



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 14: Programas de auditoría por el enfoque de observación continua

MAYOR ENFOQUE DE LOS PROGRAMAS DE AUDITORÍA DE LA OACI EN LOS RESULTADOS Y LOS RIESGOS

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

RESUMEN

En esta nota se proponen mejoras integrales del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) y el Programa Universal de Auditoría de la Seguridad de la Aviación (USAP) de la OACI, comparando el modelo de auditoría prescriptiva actual con otro que está más alineado con los métodos centrados en los resultados y basados en los riesgos. Reconociendo la evolución de los requisitos mundiales de seguridad operacional y seguridad de la aviación, así como la necesidad de que la OACI y los Estados miembros logren la máxima eficacia con recursos cada vez más limitados, en esta nota se propone crear un grupo de especialistas para examinar y recomendar mejoras de ambos programas de auditoría de la OACI sobre la base de los debates entablados durante la Decimocuarta Conferencia de Navegación Aérea, celebrada en 2024.

La presente nota refleja las experiencias y observaciones de los Estados y tiene por objeto aportar valor añadido de manera proactiva a los programas de auditoría de la OACI mediante el aprovechamiento de sus puntos fuertes, la asimilación de las enseñanzas aprendidas y la utilización de las oportunidades sistémicas para mejorar los programas de auditoría de la OACI.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- reconocer la necesidad de actualizar los programas de auditoría de la OACI teniendo en cuenta el contexto operacional cambiante en los Estados, el crecimiento continuo del sector de la aviación, las tecnologías nuevas y emergentes, y las limitaciones de recursos de los Estados y la OACI;
- formar un grupo de especialistas diverso e inclusivo, con unas atribuciones definidas por el Consejo, con el fin de presentarle a este recomendaciones integrales para mejorar los programas USOAP y USAP;
- apoyar esta iniciativa, considerando la designación de especialistas pertinentes y alentando a los Estados miembros a que participen activamente en la labor del grupo de especialistas;
- considerar la posibilidad de apoyar la transición de la metodología de auditoría de la OACI a un enfoque centrado en los resultados y basado en los riesgos, al tiempo que se estudia la posibilidad de reducir, según sea necesario, los procedimientos prescriptivos de auditoría; y
- evaluar los mecanismos adicionales sugeridos en la presente nota de estudio para mejorar la eficacia, flexibilidad y efectividad de las auditorías.

Objetivos estratégicos:	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico: <i>Todos los vuelos son seguros y protegidos.</i>
--------------------------------	--

<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades de la OACI mencionadas en esta nota requerirán recursos adicionales. Es posible que se necesite una persona consultora para facilitar la creación y las deliberaciones del grupo y otras personas consultoras para apoyar la aplicación de las recomendaciones.
<i>Referencias:</i>	<i>Plan global para la seguridad de la aviación (GASeP) (Doc 10118)</i> <i>AN-Conf/14-WP/121, Evolución de los métodos de auditoría en respuesta a las nuevas tecnologías de aviación</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Tradicionalmente, el Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) y el Programa Universal de Auditoría de la Seguridad de la Aviación (USAP) han aportado valiosa información sobre el cumplimiento de las normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI por parte de los Estados. Aunque estos programas apoyan eficazmente la seguridad operacional y la seguridad de la aviación mundial, las tecnologías nuevas y emergentes en el entorno de la aviación ponen de relieve la necesidad de metodologías de auditoría más dinámicas, adaptables y rentables, tanto para los Estados como para la OACI.

1.2 Esta nota no se ha elaborado a raíz de los resultados de auditorías recientes, sino que surge de las observaciones de una serie de Estados sobre las dificultades y oportunidades del sistema actual, incluidos los que han apoyado recientemente la creación de un nuevo equipo especial del USAP en el marco del Grupo Experto en Seguridad de la Aviación, y que reconocen la utilidad de seguir mejorando los puntos fuertes existentes de los diferentes programas de auditoría. Estas conclusiones reflejan las experiencias de los Estados y se proponen con idea de mejorar la eficacia de las auditorías y de reforzar, al mismo tiempo, las sólidas bases de auditoría ya establecidas por la OACI.

1.3 Sobre la base de la reciente nota presentada por Nueva Zelanda y copatrocinada por Australia, el Canadá y el Reino Unido en la Decimocuarta Conferencia de Navegación Aérea (AN-Conf/14-WP/121, *Evolución de los métodos de auditoría en respuesta a las nuevas tecnologías de aviación*), en la presente nota se propone integrar mejoras basadas en los riesgos y centradas en los resultados en los métodos de auditoría de la OACI.

