



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 14: Programas de auditoría – Enfoque de Observación Continua

IMPULSAR EL PERFECCIONAMIENTO CONTINUO DEL CMA DEL USOAP DE LA OACI: ACCELERAR LA IMPLEMENTACIÓN DE MEJORAS EN EL PROGRAMA

(Nota presentada por los Estados Unidos)

RESUMEN

Desde 1999, el Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) proporciona información valiosa a la OACI, los Estados miembros y el público en general sobre la capacidad de los Estados miembros para vigilar con eficacia la seguridad operacional de sus sistemas de aviación. En este período, la OACI, los Estados miembros y las organizaciones internacionales y regionales también han colaborado para identificar y aplicar mejoras al programa, como la transición al Enfoque de Observación Continua (CMA) en 2010, que tiene por objeto que el USOAP siga funcionando con los recursos disponibles, al tiempo que proporciona información oportuna, precisa y pertinente sobre la vigilancia de la seguridad operacional de la aviación en todo el mundo. Sin embargo, las actividades del CMA del USOAP realizadas en los últimos años ponen de relieve la necesidad de que la OACI refuerce la implementación de mejoras programáticas y siga centrándose en el cumplimiento de los objetivos del CMA. Esta nota invita a la Asamblea a convenir en un enfoque para lograr estos resultados en beneficio tanto de los Estados miembros como de la OACI.

Medidas propuestas a la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- a) encomendar a la OACI que centre sus actividades del CMA del USOAP en los Estados que se consideren de mayor riesgo en base a las prioridades establecidas, comenzando a más tardar en enero de 2027 y dentro de un plazo de 24 meses, para habilitar un enfoque dedicado a completar todas las mejoras programáticas pendientes y recomendadas, incluidas las que se proponen en esta nota, permitiendo al mismo tiempo una flexibilidad adecuada para abordar los problemas de seguridad operacional emergentes en los Estados con mayores necesidades;
- b) encomendar a la OACI que establezca un comité directivo permanente compuesto, como mínimo, por personal de Monitoreo, Análisis y Coordinación (MAC), representantes de las Oficinas Regionales de la OACI y de los Estados miembros, y otras partes interesadas, según corresponda, para asesorar y apoyar la administración, la rendición de cuentas y la mejora continua del CMA del USOAP;
- c) encomendar a la OACI que implemente las recomendaciones expuestas en la sección 2 de la presente nota, en coordinación con el comité directivo que se establezca de conformidad con el inciso b); y
- d) pedir a la OACI que proporcione informes periódicos que documenten la marcha de las actividades de los incisos a) a c), incluido el trabajo en curso del comité directivo, a las futuras reuniones de tipo departamental y períodos de sesiones de la Asamblea.

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>	<i>Repercusiones para los Estados</i> La aplicación de todas las recomendaciones que se formulan esta nota disminuiría la carga de los Estados a la hora de cumplir sus obligaciones relacionadas con la participación en el CMA del USOAP. <i>Repercusiones para la OACI</i> La implementación de las recomendaciones también disminuirá los futuros recursos humanos y financieros necesarios para el funcionamiento del CMA del USOAP, si bien es posible que se requieran recursos iniciales para crear el comité directivo del USOAP.
<i>Referencias:</i>	<i>Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 7 de octubre de 2022) (Doc 10184)</i> A42-WP/4, <i>Ejecución de los Programas de Auditoría de Seguridad Operacional y Seguridad de la Aviación por el Enfoque de Observación Continua (CMA) de la OACI</i> A41-WP/325-EX/138, <i>Optimizar la elaboración de las normas y procedimientos de la OACI para su aplicación efectiva</i> A40-WP/114-EX/48, <i>CMA del USOAP pertinente, sólido y actualizado</i> AN-Conf/14-WP/121, <i>Evolución de los métodos de auditoría en respuesta a las nuevas tecnologías de aviación</i> AN-Conf/13-WP/21, <i>Evolución del Enfoque de Observación Continua (CMA) del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP)</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Enfoque de Observación Continua (CMA) del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) pretende ser, ante todo, un recurso mundial para dar prioridad a las medidas destinadas a fortalecer la vigilancia de la seguridad operacional de la aviación. En consonancia con este objetivo, el 40º período de sesiones de la Asamblea de la OACI, celebrado en 2019, encomendó a la Secretaria General que continúe la evolución del CMA del USOAP hacia un programa más basado en la evidencia, que tenga en cuenta los riesgos y se oriente a los resultados, y que se aplique de modo universal para evaluar la eficacia y sostenibilidad de los sistemas de vigilancia de la seguridad operacional de los Estados [véanse las *Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 7 de octubre de 2022)* (Doc 10184), Resolución A40-13]. La Asamblea también instó a todos los Estados miembros a que apoyen a la OACI en la evolución del CMA del USOAP.

