



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

Cuestión 3: Más allá del marco actual

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD AERONÁUTICA MUNDIAL

(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

En el presente documento se exponen las medidas que deben adoptarse dentro de la OACI en relación con determinadas cuestiones tratadas en la Conferencia, que se refieren especialmente a: (I) la transparencia y la divulgación de la información sobre seguridad, (II) la aplicación de la estrategia unificada de la OACI, (III) el aumento de la vigilancia de la seguridad operacional, y (IV) los posibles cambios estructurales en el marco de la seguridad aérea.

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Comunidad Europea y sus Estados miembros, los demás Estados miembros de la CEAC y Eurocontrol observan con pesar que se produce una constante pérdida de vidas humanas en accidentes de aviación pese a las mejoras técnicas y de gestión de la seguridad operacional de que se dispone y pese al conjunto existente de SARPS de la OACI, que ofrecen una buena base para lograr un alto nivel de seguridad aeronáutica. Proponen en el presente documento una serie de medidas que deberían adoptarse en la OACI con respecto a determinadas cuestiones tratadas por la Conferencia con el

¹ Las versiones en español y francés fueron 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, República Checa, Reino Unido y Suecia. Estos 25 países son también miembros de la CEAC.

³ Albania, 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.

fin de mejorar la seguridad de la aviación a escala mundial y el marco de seguridad en el que todos los interesados pueden desempeñar un papel y hacer una aportación eficaz. Las diversas medidas adoptadas a escala europea y las futuras iniciativas van en una dirección similar y se describen brevemente en una nota de información aparte presentada en la Conferencia de los DGAC.

2. TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN (TEMA 2.1)

2.1 La transparencia y el intercambio de información son fundamentales para crear la necesaria confianza entre los responsables de la aviación civil internacional y constituyen requisitos indispensables para un sistema sólido de reconocimiento mutuo. En este contexto, la OACI debe adoptar nuevas iniciativas para mejorar el intercambio de información relacionada con la seguridad operacional entre los Estados contratantes con el fin de facilitar la vigilancia de la seguridad operacional y también de responder a la demanda general de información por parte de los pasajeros. Su credibilidad está en juego.

Intercambio de información sobre las auditorías del USOAP y comunicación al público

2.2 La OACI debe comunicar sistemáticamente a todos los Estados contratantes todos los informes elaborados en el marco del USOAP, incluidos los realizados durante ciclos anteriores. Además, con objeto de aumentar aún más la transparencia, los informes han de ser lo más detallados posible e incluir todos los datos pertinentes relacionados con la seguridad operacional que puedan ser de ayuda para que todos los Estados contratantes emitan juicios fundamentados sobre la competencia de otros Estados en materia de vigilancia de la seguridad operacional.

2.3 A partir de los informes del USOAP, debe facilitarse también al público información objetiva y fiable sobre el nivel de seguridad operacional general en los Estados contratantes de forma fácilmente comprensible para mantener la confianza de los pasajeros. Por consiguiente, es necesario adoptar y aplicar una estrategia adecuada de comunicación de la OACI.

2.4 Se insta a la OACI a que:

- a) dé a conocer sistemáticamente a todos los Estados contratantes los informes elaborados en el marco del USOAP, en su integridad, incluidos los realizados durante ciclos anteriores, haciendo uso de las funciones facultativas que le corresponden de acuerdo con el Artículo 55 e), del Convenio; y
- b) adopte una estrategia adecuada de comunicación para facilitar al público información pertinente y comprensible basada en los informes.

Ejecución del Artículo 21 del Convenio de Chicago

2.5 El Convenio de Chicago, en su Artículo 21, ofrece la posibilidad de aumentar la transparencia al establecer el intercambio de información sobre la matrícula y la propiedad de cualquier aeronave empleada habitualmente en la aviación civil internacional. En un contexto de mundialización, liberalización y privatización, los Estados contratantes necesitan un sistema mejor para averiguar la propiedad y el control de las aeronaves matriculadas en los demás Estados contratantes.

