



CONFERENCIA DE DIRECTORES GENERALES DE AVIACIÓN CIVIL SOBRE UNA ESTRATEGIA MUNDIAL PARA LA SEGURIDAD AERONÁUTICA

Montreal, 20 – 22 de marzo de 2006

- Cuestión 1: La situación actual de la seguridad aeronáutica**
Tema 1.2: Situación de la vigilancia de la seguridad operacional
Tema 1.3: Iniciativas por parte de los Estados y el sector aeronáutico

INICIATIVAS EUROPEAS RECIENTES A FAVOR DE LA SEGURIDAD AERONÁUTICA

(Nota presentada por Austria, en nombre de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros², y por los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC)³, así como por EUROCONTROL)

RESUMEN

Este documento presenta la situación de la vigilancia de la seguridad operacional en Europa. Se enumeran además las iniciativas más importantes llevadas a cabo por los Estados europeos y el sector.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La evolución del marco reglamentario se ha visto acompañada por varias iniciativas emprendidas por los Estados europeos o el sector. En la presente nota de información se describe brevemente el nuevo marco reglamentario europeo sobre seguridad, así como algunas de las principales iniciativas recientes para mejorar la seguridad operacional.

¹ Las versiones en español y francés han sido proporcionadas por la Comunidad Europea.

² Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia. Estos 25 países son también miembros de la CEAC.

³ Albania, Antigua Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Georgia, Islandia, La ex República Yugoslava de Macedonia, Moldova, Mónaco, Noruega, Rumania, Serbia y Montenegro, Suiza, Turquía y Ucrania.

2. SITUACIÓN DE LA VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL A ESCALA REGIONAL EN EUROPA (TEMA 1.2)

La Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA)

2.1 La AESA se creó en 2002 para impulsar unas normas comunes más estrictas en materia de seguridad y protección medioambiental en la aviación civil: su misión consiste en ser la pieza clave de un nuevo sistema reglamentario de la Comunidad Europea (CE) que tenga una buena relación coste-eficacia y un socio fiable para sus autoridades homólogas de aviación civil en todo el mundo. Sus cometidos principales son:

- a) elaborar un marco integrado y amplio de normas comunes que garanticen la coherencia y la seguridad del sistema aeronáutico; al ser adoptadas por la Comisión Europea, dichas normas, que aplican las establecidas en el Convenio de Chicago, pasan a ser obligatorias y a aplicarse uniformemente en toda la Comunidad Europea;
- b) certificar y garantizar la vigilancia continua de los tipos de productos y de las organizaciones de diseño; la AESA también es responsable de la certificación de las organizaciones de producción y mantenimiento situadas fuera del territorio de la Comunidad Europea;
- c) normalizar los procedimientos y prácticas de acuerdo con las autoridades de aviación de los Estados miembros con el fin de lograr una aplicación coherente y uniforme de las normas comunes; por lo tanto, en dichas normas se especifican (secciones B de las normas) los requisitos sobre organización, recursos y formación que deben cumplir las autoridades nacionales de aviación, así como el procedimiento de certificación que deben seguir; y
- d) asistir a los Estados miembros de la CE en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Convenio de Chicago, ofreciendo una base para una interpretación común y una aplicación uniforme de sus disposiciones y garantizando que las normas comunes aplicables en la Unión Europea se ajusten a las establecidas en el Convenio de Chicago.

2.2 En este nuevo marco reglamentario, los Estados miembros siguen vinculados a sus obligaciones en virtud del Convenio de Chicago. No obstante, desde septiembre de 2003, la AESA desempeña, en nombre de los Estados miembros de la Comunidad Europea, las funciones y cometidos que les asignan los convenios internacionales aplicables, en particular el Convenio de Chicago.

2.3 Con objeto de facilitar la mejora de la seguridad de la aviación civil en toda Europa, los países europeos que no sean miembros de la Comunidad Europea pueden celebrar acuerdos con la CE para participar en el sistema de la AESA.

2.4 La AESA es responsable en la actualidad de la aeronavegabilidad y la protección medioambiental (Anexos 8 y 16 del Convenio de Chicago). Para garantizar un nivel elevado y uniforme de seguridad en toda la CE y proporcionar “igualdad de condiciones” en el mercado interno a todos los interesados, está previsto ampliar las funciones de la Agencia para abarcar toda la “cadena de seguridad aeronáutica”.