1.2 Esta nota de estudio describe un enfoque para acelerar la aplicación de las mejoras programáticas, gestionar los riesgos y asegurarse de que el CMA del USOAP se mantenga alineado con su objetivo principal de brindar información oportuna, precisa y pertinente sobre la vigilancia de la seguridad operacional de la aviación en todo el mundo.

2. ANÁLISIS

2.1 El Grupo Experto para el Examen Estructurado del Enfoque de Observación Continua del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (CMA del USOAP) (GEUSR) se creó tras el 39º período de sesiones de la Asamblea de la OACI para realizar un examen estructurado del Enfoque de Observación Continua a fin de identificar aspectos que requieren ajustes, incluidos sus procesos y metodología y ofrecer a los Estados miembros la oportunidad de proporcionar comentarios de los usuarios. El GEUSR formuló 37 recomendaciones consolidadas en seis grupos, de A a F. Tras la Decimotercera Conferencia de Navegación Aérea (AN-Conf/13) se creó el Grupo Asesor Ad Hoc del CMA del USOAP (USOAP-AG) a fin de continuar la evolución del CMA del USOAP más allá de las recomendaciones del GEUSR. El USOAP-AG elaboró 42 recomendaciones categorizadas en seis grupos, de A a F.

2.2 La Subdirección de Monitoreo, Análisis y Coordinación (MAC) de la Dirección de Navegación Aérea de la OACI sigue ejecutando diversas líneas de trabajo para racionalizar y mejorar la administración del CMA del USOAP e integrar las recomendaciones del GEUSR, el USOAP-AG y otros foros, como la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 y las evaluaciones/auditorías externas (véase A42-WP/4). Sin embargo, los riesgos y retrasos en la ejecución cotidiana del CMA del USOAP repercuten en la disponibilidad de recursos y dificultan la implementación en curso de mejoras programáticas a más largo plazo que pueden mejorar la calidad de los resultados del CMA del USOAP.

2.3 **Mejora de las recomendaciones del GEUSR y el USOAP-AG: lo que queda por hacer**

2.3.1 El GEUSR recomendó (véanse A1, A5) que la OACI elimine las preguntas del protocolo (PQ) que no guardan relación directa con la vigilancia de la seguridad operacional o la investigación de accidentes y las PQ cuyos requisitos excedan las normas de la OACI, sobre todo aquellas basadas únicamente en textos de orientación o métodos recomendados, por ejemplo, 7.521, 8.151, 8.279 y 8.283. Las auditorías recientes del CMA del USOAP incluyen resultados de auditoría basados en los métodos recomendados, lo que confirma que la visión del GEUSR aún no se ha concretado del todo. La OACI debería examinar las PQ para que sean pertinentes y actualizar en consecuencia las orientaciones para el personal de auditoría.

2.3.2 El GEUSR recomendó a la OACI (véase A7) limitar la cantidad de PQ al número establecido tras el ejercicio de racionalización de 2019. La cantidad de PQ se redujo a 790 en 2020, pero en 2024 aumentó a 851 debido que se incorporaron nuevas preguntas sobre el programa estatal de seguridad operacional. La OACI debería procurar que la cantidad de PQ sea razonable y reducir al mínimo la redundancia para no imponer cargas indebidas en los Estados y la OACI.

2.3.3 El GEUSR recomendó (véase C10) actividades de auditoría flexibles, centradas en las preguntas de protocolo prioritarias (PPQ). Aunque la OACI ha elaborado la metodología para llevar a cabo auditorías focalizadas, la aplicación del concepto ha sido limitada. El USOAP-AG amplió esta idea (véase F.3) y analizó alternativas de alcance y frecuencia de las actividades del CMA del USOAP adaptadas a cada Estado. La OACI debería aumentar las auditorías focalizadas (vinculadas a las normas) que abarquen exclusivamente las PPQ y adecuar las actividades para maximizar los recursos y reducir las cargas. Una de las posibilidades que la OACI debería considerar es un marco escalonado para ajustar el nivel de atención a medida que aumenta la puntuación de implementación efectiva, comenzando por los elementos fundacionales y avanzando hasta elementos maduros como la sostenibilidad del nivel de vigilancia de la seguridad operacional.