2.6 Se pide a la OACI que:

- a) aplique sistemáticamente las disposiciones del Artículo 21 del Convenio de Chicago con el fin de facilitar, entre todos los Estados contratantes, el intercambio de información relacionada con la matrícula y la propiedad de aeronaves, así como cualquier dato pertinente que pueda darse a conocer relativo a la propiedad y al control de la aeronave matriculada en los Estados contratantes; y
- b) garantice que los Estados contratantes comparten dicha información mediante los medios adecuados, como el establecimiento de una base de datos central, que permitan a los Estados contratantes acceder a la información

Notificaciones sobre seguridad operacional – Necesidad de una "cultura de la equidad"

2.7 La ausencia de una notificación completa y abierta sigue representando un obstáculo considerable para avanzar en muchos ámbitos de la seguridad operacional. Los principales inconvenientes son el miedo a las acciones judiciales y la falta de la adecuada confidencialidad. La eficacia de la información depende totalmente de un entorno de información propicio –una “cultura de la equidad”– definida como *“una cultura en la que los agentes económicos que se sitúan en primera línea no son castigados por acciones o decisiones que corresponden a su experiencia y formación, y también una cultura en la que no se toleran las infracciones y los actos deliberadamente destructivos de los agentes económicos de primera línea u otros”*. En vista de las dificultades que la comunidad de la aviación encuentra para avanzar en este ámbito a escala nacional, debe estudiarse la posibilidad de introducir disposiciones para utilizar un sistema de notificaciones basado en una “cultura de la equidad” en el nuevo anexo del Convenio de Chicago sobre procesos de seguridad que se propone a continuación (sección 4 del presente documento de intervención).

2.8 Se insta a la OACI a que:

- a) elabore más medidas que permitan aplicar un sistema de notificaciones basado en una cultura de la equidad, que haga referencia al menos a posibles medidas disciplinarias y a la confidencialidad; y
- b) facilite la oportuna divulgación de información sobre accidentes e incidentes, incluidas las recomendaciones publicadas por organismos de investigación, para atenuar los riesgos de seguridad de la aviación.

3. ESTRATEGIA UNIFICADA PARA RESOLVER LAS DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD OPERACIONAL (TEMAS 2.3 Y 3.1)

3.1 De acuerdo con la Resolución 35-7 de la Asamblea de la OACI, ésta debe facilitar la cooperación entre los Estados contratantes y la creación de organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional. El objetivo es que, para 2010, se hayan constituido las organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional necesarias, que cuenten con los suficientes recursos para desempeñar sus funciones de manera competente y eficaz. Las disposiciones pertinentes se establecerán en el nuevo anexo del Convenio de Chicago sobre procesos de seguridad operacional que se propone a continuación (sección 4 de este documento de intervención).

3.2 Los instrumentos de asistencia técnica de la OACI, en particular el Ente de financiación internacional para la seguridad aérea (IFFAS), su Dirección de cooperación técnica (TCB) y sus oficinas regionales, deben implicarse más en el fomento de la cooperación regional y subregional. Las estructuras de cooperación técnica de la OACI y los métodos de trabajo, incluidos los del IFFAS, deben revisarse

para hacerse más innovadores con el fin de aumentar su eficacia. Debe prestarse mayor atención a las contribuciones del sector y a la coordinación con ellas, y debe mejorarse la labor de otras organizaciones en este ámbito. En particular, la OACI debe apoyar el desarrollo de unos conocimientos suficientes en materia de seguridad operacional, mediante el fomento de medios colectivos para mejorar al máximo la eficacia de la formación: esta disposición es de importancia primordial.

3.3 Las lecciones extraídas de la experiencia europea nos permiten reconocer que, con miras a garantizar la seguridad de la aviación civil internacional a escala mundial, la OACI se beneficiaría considerablemente si reconociera plenamente las organizaciones regionales existentes para la vigilancia de la seguridad operacional y adaptara en consecuencia sus métodos de trabajo a la aparición de este nuevo tipo de organizaciones reguladoras.