Futuras ampliaciones de las competencias de la AESA

2.5 Actualmente, la CE está debatiendo la ampliación de las competencias de la Agencia a las operaciones aéreas (el ámbito del Anexo 6 del Convenio de Chicago), las licencias de piloto (parte del ámbito del Anexo 1) y la vigilancia de líneas aéreas y aeronaves de terceros países. Para evitar alteraciones y costes adicionales innecesarios, se prevé que la AESA asuma las funciones actuales de las autoridades aeronáuticas conjuntas (AAC) el 1 de enero de 2007 y que la CE utilice normas basadas en las establecidas hasta ahora por las AAC, a saber: JAR-OPS, JAR-FCL y JAR-STD. Este planteamiento es similar al que se aplicó a las normas sobre aeronavegabilidad vigentes.

2.6 Hasta que se produzca esta primera ampliación de las funciones de la AESA, la Comisión Europea ha propuesto convertir en Derecho comunitario una serie de normas armonizadas para el transporte aéreo comercial por aeronave elaboradas por las AAC (propuesta UE-OPS). Se prevé adoptar esta propuesta durante el año en curso.

2.7 A más largo plazo, la Comisión Europea propondrá ampliar las funciones de la AESA a la reglamentación de la seguridad operacional y la interoperabilidad de la gestión del tráfico aéreo, los servicios de navegación aérea y las operaciones aeroportuarias. El trabajo preparatorio se está llevando a cabo de manera conjunta con todos los interesados, incluidos Eurocontrol y el Grupo de las autoridades de reglamentación de la seguridad de los aeródromos (GASR).

Requisitos de los organismos reguladores nacionales en materia de seguridad de la ATM en Europa

2.8 La estrategia institucional de la CEAC pedía un marco armonizado para la reglamentación de la seguridad de la gestión del tráfico aéreo (ATM). La parte principal de este marco es un conjunto de requisitos reglamentarios de seguridad (ESARR) de Eurocontrol que constituyen la base de la vigilancia de la seguridad operacional en la ATM. En consecuencia, el ESARR 1 —la vigilancia de la seguridad operacional en la ATM— se aprobó oficialmente en 2004.

2.9 El ESARR 1 hace referencia a los elementos mínimos para disponer de una sólida vigilancia de la seguridad operacional en la ATM. Se centra en los procedimientos de vigilancia de la seguridad operacional (por ejemplo, auditorías y evaluación de la seguridad de los cambios) que cumplirán los organismos reguladores nacionales de seguridad y es plenamente compatible con las obligaciones de los Estados derivadas de la normativa comunitaria sobre el cielo único europeo (SES). Sus principios son aplicables a los demás ámbitos de la aviación.

2.10 El citado requisito consta también de disposiciones destinadas a armonizar las capacidades de la función de vigilancia de la seguridad operacional, en particular las relativas a los recursos disponibles y a la cualificación y formación del personal encargado de la vigilancia de la seguridad operacional (así como los auditores o inspectores).

2.11 El ESARR 1 es aplicable a todas las Partes contratantes de Eurocontrol y debe incorporarse a sus legislaciones antes de 2007. Además, en virtud de la normativa sobre el SES, se incorporará a la normativa comunitaria al igual que todos los ESARR.

2.12 En la elaboración del ESARR 1 se tuvo en consideración el modelo (ocho elementos críticos) de sistema de vigilancia de la seguridad operacional definido en el *Manual de vigilancia de la seguridad operacional*, Parte A — *Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad operacional* (Doc 9734) de la OACI. Por esa razón, en el ESARR 1 se contempla la posibilidad de abarcar los elementos críticos, basados en procedimientos, que no contienen elementos legislativos o normativos. Esta correspondencia facilitará la tarea del USOAP cuando se realice la auditoría del marco de vigilancia con que cuentan los Estados para la seguridad operacional en la ATM. El ESARR 1 incluye

también requisitos para apoyar al USOAP y otras actividades llevadas a cabo en virtud de acuerdos internacionales para realizar una auditoría de los marcos vigentes en los Estados para la vigilancia de la seguridad operacional. El SARR 1 es el único documento que establece requisitos normativos aplicables a los propios organismos de regulación y a sus profesionales. El carácter genérico de su concepción y de sus contenidos hace que la mayor parte de sus disposiciones sean especialmente aptas para aplicarse también a otros ámbitos de la aviación.

