenamiento formal, incremento de tránsito, y a la complejidad de pistas y calles de rodaje. Debido a esto, la Oficina Regional de la OACI llevó a cabo la Conferencia NAM/CAR/SAM sobre Seguridad e Incursiones en las Pistas, en colaboración con México. La Dirección General de Aeronáutica Civil de México (DGAC), Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), y Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) en la Ciudad de México fueron los anfitriones de este evento del 22 al 25 de octubre 2002.

2.2 Como se mencionó en el par.1.1.1, se deduce que el aumento esperado en el volumen de la aviación civil internacional redundará en un aumento de accidentes de aeronaves, a menos que el porcentaje de accidentes sea reducido. Con esto en mente, la OACI, junto con la Agencia Centroamericana de Seguridad Aeronáutica (ACSA), organizaron un Seminario/Taller sobre Investigación y Prevención de Accidentes, que se llevó a cabo en San José, Costa Rica del 10 al 13 de febrero de 2003.

2.3 La cultura nacional determina cada aspecto del sistema aeronáutico, entre otras cosas. Con el arraigo en esta cultura, la organización influye en cómo interactúan entre sí los miembros de un grupo y otros grupos profesionales. Por lo tanto, los esfuerzos que se lleven a cabo para una mejor seguridad aeronáutica deberían considerar las cuestiones culturales. Para tomar en cuenta lo anterior, la OACI con la cooperación de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México, (ASPA), llevó a cabo un Seminario Regional sobre asuntos inter-culturales en la Seguridad Aeronáutica los días 5 y 6 de marzo de 2003, en la Ciudad de México.

2.4 La DGAC de Jamaica fue el anfitrión del Segundo Seminario/Taller Regional sobre el Transporte y Manejo de las Mercancías Peligrosas, del 2 al 5 de junio de 2003. Este evento no sólo actualizó los conocimientos de los participantes con respecto al Anexo 18 de la OACI - *Transporte sin Riesgos de Mercancías Peligrosas por vía Aérea*, sino que también amplió el contenido del mismo, como un documento de ayuda en las experiencias cotidianas operacionales sobre los programas de prevención y cumplimiento regulatorio de las Agencias Internacionales, de la Dirección General de Aeronáutica Civil de los Estados/Territorios y de los Operadores.

2.5 Debido al incremento, nuevamente, de accidentes fatales atribuidos al impacto sobre el suelo sin pérdida de control (CFIT) que indica la necesidad de incrementar urgentemente la capacitación, la Oficina NACC de la OACI conjuntamente con el grupo Regional PAAST planean programar un Seminario/Taller de seguimiento ALAR/CFIT para llevarse a cabo tentativamente en noviembre de 2003. El lugar y fechas están por determinar.

2.6 Asimismo, la OACI y la Administración Federal de Aviación de Estados Unidos (FAA), tienen programado llevar a cabo un Taller de Certificación de Aeropuertos para las Regiones del Caribe y Sudamérica, bilingüe (español/inglés). El lugar y fechas también están por determinar.

3. Estado del USOAP, OACI

3.1 Un informe exhaustivo fue presentado a la 33 Sesión de la Asamblea. El mandato de la Asamblea en 1998 fue exitosamente alcanzado, con la excepción de algunos Estados/Territorios, los cuales pudieron no haber sido auditados debido a las restricciones de seguridad, o consideraciones operacionales. Todos los Estados Contratantes en la Región NACC fueron auditados.

3.2 La OACI ha iniciado la conducción de misiones de seguimiento de auditorías, con el objeto de validar la implementación de los planes de acción presentados por cada Estado auditado. Dichas misiones han demostrado ser útiles para la identificación de problemas encontrados por los Estados/Territorios en la implementación de sus planes de acción, y para determinar la necesidad de una asistencia externa para resolver los problemas de seguridad descubiertos a través de las auditorías. La misión de seguimiento de auditoría del Estado se programa sólo cuando el plan de acción ha sido reportado con un 60% de cumplimiento. A partir de julio 2002, se han llevado a cabo 65 misiones de seguimiento, de las cuales 9 han sido en las Regiones NAM/CAR, como se indica a continuación:

- Estados Unidos Septiembre 05-07, 2001
- Jamaica Septiembre 14-17, 2001
- Cuba Diciembre 07-11, 2001
- Costa Rica Diciembre 13-14, 2001
- El Salvador Febrero 04-06, 2002
- Guatemala Febrero 08-12, 2002
- Bahamas Noviembre 20-22, 2002
- OECS Noviembre 25-27, 2002
- República Dominicana Febrero 17-19 de 2003
- Nicaragua Agosto 13-15 de 2003
- Honduras Programada tentativamente para el último trimestre de 2003
- Trinidad y Tabago Programada tentativamente para el último trimestre de 2003

3.3 La correlación entre los resultados del USOAP, y entre los elementos críticos del sistema de la Vigilancia de Seguridad vs la falta de implementación efectiva se muestran en el **Apéndice**.