3.4 Se invita a la OACI a que:

- a) fomente un mayor desarrollo de las organizaciones regionales y subregionales para reforzar la capacidad de vigilancia de la seguridad operacional;
- b) anime a los Estados contratantes a cooperar mejor a escala bilateral y regional y a tomar las medidas oportunas para cumplir sus obligaciones en virtud del Convenio de Chicago, especialmente si no consideran posible o adecuado asignar los recursos humanos, técnicos y financieros exigidos para realizar la vigilancia de la seguridad operacional convenientemente;
- c) mejore la eficacia de sus instrumentos de asistencia técnica, incluido el IFFAS, y aumentar la coordinación y la implicación con sus oficinas regionales para proporcionar un apoyo técnico más efectivo; y
- d) adapte sus métodos de trabajo para permitir que las organizaciones regionales responsables para la vigilancia de la seguridad operacional se impliquen plenamente en su trabajo técnico.

4. **MEJORA DE LA VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL (TEMA 2.5)**

4.1 Las auditorías obligatorias de vigilancia de la seguridad operacional realizadas por la OACI representan un éxito indiscutible para el transporte aéreo. No obstante, la OACI puede incrementar las repercusiones de esas actividades mediante la revisión de algunos elementos de la metodología del USOAP y mediante la notificación de las infracciones al Convenio de Chicago.

Mejora de los métodos de trabajo del USOAP

4.2 De acuerdo con el nuevo planteamiento global de sistema del USOAP, debe darse prioridad a las actividades de auditoría, que deben dirigirse y graduarse en función del significado de los SARPS para la seguridad de la aviación y para los factores de riesgo asociados. Para mejorar la incidencia del USOAP y obtener el máximo rendimiento de la utilización de los recursos disponibles, la OACI debe revisar sus métodos de trabajo y, sobre todo, los instrumentos desarrollados para determinar la conformidad con los elementos críticos de un sistema de vigilancia de la seguridad operacional (en particular la conformidad con las listas de control).

4.3 La OACI debe incrementar sus actividades de investigación de acuerdo con el programa USOAP. El intervalo entre auditorías debe ser lo más corto posible. Este aspecto es especialmente crucial si se quiere que los Estados contratantes hagan un uso efectivo de la información de la auditoría para mejorar el cumplimiento y que la OACI aplique medidas efectivas y regulares derivadas de estas mejoras.

4.4 Las conclusiones del USOAP deben analizarse y establecerse en categorías en relación con los elementos esenciales del sistema de vigilancia de la seguridad operacional con el fin de evaluar la capacidad de vigilancia de los Estados contratantes. Es necesario que la Secretaría General de la OACI evalúe el grado de cumplimiento de las normas y métodos recomendados de la OACI (SARPS) y las consecuencias negativas de las conclusiones sobre la capacidad de vigilancia de la seguridad operacional de los Estados contratantes.

4.5 Gran número de Estados contratantes siguen diferentes programas de auditoría.

4.6 Estos programas no están completamente sincronizados y sus ámbitos se superponen en parte. En este contexto, la OACI debe facilitar la cooperación con las organizaciones internacionales y regionales que llevan a cabo auditorías sobre vigilancia de la seguridad operacional con objeto de mejorar la coordinación entre el USOAP y estas otras actividades de auditoría sobre seguridad operacional. De ese modo, se logrará finalmente una utilización eficaz de los escasos recursos disponibles y una reducción de la sobrecarga de las autoridades de aviación civil de los Estados contratantes.

4.7 Se insta a la OACI a que:

- a) revise la metodología del USOAP para mejorar su efecto y obtener el máximo rendimiento de la utilización de los recursos, principalmente mediante una mayor coordinación y cooperación con los programas de auditoría de otras organizaciones relacionadas con la seguridad de la aviación;
- b) incremente sus actividades de investigación dentro del programa del USOAP, dando prioridad a auditorías más frecuentes y orientadas en función del significado de los SARPS para la seguridad de la aviación y para los factores de riesgo asociados; y
- c) solicite a su Secretaría General que establezca categorías de las conclusiones del USOAP en relación con los elementos críticos del sistema de vigilancia de la seguridad operacional con el fin de evaluar la capacidad de vigilancia de los Estados contratantes.