2.3.4 El GEUSR hizo recomendaciones (véase E19) a la OACI para mejorar la instrucción sobre el marco en línea del CMA del USOAP (OLF) que incluyen, entre otras cosas, la manera de completar una autoevaluación de PQ mediante el análisis de las PQ, el examen de pruebas y referencias, y la identificación de ámbitos que presentan deficiencias sobre la base de elementos críticos (CE); la forma de elaborar planes de medidas correctivas (CAP) eficaces y aceptables; la provisión de ejemplos de CAP "buenos" y "malos" para referencia de los Estados; y el modo de gestionar y monitorear el avance en los CAP.

2.4 **Comentarios sobre la participación en el CMA del USOAP y actividades recientes: lo que se necesita**

2.4.1 Como ya se ha comentado en 2.1.1, las PQ deberían centrarse en el contenido de seguridad operacional de las normas, sin considerar otros intereses, como la armonización de prácticas internacionales, por ejemplo, el formato de un certificado o manual frente al contenido requerido. Las PQ no solo deberían basarse en las normas, sino concretamente en el contenido de seguridad operacional de dichas normas. Esto incluye velar por que los resultados de las PQ derivados de la falta de implementación reconozcan la prerrogativa del Estado de notificar las diferencias y considerar el contenido y la justificación de las diferencias en relación con los resultados de seguridad operacional deseados.

2.4.2 Incorporar "medios alternativos de cumplimiento" en los resultados de las PQ para reflejar que los Estados pueden cumplir el propósito de una PQ mediante un nivel equivalente de protección de la seguridad operacional y reconocer el cumplimiento parcial. Este enfoque también podría incorporar un modelo de puntuación ponderada para hacer hincapié en la implementación efectiva de los criterios identificados, como los elementos críticos 6-8 (p. ej., procesos y actividades de certificación y/o vigilancia).

2.4.3 Incluir personal de auditoría con antecedentes adecuados para las áreas respectivas, por ejemplo, con formación jurídica para las PQ de legislación aeronáutica básica y reglamentos de explotación específicos e instrucción operacional de aeródromos para las PQ sobre aeródromos y ayudas terrestres.

2.4.4 Establecer normas para la presentación de pruebas al personal de auditoría y comunicar el marco a los Estados antes de las auditorías.

2.4.5 Asignar al menos dos auditoras o auditores por área en Estados que posean sistemas de aviación grandes y/o complejos.

2.4.6 Mejorar las orientaciones de auditoría para aumentar la coordinación de los equipos y la uniformidad de interpretación de las PQ (es decir, limitar las desviaciones), y asegurarse de que los resultados de auditoría sean lo suficientemente detallados para permitir el desarrollo de CAP específicos (es decir, evitar resultados genéricos y repetitivos que no señalen el problema o problemas que revisten preocupación).

2.4.7 Mejorar los procesos de instrucción y cualificación del personal de auditoría, automatizar la inscripción a la instrucción por computadora e incrementar la instrucción presencial para que haya una mayor normalización y minimizar así la desviación mencionada en 2.4.6.

2.4.8 Ampliar los plazos de presentación de los CAP en relación con la cantidad de resultados, y/o instituir un cronograma de presentación progresivo o escalonado para dar prioridad a los resultados más significativos.

2.5 **Propuesta de creación de un comité directivo del CMA del USOAP**

2.5.1 A lo largo de los años, la OACI ha solicitado a los Estados y a otras partes interesadas que participen en grupos temporales para analizar y mejorar el CMA del USOAP. Los Estados Unidos celebran las iniciativas de la OACI de pedir asistencia periódicamente; sin embargo, es necesario un apoyo periódico para mejorar y fortalecer continuamente el USOAP. Un comité directivo, similar al del Programa Universal de Auditoría de la Seguridad de la Aviación (USAP), ofrecería a los Estados y a la OACI un foro periódico para coordinar la mejora continua de la implementación y la eficacia del USOAP, que se alinearía a su vez con los objetivos de seguridad operacional de la aviación mundial.

3. **CONCLUSIÓN**

3.1 El CMA del USOAP es el único medio normalizado a escala mundial para evaluar las capacidades de vigilancia eficaz de la seguridad operacional de los Estados, incluida la capacidad de investigación de accidentes.

3.2 Se reconoce y admite la complejidad de integrar múltiples líneas de trabajo relacionadas con las mejoras programáticas del CMA del USOAP al tiempo que se sigue operando el programa dentro de los recursos humanos y financieros disponibles asignados a la Subdirección MAC.