1.4 Los modelos prescriptivos actuales restringen la flexibilidad de los Estados a la hora de abordar sus contextos operacionales únicos ya que, a menudo, imponen rígidos requisitos de cumplimiento que pueden no resultar adecuados para sus necesidades específicas o contextos operacionales, como la singularidad geográfica o los niveles de amenaza/riesgo. Esto también brinda la oportunidad de arrojar mayor claridad sobre qué resultados se pretenden evaluar en el marco del USOAP y el USAP, cuáles son sus objetivos y cómo deberían utilizarse para atender las necesidades de los Estados.

1.5 Además, el cambiante panorama de la aviación, caracterizado, en particular, por la integración de ámbitos nuevos, como los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS), la ciberseguridad o la vigilancia basada en el rendimiento (por ejemplo, la integración de la evaluación de la implementación del programa estatal de seguridad operacional (SSPIA) en el USOAP a partir de enero de 2026), exige una transición de la OACI hacia una vigilancia centrada en los resultados y basada en el rendimiento y que sus modelos de auditoría sean adaptables y, a la vez, estén armonizados con un enfoque normalizado de referencia a nivel mundial, según corresponda.

2. ANÁLISIS

2.1 Incorporación de una metodología basada en los resultados y en los riesgos

2.1.1 La adopción de un enfoque de auditoría más basado en los riesgos permitiría a la OACI asignar sus recursos de manera más eficaz desde una perspectiva de planificación y programación, centrándose en las esferas de mayor riesgo. Esta estrategia serviría para mejorar tanto el impacto como la eficacia de las auditorías, y para detectar y resolver los problemas críticos con mayor prontitud, al tiempo que se ampliarían los intervalos de las evaluaciones o se reduciría el alcance de las mismas en las áreas consideradas de bajo riesgo. Se entiende que cualquier transición a auditorías basadas en los riesgos y centradas en los resultados deberá conservar ciertos elementos prescriptivos existentes en ambos planes de auditoría como puntos de referencia.

2.1.2 Una de las principales esferas de debate son las diferencias fundamentales de enfoque entre los programas de auditoría actuales de la OACI con respecto al grado de flexibilidad y la disponibilidad de medios alternativos documentados para demostrar el cumplimiento. Esta discrepancia da lugar a incoherencias en la manera como los Estados que pueden organizar sus equipos de auditoría para abarcar tanto la seguridad operacional como la seguridad de la aviación participan en los procesos de auditoría, y ofrece la oportunidad de adoptar un enfoque más armonizado y flexible en ambos programas.

2.1.3 Se reconoce y admite que algunos Estados preferirán mantener un enfoque de auditoría más prescriptivo, y que ello puede ser apropiado para muchos sistemas nacionales de reglamentación. Un programa de auditoría bien diseñado debería ser capaz de dar cabida a ambos enfoques, utilizando una metodología estructurada que se adapte a las necesidades del Estado objeto de la auditoría.

2.1.4 Otro aspecto que debe considerarse es la práctica de la OACI de realizar auditorías basándose en los métodos recomendados y las orientaciones del USOAP, en lugar de basarse únicamente en las normas establecidas, que constituyen la base del cumplimiento esperado por parte de los Estados. A diferencia de las normas, los textos de orientación no se someten al mismo nivel de escrutinio o adopción formal y, sin embargo, en la actualidad los Estados todavía se evalúan en función de ellos como si fueran normas. Aunque es comprensible que esta práctica sea permisible actualmente, existe el riesgo de que se reduzca el valor de las normas adoptadas oficialmente y de los ingentes esfuerzos invertidos por los grupos expertos y la Comisión de Aeronavegación para elaborarlas y designarlas. Una distinción más clara entre las normas obligatorias y los métodos recomendados no obligatorios, y los textos de orientación, como las que se observan en las auditorías del USAP, podría mejorar la utilidad y la coherencia de los resultados de las auditorías de la seguridad operacional.

