



NOTA DE ESTUDIO

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

Montreal, 20 – 22 de marzo de 2006

Cuestión 2: Mejora de la seguridad aeronáutica

Tema 2.5: Intensificación de la vigilancia de la seguridad operacional

INTENSIFICACIÓN DE LA VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

Si bien una gran mayoría de Estados proporciona una vigilancia eficaz de la seguridad operacional, algunos Estados no están en condiciones de hacerlo. Se requiere la cooperación plena con el USOAP. Se propone un mecanismo adicional para resolver rápidamente las inquietudes importantes en materia de seguridad operacional detectadas en el marco del USOAP. Pese a la asistencia ofrecida por medio del programa de la estrategia unificada u otros, aún persiste un considerable riesgo de que no se cumplan las disposiciones relacionadas con la seguridad operacional. Se necesita la cooperación mundial para garantizar una oportunidad equitativa para los Estados y líneas aéreas que explotan servicios aéreos internacionales. Se propone prestar asistencia directa a los Estados con capacidad insuficiente de vigilancia de la seguridad operacional y a los explotadores aéreos de dichos Estados, basándose en un equipo de inspectores internacionales de seguridad operacional y otros expertos en vigilancia de la seguridad operacional facilitados por los Estados y otras partes interesadas. Se prevé que la OACI desempeñará una función activa a este respecto, para lo cual se someterá una propuesta para su aprobación en el siguiente período de sesiones de la Asamblea.

Las medidas propuestas a la conferencia figuran en el párrafo 6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La capacidad de los Estados para establecer y mantener una vigilancia eficaz de la seguridad operacional eficaz del sector aeronáutico es uno de los principales pilares para garantizar la seguridad operacional de la aviación civil internacional. La OACI contribuye a la seguridad aeronáutica y

a la vigilancia eficaz de la seguridad operacional mediante sus normas, métodos recomendados y textos conexos, que constituyen la base de la reglamentación de los Estados. Además, por intermedio del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) y de la estrategia unificada para resolver las deficiencias relacionadas con la seguridad operacional, la OACI fomenta la vigilancia de la seguridad operacional a escala mundial. Sin embargo, no todos los Estados están en condiciones de cumplir con sus obligaciones de vigilancia de la seguridad operacional a corto plazo, y se requieren medidas complementarias para permitir operaciones aéreas seguras en los casos en que los Estados en cuestión no puedan proporcionar una vigilancia adecuada de la seguridad operacional.

2. VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

2.1 El USOAP ha demostrado claramente su efecto positivo en cuanto a la reglamentación de vigilancia de la seguridad operacional de los Estados. Dicha vigilancia de la seguridad operacional debe corresponder al ritmo del crecimiento del sector aeronáutico. Con la ampliación del USOAP para abarcar todas las disposiciones relacionadas con la seguridad operacional en todos los Anexos que tratan el tema, su funcionamiento óptimo depende de que los Estados participen plenamente y acepten las auditorías sobre el terreno de acuerdo al cronograma de la OACI.

2.2 La complejidad de la aviación civil, incluida la división de responsabilidades en materia de vigilancia de la seguridad operacional entre el Estado de matrícula y el Estado del explotador, hacen que la vigilancia de la seguridad operacional sea una tarea exigente para los Estados. Existen diversas razones por las cuales varios Estados no están en condiciones de cumplir con todas sus obligaciones en materia de vigilancia de la seguridad operacional, lo cual incluye la falta de recursos. En algunos casos, explotadores sin escrúpulos o con malas intenciones junto con otras partes ejercen influencia y toman ventaja de la situación prevaleciente en los Estados, impidiendo así la intervención adecuada de las autoridades competentes. Por ende, las condiciones peligrosas persisten en algunos Estados.