Notificación de las infracciones al Convenio de Chicago

4.8 La corrección de las deficiencias en seguridad operacional es tan importante como su identificación. En este contexto, es primordial aplicar inmediatamente las disposiciones del Convenio de Chicago en virtud de las cuales el Consejo de la OACI *“debe notificar a los Estados contratantes cualquier infracción al Convenio así como cualquier incumplimiento de las recomendaciones o determinaciones del Consejo”*. Si un Estado contratante demuestra varias y continuas deficiencias en la vigilancia de la seguridad operacional y se opone claramente a la aplicación de las medidas de corrección necesarias o es incapaz de aplicarlas, el Consejo de la OACI debe estudiar rápidamente la adopción de las medidas pertinentes.

4.9 Se insta a la OACI a que aumente la transparencia dando a conocer a los Estados contratantes los casos significativos de deficiencias en la observancia de las normas de seguridad operacional de la OACI, haciendo uso de las funciones obligatorias del Consejo de la OACI con arreglo al procedimiento para la transparencia y la divulgación de información establecido en el Artículo 54 j) y k) del Convenio.

5. MARCO DE SEGURIDAD PARA EL SIGLO XXI (TEMA 3.1)

5.1 Desde la firma del Convenio de Chicago, en 1994, el transporte aéreo ha evolucionado espectacularmente. Las actividades de la OACI deben adaptarse constantemente a esos cambios. Esto supone la revisión de los objetivos de la organización y la modernización de sus métodos de trabajo. La reforma de la OACI es esencial para racionalizar su proceso de establecimiento de normas, mejorar su capacidad de reacción y orientar su actividad a cuestiones claramente prioritarias, siendo la seguridad operacional la cuestión principal.

Contenido y estructura de los Anexos (también pertinente para los temas 2.2 y 2.5)

5.2 Es preciso mejorar el proceso de toma de decisiones de la OACI para tener más en cuenta, no sólo los cambios tecnológicos, sino también la información proporcionada por los interesados. A este respecto, debe concederse mayor atención a las recomendaciones publicadas por las organizaciones encargadas de analizar las investigaciones de los accidentes. La creación de nuevas normas y métodos recomendados debe incluir sistemáticamente una evaluación de las consecuencias y un procedimiento para efectuar consultas rigurosas con el sector y otras partes interesadas.

5.3 Debe revisarse el contenido, características y estructura de los Anexos del Convenio de Chicago. Deben incrementarse los esfuerzos actuales de la OACI para diferenciar las disposiciones de los Anexos que son de gran importancia para la seguridad operacional y aquellas de carácter técnico específico y convertirse en un ejercicio permanente. De ese modo se garantizaría que las normas de la OACI se centraran en objetivos de seguridad operacional y al mismo tiempo se otorgaría más flexibilidad a los Estados contratantes, que decidirían los medios de aplicación. No obstante, la armonización de esos medios debe impulsarse mediante la publicación del material de orientación y de los manuales de aplicación adecuados. Para que esto sea posible, deben establecerse criterios objetivos que determinen los SARPS que son de vital importancia para la seguridad operacional global y, por lo tanto, aquéllos cuyo estricto cumplimiento es muy conveniente, así como definirse los de carácter técnico específico que deben convertirse en textos de orientación.

5.4 Es preciso redactar un nuevo anexo específico sobre procesos de seguridad operacional. Como ya se ha mencionado antes (sección 2), deben incluirse en él los requisitos sobre la organización, los recursos y la cualificación y formación del personal de las autoridades y organismos de aviación implicados en las actividades de supervisión y vigilancia, tanto a escala nacional como regional o subregional. No obstante, la aplicación de nuevos y más complejos sistemas integrados aire-tierra exigirá un nuevo enfoque de la seguridad operacional en todos los ámbitos de la aviación (p. ej., aeropuertos, operadores aéreos y proveedores de servicios de navegación aérea). Es preciso establecer sistemas de evaluación de la seguridad operacional y de gestión de la seguridad operacional tanto en las organizaciones de vigilancia como en el sector. Por consiguiente, el nuevo anexo debe incluir también disposiciones relativas a la evaluación y la gestión de la seguridad operacional. Los Anexos existentes deben modificarse en consecuencia.