Racionalización de las auditorías sobre seguridad en Europa

2.13 En la actualidad, las autoridades de aviación civil de los Estados miembros de la CEAC pueden ser auditadas por el USOAP de la OACI, por el programa de evaluación de la seguridad aérea internacional (IASA) de la *Federal Aviation Administration* (FAA) de los Estados Unidos, por la CEAC (protección) y por el Programa de seguimiento y apoyo a la puesta en práctica de las disposiciones reglamentarias en materia de seguridad de Eurocontrol (ESIMS). Los Estados de la CE también son inspeccionados por la AESA y en un futuro podrán estar sujetos a revisiones entre homólogos del SES.

2.14 Por consiguiente, la AESA elaboró un memorándum de cooperación con la OACI con objeto de sincronizar los calendarios e intercambiar información, así como para relevar a los Estados de ser auditados por funciones transferidas a la propia AESA; en esos casos, el USOAP de la OACI auditará a la AESA (la primera auditoría tuvo lugar en 2005). Eurocontrol y la OACI también han firmado un memorándum de cooperación para alternar las auditorías del USOAP y del ESIMS con el fin de garantizar que sus enfoques sean coherentes y complementarios. La información que sea de interés común debe compartirse para reducir al mínimo el número de auditorías necesario y para aumentar al máximo los escasos recursos de las auditorías.

2.15 Tanto la AESA como Eurocontrol pueden facilitar auditores al USOAP de la OACI. Los resultados de las auditorías deben ajustarse a protocolos de auditoría bien definidos, todos ellos referidos a las normas o requisitos internacionales aplicables. Se prevé para el futuro una mayor racionalización de las auditorías en Europa.

Asistencia técnica facilitada a otras iniciativas regionales de cooperación

2.16 La Comunidad Europea y sus Estados miembros saben por experiencia que la creación de organizaciones regionales constituye un potencial de ayuda a los Estados para cumplir sus obligaciones derivadas del Convenio de Chicago mediante la puesta en común de recursos, las economías de escala y el fomento generalizado de la uniformidad. Por consiguiente, el desarrollo de ese tipo de organizaciones en todo el mundo recibe apoyo financiero y técnico (poniendo expertos a su disposición). Tal vez los Estados contratantes de la OACI podrían aprovechar su experiencia en la creación del marco legal e institucional necesario para dar un carácter sostenible a las autoridades regionales.

2.17 La Comisión Europea es ya en la actualidad uno de los donantes principales de los proyectos COSCAP de la OACI en Asia, América Latina y África, gestionados por la Oficina de cooperación técnica de la OACI. Al mismo tiempo, los Estados europeos aportan la principal contribución recogida por la OACI a través del Ente de financiación internacional para la seguridad aeronáutica (IFFAS).

2.18 La Comisión Europea ha establecido recientemente un grupo de expertos sobre cooperación técnica con el objetivo de intercambiar información sobre el desarrollo de proyectos a escala nacional y comunitaria, con el fin de establecer las posibles sinergias y evitar posibles duplicaciones de trabajo entre proyectos.

2.19 La CE y sus Estados miembros también han establecido programas bilaterales a favor de la cooperación regional, por ejemplo en Centroamérica (ACSA), en África (AAMAC y ASECNA), así como en Asia Central y el Sur y el Sudeste asiático. Solamente los fondos comprometidos durante los últimos cinco años por la CE en dichas actividades superan los 50 millones de euros. El JAA, Eurocontrol y el sector ya han contribuido con asistencia técnica en su ámbito de conocimientos, mientras que la AESA también está participando cada vez más.