2.3 El cronograma regular previsto para la producción del informe de auditoría del USOAP no prevé que el Estado tome medidas inmediatas para resolver las deficiencias importantes en el cumplimiento, detectadas en el marco de la auditoría del USOAP, ni brinda a la OACI la oportunidad de facilitar la resolución de estas deficiencias de manera oportuna. En el caso de una inquietud importante de seguridad operacional, debería establecerse un mecanismo que permita a la Secretaría iniciar un análisis para confirmar el riesgo para la seguridad operacional, por ejemplo, en el caso de que los titulares de certificados que operan internacionalmente no cumplan con las disposiciones mínimas de los SARPS de la OACI. Si se confirma el riesgo para la seguridad operacional después de consultar debidamente con el Estado, se le pedirá al Estado que presente un plan de medidas correctivas inmediatas fijándosele una fecha límite a corto plazo que no exceda de unas pocas semanas. Dependiendo de la respuesta del Estado, como siguiente medida, se ofrecería asistencia al Estado con arreglo al Programa de la estrategia unificada; si no se propone un plan de acción correctivo o no se recibe una respuesta dentro del plazo especificado, la Secretaría informaría al Consejo de conformidad con el procedimiento relativo a la transparencia y la divulgación (véase el Adjunto C a la comunicación AN 11/41-05/87 de fecha 12 de agosto de 2005).

2.4 Actualmente la OACI utiliza los resultados de las auditorías del USOAP en el Programa de la estrategia unificada a fin de identificar a los Estados que no están en condiciones de cumplir sus obligaciones en materia de vigilancia de la seguridad operacional y que requieren asistencia urgente para establecer y mantener una vigilancia eficaz de la seguridad operacional. La OACI puede coordinar dicha asistencia y proporcionarla por intermedio de su Programa de cooperación técnica, o por intermedio de otras partes, con la asistencia de las oficinas regionales en caso necesario. En todos los casos, la estrategia unificada tiene como meta proporcionar a los Estados el apoyo preciso requerido para facilitar soluciones sostenibles de vigilancia de la seguridad operacional mediante la cooperación, la asistencia y las

asociaciones. Con todo, debería reconocerse que es imposible establecer instantáneamente una capacidad de vigilancia de la seguridad operacional eficaz en todo el mundo; el desarrollo de la capacidad requerirá un esfuerzo concertado de todas las partes interesadas durante un considerable período de tiempo.

3. REALIDAD

3.1 Los Estados contratantes, en virtud de haber ratificado el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago 1944) han convenido en no emplear la aviación civil para propósitos incompatibles con los fines del Convenio (Artículo 4) y las aeronaves que se emplean en la navegación internacional no pueden transportar municiones de guerra o material de guerra en o sobre el territorio de un Estado, excepto con el consentimiento de tal Estado (Artículo 35). No obstante, bajo circunstancias tales como los conflictos civiles, el crimen organizado y la corrupción, las autoridades competentes no siempre pueden prevenir que tales operaciones de aviación civil se lleven a cabo y, es poco probable que éstas respeten las disposiciones pertinentes de seguridad operacional. Esta situación se ha confirmado en los diversos informes preparados a solicitud del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Existen además otras razones por las cuales los Estados aún no pueden cumplir con sus obligaciones en materia de vigilancia de la seguridad operacional a pesar de la asistencia ofrecida por intermedio de la OACI u otras partes.

3.2 El hecho de no poder garantizar la seguridad operacional de las operaciones de aeronaves es una lamentable realidad que debe reconocerse y abordarse. Por consiguiente, los Estados deben mantenerse alertos para asegurarse que no se comprometa la seguridad operacional cuando otorgan permisos de entrada y pueda que no tengan otra opción que la de denegar el acceso a su espacio aéreo a los explotadores de determinados Estados, si los explotadores extranjeros no cumplen con los reglamentos aéreos aplicables. Asimismo, de conformidad con el procedimiento aprobado por el Consejo, podría ser necesario que la OACI tenga que informar a todos los Estados contratantes en el caso de que un Estado tenga deficiencias significativas en el cumplimiento de los SARPS relacionados con la seguridad operacional, incluido el incumplimiento de sus obligaciones de vigilancia al respecto (véase la comunicación AN 11/41-05/87). Ambos casos representan medidas drásticas e indican una falla en la comunidad de la aviación civil internacional para encontrar otros medios de preservar la seguridad operacional.