2.2 Propuesta de creación de un grupo experto y recomendaciones sobre la aplicación de nuevas mejoras

2.2.1 Al explorar opciones para avanzar en esta labor, podría considerarse la posibilidad de crear un grupo experto específico e inclusivo compuesto por especialistas —en cuestiones técnicas, gestión de riesgos y cuestiones de reglamentación—, de los Estados miembros y asociaciones industriales. Las prioridades fundamentales del grupo experto serían la elaboración de modelos mejorados de evaluación de riesgos para los programas de auditoría de la OACI, el establecimiento de las mejores prácticas, como las presentadas a través del Plan Global para la Seguridad de la Aviación (GASeP), para la vigilancia basada en los riesgos, y la racionalización y modernización de los procesos de auditoría existentes. El grupo experto también debería evaluar la conveniencia de adoptar un enfoque mejorado basado en datos para el alcance y enfoque de las auditorías, lo que permitiría adaptar el nivel de esfuerzo y escrutinio en las distintas áreas de auditoría en función de los datos disponibles sobre riesgos. Al cambiar a un enfoque más flexible, innovador y basado en los riesgos, la OACI puede mejorar la eficacia de las auditorías, manteniendo a la vez unos altos niveles de conformidad con las normas sobre seguridad operacional y seguridad de la aviación.

2.2.2 El grupo experto debería evaluar minuciosamente los resultados de la prueba realizada en 2025 del enfoque de la OACI para incorporar las evaluaciones del programa estatal de seguridad operacional (SSP) y el sistema de gestión de la seguridad operacional (SMS) al USOAP con el fin de determinar si evalúa con precisión la capacidad del Estado de que se trate en estas áreas. Esto será una parte importante del programa de auditoría en curso y constituirá un buen punto de partida para avanzar hacia un enfoque más global centrado en los resultados en el ámbito de la seguridad operacional.

2.2.3 La composición del grupo experto será fundamental para su éxito, por lo que debería abarcar una amplia gama de especialistas, en particular en gestión de riesgos y reglamentación, que no necesariamente poseen conocimientos aeronáuticos tradicionales. Al basarse en toda una diversidad de puntos de vista, la OACI estará bien posicionada para lograr que los marcos de auditoría sigan siendo pertinentes y se ajusten a las prácticas del mundo real. Además, la elaboración de modelos de auditoría ampliables y flexibles permitiría que el sistema se adapte a las diferentes capacidades de los Estados y a los riesgos emergentes, haciendo que la vigilancia sea más inclusiva y eficaz en diferentes contextos.

2.2.4 Mejorar la instrucción del personal de auditoría es igualmente importante para mantener la calidad y la coherencia de las auditorías. Si ese personal goza de la instrucción adecuada, está mejor equipado para aplicar principios basados en riesgos, evaluar entornos operacionales complejos, y proporcionar retroinformación constructiva y que responda a las necesidades. La racionalización y priorización de los planes de medidas correctivas posteriores a las auditorías mejorarían aún más la adaptabilidad del sistema al reducir la carga administrativa y permitir una implementación más rápida de las mejoras.

2.2.5 Dados los recursos limitados de la OACI, el grupo experto también podría evaluar la factibilidad financiera y técnica de los cambios propuestos de los programas de auditoría para que sean prácticos y sostenibles, así como destacar las ventajas de un enfoque basado en los riesgos para optimizar el uso de los recursos, lo que permitiría concentrar los esfuerzos donde más se necesitan, como la reducción de la carga de las auditorías, la racionalización de los procesos y la mejora de la eficiencia y eficacia generales de la vigilancia.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Si bien los programas de auditoría de la OACI siguen siendo la piedra angular de la vigilancia mundial de la seguridad operacional y seguridad de la aviación, la creciente complejidad y el dinamismo constante del sector de la aviación, especialmente con la integración de tecnologías nuevas y emergentes, exigen métodos más flexibles, rentables, basados en los riesgos y centrados en los resultados, especialmente si se tiene en cuenta la próxima integración de la SSPIA en el USOAP en 2026.

3.2 Esta nota se presenta con un espíritu constructivo y orientado hacia el futuro, y se basa en la experiencia práctica de los Estados y no responde a ninguna conclusión reciente de auditoría. Creemos que la separación existente entre el USOAP y el USAP sigue siendo útil, por lo que no proponemos fusionar los dos programas. Más bien, nuestra intención es preservar sus puntos fuertes y, a la vez, establecer y mejorar áreas específicas, especialmente aquellas en las que puede justificarse un enfoque más centrado en los resultados y basado en el rendimiento.

3.3 Por lo que se refiere a las áreas en las que se centra esta nota de estudio, el grupo experto propuesto puede impulsar mejoras significativas en la eficacia de las auditorías, que hagan posible un enfoque más adaptable y centrado en los resultados para la vigilancia de la seguridad operacional y la seguridad de la aviación.

3.4 Se invita a la Asamblea a respaldar esta iniciativa solicitando a la OACI que, con el apoyo de los Estados miembros, establezca un grupo inclusivo dirigido por especialistas para evaluar y recomendar mejoras específicas de las metodologías del USOAP y el USAP.