3. INICIATIVAS ADOPTADAS EN EUROPA PARA MEJORAR LA SEGURIDAD AERONÁUTICA (TEMA 1.3)

Intercambio de información sobre accidentes e incidentes

3.1 Desde 2003, la nueva normativa exige también a los Estados miembros de la Comunidad Europea que establezcan sistemas nacionales de notificación obligatoria de sucesos para recopilar, analizar, procesar y almacenar la información relacionada con la seguridad operacional. La Comisión Europea elaboró un conjunto de aplicaciones informáticas, denominadas ECCAIRS (Centro europeo de coordinación de sistemas de notificación de incidentes de aviación) con objeto de facilitar a los Estados miembros los instrumentos necesarios para cumplir esos requisitos. Este sistema se basa en la clasificación del sistema ADREP (notificación de accidentes e incidentes) de la OACI y permite el intercambio de información con los sistemas existentes de información automatizada, como los sistemas nacionales de notificación obligatoria existentes, las aplicaciones específicas de Eurocontrol o las bases de datos internas de las líneas aéreas sobre la seguridad operacional.

3.2 Además, la Comisión Europea, las autoridades de aviación de los Estados miembros de la CE y la AESA intercambian toda la información sobre seguridad de que dispongan. Los organismos habilitados para investigar accidentes e incidentes de aviación civil, o para analizar los sucesos, tienen acceso a dicha información.

Información sobre la evaluación de la seguridad de las aeronaves extranjeras (SAFA)

3.3 En virtud de la normativa comunitaria promulgada en abril de 2004, las aeronaves extranjeras que utilizan aeropuertos de la CE pueden verse sometidas a inspecciones en pista si se sospecha que no cumplen las normas internacionales de seguridad operacional, a saber, las que figuran en los anexos correspondientes del Convenio de Chicago. Si tras una inspección se descubre que una aeronave plantea un problema apremiante de seguridad operacional, deberá permanecer en tierra hasta que se subsane la deficiencia observada.

3.4 Dichas inspecciones se basan en los procedimientos armonizados y en la base de datos central establecida por el programa SAFA de la CEAC. Toda la información sobre divergencias con respecto a las normas internacionales de seguridad operacional se recopila y almacena y todos los Estados de la CEAC tienen acceso a ella.

3.5 La gestión de ese programa, incluido el intercambio de información entre los Estados miembros, se transferirá de las AAC a la AESA a partir de enero de 2007. Con el fin de mantener la dimensión paneuropea de dicho programa, se celebrarán acuerdos específicos con los países de la CEAC que no sean miembros de la CE.

Lista comunitaria de las compañías aéreas sujetas a una prohibición

3.6 En diciembre de 2005, la CE aprobó un nuevo reglamento que permite la adopción de medidas de seguridad operacional (denegación, suspensión o revocación de la autorización de explotación de una compañía aérea, así como restricción de explotación) en la Comunidad. Estas medidas, que afectan

a las compañías aéreas cuya seguridad operacional no está garantizada, se adoptan con arreglo a criterios comunes objetivos, transparentes y relacionados exclusivamente con la seguridad operacional. Las decisiones son transparentes y se basan en consultas reales con las partes afectadas. Se garantiza el derecho de las compañías aéreas a ser escuchadas.

3.7 Cuando se examine si una compañía aérea debe ser objeto de prohibición total o parcial, se evaluará si cumple las normas de seguridad operacional pertinentes. En el caso de las compañías de terceros países, dichas normas serán las normas de seguridad operacional internacionales incluidas en el Convenio de Chicago y sus Anexos. Por consiguiente, el nuevo mecanismo se entiende sin perjuicio de los acuerdos y convenios internacionales de que sean parte los Estados miembros de la Comunidad Europea o la propia CE y es totalmente compatible con el Convenio de Chicago, incluido su Artículo 33.

3.8 Las medidas de seguridad operacional son directa y simultáneamente aplicables en todos los Estados miembros de la CE. Otros Estados de la CEAC pueden decidir adoptar medidas similares con carácter voluntario.

3.9 Las compañías aéreas afectadas se publican en una lista comunitaria que puede actualizarse para añadir o suprimir compañías, según corresponda.