4. COOPERACIÓN MUNDIAL

4.1 Como se reconoce en el Preámbulo del Convenio y en los Artículos 44 f) y g) cada Estado contratante debe tener una oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional y debe evitarse la discriminación. Los explotadores aéreos que cumplen con prácticas de operación seguras de conformidad con las reglas aplicables no deberían ser víctimas de medidas drásticas tal como el no reconocimiento. El incumplimiento de la vigilancia de la seguridad operacional entraña el riesgo inherente de ser objeto de tales medidas. Por consiguiente, si un Estado no cumple con vigilar la seguridad operacional y no le es posible tomar medidas correctivas a corto plazo, deberían explorarse otros medios para permitir que los explotadores en cuestión puedan realizar operaciones seguras.

4.2 La estrategia unificada para resolver las deficiencias relacionadas con la seguridad operacional exige el esfuerzo continuo de todas las partes interesadas para garantizar soluciones efectivas y sostenibles de vigilancia de la seguridad operacional y el pleno cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la seguridad operacional. Sin embargo, la OACI debería desempeñar un papel activo en identificar a los Estados que requieren medidas inmediatas para iniciar mejoras en la vigilancia de la seguridad operacional, y entablar conversaciones con ellos para implantar soluciones interinas inmediatas para sus explotadores aéreos.

4.3 Una opción para el Estado del explotador o para el Estado de matrícula en cuestión es transferir, temporalmente, algunas de las funciones y obligaciones de vigilancia de la seguridad operacional a otro Estado por mutuo acuerdo, basándose en un acuerdo bilateral. Si bien ciertas funciones y obligaciones pueden transferirse, cabe señalar que la responsabilidad de vigilancia de la seguridad operacional no puede transferirse y corresponde siempre al Estado del explotador y al Estado de matrícula. En todos los casos, dichos arreglos deben notificarse a la OACI, quien debe hacerlos públicos, de conformidad con el Artículo 83 del Convenio y los principios de transparencia e intercambio de información relativa a la seguridad operacional.

4.4 Otra opción consistiría en establecer un grupo de inspectores internacionales que los Estados pondrían a disposición voluntariamente y a los que, la OACI podría recurrir para organizar un equipo de expertos que realicen funciones de vigilancia de la seguridad operacional en nombre de los Estados que lo necesiten y establecer una organización de vigilancia de la seguridad operacional sostenible en dichos Estados, sobre una base de Estado por Estado o (sub)regional. Dicho equipo de expertos emprendería las tareas necesarias para ayudar al Estado recipiente, sujeto al acuerdo explícito del Estado en cuestión; se le concedería la condición de expertos de asistencia operacional (OPAS) y se le consideraría como personal temporero de la administración de aviación civil en cuestión. La realización de las obligaciones de vigilancia de la seguridad operacional y el desarrollo de capacidad beneficiaría en especial a los Estados en desarrollo.

4.5 Si bien la capacidad de vigilancia de la seguridad operacional de un Estado puede considerarse inadecuada, lo que podría llevar al no reconocimiento de sus explotadores por otros Estados, un explotador aéreo que no dispone de vigilancia de la seguridad operacional puede estar siguiendo prácticas de operación seguras. Si éste fuera el caso, a este explotador se le debería permitir continuar sus operaciones internacionales mientras se trata su condición inadecuada de vigilancia de la seguridad operacional. Esto estaría condicionado a una auditoría/evaluación de seguridad operacional reconocida que demuestre que el explotador aéreo cumple con los criterios establecidos para realizar operaciones seguras. Si no se dispusiera de personal competente en la administración del Estado y si otro Estado no está dispuesto a realizar tal auditoría/evaluación de la seguridad operacional, ésta podría llevarse a cabo por un equipo internacional de inspectores de seguridad operacional (expertos OPAS) bajo los auspicios de la OACI, si dicho mandato es respaldado por la Asamblea.