Expansión del USOAP para la inclusión de los Anexos 11, 13 y 14 de la OACI

3.4 La Asamblea reconoció la exitosa implementación del Programa, y adoptó las siguientes dos Resoluciones:

- Resolución de la Asamblea A33-8: *Continuación y ampliación del Programa universal OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP)* que proveerá, *Inter alia*, la continuación del Programa y su expansión al Anexo 11- *Servicios de Tránsito Aéreo*, y Anexo 14 *Aeródromos*, a partir del 2004. También solicita que se emprenda, lo antes posible, la ampliación del programa a otros elementos básicos del Anexo 13 *Investigación de accidentes e incidentes de aviación*.
- Resolución de la Asamblea A33-9: *Resolución de las deficiencias identificadas por el Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional, y fomento de la garantía de calidad en los proyectos de cooperación técnica*, pide *Inter alia*, dar asistencia a los Estados/Territorios para resolver las deficiencias descubiertas por las auditorías, para el establecimiento de una función de garantía de calidad con respecto a los proyectos sobre vigilancia de la seguridad operacional, y para apoyar acuerdos tanto bilaterales como multilaterales.

Tareas preparatorias para la ampliación del Programa USOAP

3.5 De conformidad con la Resolución A33-8 de la Asamblea de la OACI el USOAP se ampliará a los Anexos 11, 13 y 14 a partir del 2004. Se ha previsto iniciar las tareas preparatorias para ampliar el programa a estos sectores a principios de 2003, lo cual representará un gran volumen de trabajo que incluye la elaboración de la documentación requerida para el proceso de auditoría, la capacitación de los auditores, la adaptación de la base de datos sobre resultados y diferencias basados en las auditorías (AFDD) y en las enmiendas de publicaciones vigentes del USOAP: (*Manual de Vigilancia de la seguridad operacional, Parte A – Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad operacional, Doc. 9734; y Manual sobre auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional Doc. 9735*); así como en la documentación interna ISO correspondiente a la Sección de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (SOA). Se utilizará la experiencia adquirida durante el ciclo inicial de auditorías correspondientes al Anexo 1 – *Licencias al personal*, Anexo 6 – *Operación de aeronave*; y Anexo 8 – *Aeronavegabilidad*.

Desarrollo de la documentación de las auditorías

3.6 Las tareas preparatorias se centrarán inicialmente en la elaboración de los documentos correspondientes a las auditorías, incluidos los cuestionarios previos a éstas; los protocolos de auditoría; los cursos de capacitación para auditores, y los textos de orientación conexos. El cuestionario previo a la auditoría será concebido como un instrumento esencial con el objeto de solicitar la información pertinente para establecer el calendario de auditorías, y para fines de planificación. Asimismo, este cuestionario proporcionará un formato de fácil referencia para que los Estados/Territorios puedan verificar el estado de aplicación de las Normas y Métodos Recomendados (SARPs), dentro de su marco nacional, y determinará las diferencias que puedan existir entre los reglamentos nacionales y las disposiciones correspondientes de los Anexos. El cuestionario previo a la auditoría constará de tres partes, a saber:

- a) Parte I: Preguntas sobre la constitución orgánica de las entidades competentes del Estado, encargadas del control y supervisión de los sectores objeto de la auditoría;
- b) Parte II: Preguntas sobre la envergadura de las actividades aeronáuticas en el Estado con relación a los sectores objeto de la auditoría; y
- c) Parte III: Tablas en las que se reproducen cada una de las disposiciones del Anexo, en las cuales se pedirá a los Estados/Territorios que indiquen su grado de cumplimiento de los SARPs, y proporcionen referencias a su legislación nacional, cuando corresponda.