Programa europeo de seguridad operacional de la ATM

3.10 Tras los accidentes de Linate y Überlingen, (años 2001 y 2002), Eurocontrol emprendió un Plan de acción estratégico para la seguridad (SSAP) con el fin de mejorar la reglamentación y la gestión de la seguridad de la gestión del tráfico aéreo en Europa. El Plan se dirigía principalmente a los sectores en los que habrían de obtenerse más beneficios en el plazo más breve posible.

3.11 Consultores independientes hicieron estudios en los que evaluaron el desarrollo de los marcos de seguridad ATM en la CEAC (tanto de los reguladores de la ATM como de los proveedores de servicios). El primer estudio (2002), utilizado como referencia, subrayó que el desarrollo fue irregular en la zona de la CEAC. En algunos casos hubo falta de compromiso para asignar los recursos necesarios. Un estudio posterior (2004) reveló que había una mayor sensibilización y que más Estados habían puesto en marcha las estructuras necesarias. Los niveles generales de madurez habían mejorado significativamente.

3.12 El SSAP mejoró mucho la seguridad ATM en los Estados de la CEAC, pero es preciso un esfuerzo sostenido para mantener el impulso, sobre todo en vista del crecimiento del tráfico y de los retos de la seguridad presentados por el SES. Así pues, se ha puesto en marcha un nuevo programa europeo sobre seguridad ATM (anticipatorio) para los próximos tres años.

3.13 A raíz del accidente de Überlingen, los estudios efectuados demostraron que el equipo de orientación para el sistema anticolidión de a bordo (ACAS) no era fácilmente comprensible y en algunos casos inducía a confusión. Este asunto fue abordado por la OACI a través del SSAP. Los reguladores estatales (incluidas las AAC), los operadores de aeronaves y los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) han revisado ahora sus procedimientos y han modificado sus manuales operativos. También se observó la ausencia de normas para las redes de seguridad operacional de tierra. Actualmente, Eurocontrol está elaborando unas normas que se espera puedan ser promulgadas en 2006.

3.14 El problema de las incursiones en pista se ha abordado mediante un plan de acción europeo para la prevención de las incursiones en pista. La mayoría de los aeropuertos principales cuenta ya con equipos de seguridad operacional en las pistas y se observa una disminución de las incursiones graves en pista. La cooperación entre Eurocontrol y el GASR (Grupo de las autoridades de reglamentación de la seguridad de los aeródromos) mejorará la sinergia entre todos los responsables de las instalaciones aeroportuarias.

3.15 Siguen siendo lentos los avances en la recopilación de datos de incidentes, que permiten extraer conclusiones y emprender programas de prevención. Un obstáculo de gran importancia es el temor del informador, ya sea un controlador o un piloto, a impedimentos legales. En muchos Estados, todavía no impera una “cultura de la equidad” en la notificación de incidentes.

3.16 El volumen de tráfico aéreo está aumentando constantemente a escala mundial y es necesario explorar otros caminos para estudiar la seguridad de las operaciones aéreas y la gestión del tráfico aéreo de forma integrada. Con vistas a la aplicación de los reglamentos sobre el cielo único europeo y de los conceptos operativos relacionados con la ATM, varios Estados europeos y Eurocontrol han tomado iniciativas para estudiar nuevos enfoques de la evaluación y gestión de la seguridad operacional con el objetivo de apoyar a la OACI en la creación de una norma mundial.

3.17 Aunque se han realizado progresos considerables en materia de seguridad de la ATM en la zona CEAC durante los últimos tres años, aún queda mucho por hacer. Sigue siendo un problema la disponibilidad de recursos en los Estados, que se ve agudizada por la falta de formadores en seguridad. Durante los últimos años se han realizado esfuerzos para incrementar los conocimientos en seguridad operacional mediante la formación, tanto en la gestión de la seguridad operacional como en su reglamentación. El planteamiento europeo regional permite poner en común recursos para realizar un esfuerzo sostenido a largo plazo.

4. **CONCLUSIÓN**

4.1 Se invita a la conferencia a que tome nota de:

- a) la situación actual de la vigilancia de la seguridad operacional en Europa y su evolución prevista (Tema 1.2);
- b) las iniciativas adoptadas en Europa por los Estados y el sector para seguir mejorando la seguridad aeronáutica (Tema 1.3).

— FIN —