4.6 La cooperación entre los Estados a nivel mundial y otras partes interesadas es un prerrequisito para la nueva función prevista de la OACI de establecer equipos de expertos que desarrollen la capacidad de vigilancia de seguridad operacional y realicen auditorías y evaluaciones en nombre de un Estado que califique. En el marco del presupuesto establecido para las actividades de vigilancia de la seguridad operacional en el Presupuesto por programas para el siguiente trienio (2008-2009-2010), debería establecerse un equilibrio meticuloso entre los fondos asignados al USOAP y las medidas correctivas, incluyendo el Programa de la estrategia unificada y la asistencia directa para la vigilancia de la seguridad operacional a los Estados previstos en los párrafos anteriores. Sin embargo, la mayor parte de la financiación para las medidas correctivas debería provenir de fuentes externas, tales como el Banco Mundial y los principales participantes del sector aeronáutico. Un financiamiento externo de este tipo estaría sujeto a un acuerdo entre los donantes y la OACI basado en un proyecto bien definido y específico, con beneficiarios, objetivos y resultados claramente establecidos así como con mecanismos de garantía de calidad.

5. CONCLUSIONES

5.1 El funcionamiento óptimo del USOAP requiere de la plena cooperación de los Estados. Con esta finalidad, es esencial la aceptación de las auditorías sobre el terreno según la programación de la OACI.

5.2 Debería elaborarse un mecanismo adicional para resolver rápidamente las inquietudes significativas en materia de seguridad operacional detectadas en el marco del USOAP a fin de pedir que los Estados resuelvan estos problemas de manera oportuna, según lo convenido por la Secretaría y enmendar el Memorando de acuerdo (MOU) genérico en la forma que corresponda.

5.3 La estrategia unificada para resolver las deficiencias relacionadas con la seguridad operacional exige un esfuerzo continuo de todas las partes interesadas para asegurar soluciones eficaces y sostenibles en materia de vigilancia de la seguridad operacional y el pleno cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la seguridad operacional.

5.4 Se necesitan medidas interinas para asegurar que cada Estado contratante tenga una oportunidad equitativa de explotar líneas aéreas internacionales. Se ha previsto que la OACI desempeñe una función activa, a fin de determinar los Estados que requieren medidas inmediatas para iniciar mejoras en la vigilancia de la seguridad operacional, consultar con los Estados interesados para implantar soluciones interinas inmediatas para sus explotadores aéreos y coordinar el establecimiento de un grupo de inspectores de seguridad operacional internacional y otros expertos de vigilancia de la seguridad operacional para cumplir con este objetivo. Una función de este tipo exige la ratificación de la Asamblea y una cooperación generosa de los Estados y otras partes interesadas que estén en condiciones de hacerlo. Debería establecerse un mecanismo para que la OACI pueda gestionar la asistencia directa a los Estados y explotadores aéreos según corresponda.

6. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

6.1 Se invita a la conferencia a:

- a) pedir a los Estados contratantes que cooperen plenamente con el USOAP y acepten las auditorías sobre el terreno conforme al cronograma de la OACI;
- b) recomendar que la OACI elabore un mecanismo adicional para resolver rápidamente las inquietudes significativas en materia de seguridad operacional detectadas en el marco del USOAP y enmiende el Memorando de acuerdo (MOU) genérico según corresponda;
- c) recomendar que la OACI elabore un mecanismo, que sería aprobado por el siguiente período de sesiones de la Asamblea, para que la OACI gestione la asistencia directa a los Estados que tengan capacidad inadecuada para la vigilancia de la seguridad operacional y a los explotadores aéreos de dichos Estados, basándose en un grupo internacional de inspectores de seguridad operacional y otros expertos de vigilancia de la seguridad operacional que los Estados y otras partes interesadas pondrían a disposición; y
- d) recomendar que la OACI asigne fondos para el Programa de la estrategia unificada y asistencia directa para la vigilancia de la seguridad operacional dentro del Presupuesto por programas para el trienio 2008-2009-2010.