3.7 El cuestionario previo a la auditoría a todos los Estados contratantes se enviará en formato impreso y electrónico (basado en la WEB) durante el segundo trimestre de 2003. Se espera que los Estados/Territorios respondan a las Partes I y II dentro de un plazo de seis semanas para facilitar que la OACI efectúe un examen minucioso que pueda servirle al planificar y programar las auditorías. Toda la información proporcionada por los Estados/Territorios estará sujeta a verificación durante la auditoría.

3.8 Los protocolos de auditorías serán desarrollados para cada área, estableciendo procedimientos de auditoría transparentes y estándar, y proporcionando a los Estados/Territorios y a los auditores una guía relacionada con los aspectos a ser auditados y a posibles preguntas a ser contestadas. El protocolo de auditoría verificará el estado de implementación en cada área en particular, indicando si el Estado cumple o se adhiere a los requisitos de la Convención de Chicago, a las Normas y Métodos Recomendados (SARPs) relevantes, medidas aplicables en los Servicios de Navegación Aérea, Gestión del Tránsito Aéreo (Doc 4444, PANS-ATM), o material de orientación.

3.9 Se espera que la primera fase haya iniciado a principios de febrero de 2003 y que termine a finales de septiembre 2003. Una implementación exitosa de la primera fase dependerá de la contribución de la sección y del oficial que no pertenezcan al área de operaciones, como por ejemplo, del departamento de Subdirección de Idiomas y Publicaciones (LPB). Una coordinación efectiva es esencial para asegurar este éxito.

3.10 La segunda fase consistirá en poner a prueba los textos de instrucción, y en impartir la capacitación a los posibles auditores en la Sede, así como en las Oficinas Regionales. Se ha previsto un total de seis sesiones de capacitación, dos de las cuales se llevarán a cabo en la Sede, y cuatro se realizarán en determinadas Oficinas Regionales. La capacitación iniciará a principios de octubre de 2003, y concluirá para enero de 2004. La capacitación de expertos en los Estados/Territorios y Oficinas Regionales disminuirá, en definitiva, el costo de las misiones, ya que la mayoría de los auditores provendrían de la misma región en que se efectuarían las auditorías, reduciendo así el costo global de la gestión del Programa.

3.11 Las tareas administrativas, tales como la elaboración del Memorando de Acuerdo (MOU), aplicable a la realización de auditorías en los sectores objeto de la ampliación; la contratación del personal requerido y la elaboración de un calendario de auditorías, se llevarán a cabo durante las dos primeras fases. La tercera fase, la realización de las auditorías, se iniciará en febrero de 2004.

Realización de las Auditorías

3.12 La realización de las auditorías en los sectores objeto de la ampliación, requerirá de la disponibilidad de un número considerable de expertos calificados y con experiencia. No sería económicamente viable ni rentable, en función de los costos, contratar a todos los expertos como personal de la OACI. Para resolver este problema, la Secretaría propone el cuadro orgánico que se describe en los párrafos siguientes:

Cuadro Orgánico de las Auditorías

3.13 La Sección de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (SOA) en la Sede mantendrá personal de gestión, a un número limitado de expertos especialistas en Normas y Procedimientos (SPO) y de analistas. Las principales funciones del SOA se concentrarían en las siguientes actividades:

- desarrollo de protocolos de auditoría;
- normalización de los procedimientos de auditoría;
- desarrollo y dirección de cursos de instrucción, relacionados con la vigilancia y la seguridad operacional;
- elaboración de textos de orientación relacionados con la vigilancia de la seguridad operacional; y
- supervisión y garantía de calidad en los procesos, y en los informes de auditoría.

3.14 Asimismo, la SOA mantendrá la responsabilidad global de planificar y programar las actividades de auditoría y de otras actividades conexas, tales como:

- realización de cursos de instrucción para auditores de vigilancia de la seguridad operacional;
- conducción de seminarios y talleres de trabajo; y
- comunicaciones y coordinación con los Estados contratantes, las Direcciones y Secciones de la OACI, y las Oficinas Regionales de la OACI.

3.15 La mayoría de los auditores provendrán de los Estados contratantes cedidos a corto plazo en calidad de auditores. Con esta finalidad, SOA tiene previsto capacitar a un número adecuado de expertos en todas las regiones de la OACI que estarán en condiciones de realizar auditorías bajo la dirección de un miembro del personal de la organización. El funcionario de la OACI se desempeñará como jefe del equipo y será un auditor adecuadamente capacitado y calificado, ya sea por parte del SOA, o por alguna otra sección de la Oficina en Montreal, apoyado por SOA, con el objeto de conducir una misión de auditoría en particular sobre seguridad operacional.