5.5 Se invita a la OACI a que:

- a) revise sus procedimientos de adopción de SARPS con objeto de realizar sistemáticamente una evaluación del impacto, para así tener más en cuenta su efecto en el sector y en otras partes interesadas;
- b) haga, en el procedimiento de reglamentación, un uso más sistemático de las recomendaciones publicadas por los órganos que investigan accidentes;

- c) establezca criterios para determinar las normas que son de importancia crucial para garantizar la seguridad operacional global y respecto de las cuales las diferencias en la notificación sólo serían aceptables con carácter excepcional, así como las normas de carácter técnico específico que deben pasar a ser métodos recomendados o que han de suprimirse de los Anexos de la OACI y convertirse en textos de orientación; y
- d) completar el conjunto de Anexos del Convenio de Chicago con un anexo específico relativo a las disposiciones correspondientes sobre vigilancia, evaluación y gestión de la seguridad operacional.

Ejecución de las obligaciones de los Estados contratantes

5.6 Con objeto de conferir a la OACI un papel más activo y directo a la hora de controlar la aplicación efectiva de los Anexos del Convenio de Chicago relacionados con la seguridad operacional, puede ser necesario que la Organización ejerza atribuciones de ejecución, basándose en las atribuciones ya otorgadas al Consejo por el Convenio. La Secretaría de la OACI debe iniciar trabajos preparatorios que permitan a la Asamblea de la OACI estudiar esta cuestión detenidamente durante su próximo período de sesiones, especialmente si es preciso hacer cambios institucionales para cumplir este objetivo.

5.7 Se invita a la Secretaría de la OACI a que emprenda los preparativos necesarios para la celebración de un amplio debate, durante la 36ª período de sesiones de la Asamblea de la OACI, en torno a la forma en que la Organización puede ejercer sus atribuciones de ejecución en relación con los Estados contratantes, también, si procede, mediante modificaciones del Convenio.

6. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

6.1 Se invita a la Conferencia a que:

- a) insten a la OACI a que dé a conocer íntegramente a los Estados contratantes los informes del USOAP y adopte una estrategia para comunicar información sobre seguridad operacional, basada en los informes, al público en general;
- b) hagan un llamamiento a la OACI para que, con carácter prioritario, aplique y haga cumplir en toda su extensión el Artículo 21 del Convenio;
- c) insten a la OACI a que facilite la aplicación en los Estados contratantes de sistemas de notificación basados en una “cultura de la equidad” y la puesta en común de información sobre accidentes e incidentes;
- d) insten a la OACI a que fomente más activamente el desarrollo de organizaciones regionales y subregionales, especialmente a través de sus instrumentos de asistencia, tanto en el plano de la cooperación técnica como en el de las oficinas regionales;
- e) insten a la OACI a que revise la metodología del USOAP para dar prioridad y racionalizar las actividades de auditoría con arreglo a la importancia que para la seguridad tienen los SARPS, y que establezca categorías en las conclusiones del USOAP con el fin de evaluar la capacidad de vigilancia de los Estados contratantes;
- f) insten al Consejo de la OACI a que haga uso de sus funciones obligatorias, descritas en el Artículo 54 j) y k) del Convenio, poniendo en conocimiento de los Estados contratantes los casos de infracción del Convenio de Chicago;

- g) animen a la OACI a que revise los procedimientos de adopción de los SARPS y elabore un nuevo anexo específico dedicado a los procesos de seguridad operacional, incluidas las disposiciones correspondientes sobre vigilancia, evaluación de la seguridad operacional y gestión de la seguridad operacional; y
- h) pidan a la OACI que prepare un amplio debate sobre la forma en que la Organización puede ejercer sus atribuciones de ejecución respecto de los Estados contratantes.

— FIN —