3.16 La función de las Oficinas Regionales sería ayudar a los Estados/Territorios en sus respectivas zonas de jurisdicción a poner en práctica las recomendaciones dimanantes de los resultados de las auditorías. A este respecto, SOA también capacitaría al personal de las Oficinas Regionales sobre los procesos y procedimientos de auditoría a fin de que los expertos puedan ayudar a los Estados/Territorios a resolver las deficiencias identificadas y a implementar las recomendaciones de la OACI. Un oficial regional, calificado y entrenado podrá ser requerido para conducir una auditoría o para prestar sus servicios como miembro del equipo de auditoría, si se presentara el caso.

3.17 En lo que concierne al orden en que se realizarían las auditorías, cabe recordar que el Consejo estableció algunos criterios básicos cuando se inició el programa. La Secretaría consideró que la orientación proporcionada era útil. Por consiguiente, se propone aplicar ahora estas mismas pautas, junto con los demás criterios resultantes de la experiencia adquirida durante el ciclo inicial de auditorías correspondientes a los Anexos 1, 6 y 8. Estos criterios son:

- a) la urgencia manifestada para realizar la auditoría de un Estado en particular;
- b) las solicitudes de Estados contratantes que desean ser objeto de una auditoría;
- c) el grado de cumplimiento notificado con respecto a los SARPs de los Anexos comprendidos en la Parte III del cuestionario previo a la auditoría;
- d) el hecho de que se haya establecido en el Estado una estructura orgánica para proporcionar vigilancia;
- e) el hecho de que en el Estado se haya establecido un sistema de gestión de la seguridad operacional;
- f) el nivel de la actividad aeronáutica;
- g) el grado de accidentes e incidentes de aviación;
- h) la tendencia histórica registrada con respecto al grado de aplicación de los SARPs en relación con otros Anexos que ya hayan sido auditados; y
- i) el equilibrio regional.

3.18 Dado que la universalidad es uno de los principios básicos del USOAP, durante la fase de auditorías iniciales se realizarán auditorías en todos los Estados/Territorios. Basándose en las respuestas de los Estados/Territorios al cuestionario previo a la auditoría, la fecha, el número de miembros de equipo y la duración de las auditorías específicas, se adaptarán a las necesidades concretas de la auditoría en cuestión.

4. Conclusión

4.1 Es muy importante y obligatorio por parte de los Estados/Territorios que cooperen ampliamente con la seguridad de la aviación, y en lo que concierne a los programas incluidos en el GASP, así como con las auditorías por realizarse, relacionadas con los Anexos 11 - *Servicios de Tránsito Aéreo*; Anexo 13 - *Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación*, y con el Anexo 14 - *Aeródromos*.

Por lo anteriormente señalado, se invita a la Reunión a adoptar el siguiente:

PROYECTO DE CONCLUSIÓN 6/X: - ACTIVIDADES PREPARATORIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN GLOBAL PARA LA SEGURIDAD AERONÁUTICA (GASP), Y LA AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA UNIVERSAL OACI DE AUDITORÍAS DE LA VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL (USOAP) EN EL CARIBE CENTRAL

Los Directores de Aviación Civil de los Estados/Territorios C/CAR acuerdan llevar a cabo las siguientes actividades preparatorias para el cumplimiento del GASP, y para la ampliación de las actividades USOAP a los Anexos 11, 13 y 14 de la OACI:

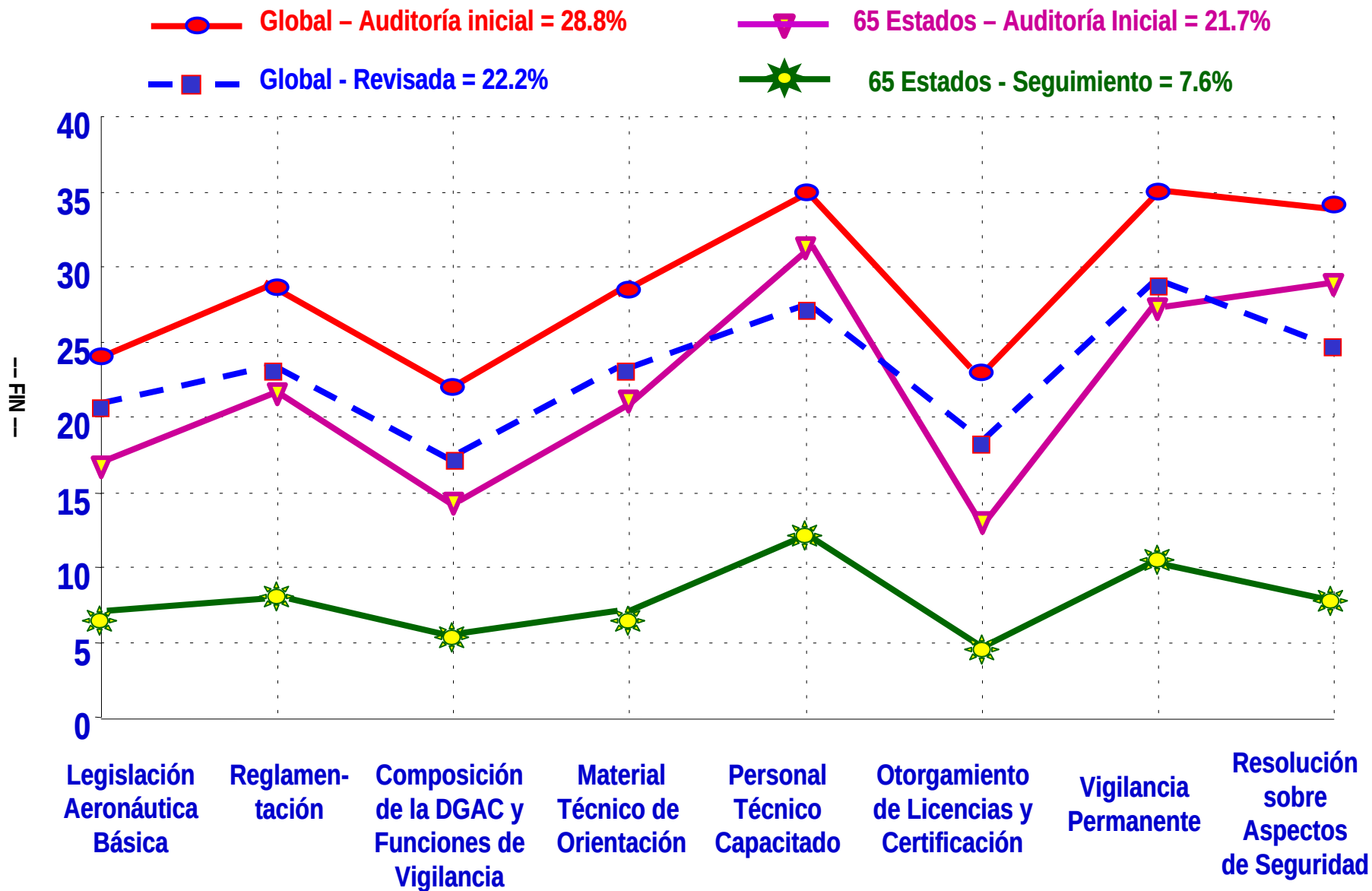
- a) revisar y adoptar medidas preparatorias para el cumplimiento e implantación del GASP, sus programas complementarios, y para la expansión del USOAP de la OACI a los Anexos 11, 13 y 14 y los SARPs relacionados;
- b) lograr la participación del personal especializado en seguridad en los seminarios, talleres y otros eventos que se están organizando en la Región relacionados con esta cuestión;
- c) tomar nota de la importancia que tiene el envío oportuno de los cuestionarios de la auditoría a SOA (Sección de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional), así como la calidad de la información proporcionada; y
- d) con base en las observaciones de las deficiencias y diferencias entre los Anexos de la OACI, y los reglamentos nacionales observados durante las auditorías, elaborar Planes de Acción para resolver los problemas de seguridad que sean detectados.

5. Acciones sugeridas

5.1 Se invita a los Directores de Aviación Civil a:

- a) tomar nota de la información del USOAP, de programas como el GASP, y de todas las actividades regionales de vigilancia de seguridad operacional;
- b) estar de acuerdo con el Proyecto de Conclusión 6/x que se presenta bajo el párrafo 4.1 de esta Nota de Estudio; y
- c) acordar otras acciones que se consideren necesarias para mejorar la seguridad operacional.

Elementos Críticos del Sistema de Seguridad Operacional Falta de Implementación Efectiva (%)



APÉNDICE