



ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 29: Mecanismos de coordinación de la implantación regional de la seguridad operacional de la aviación y de la navegación aérea

COOPERACIÓN REGIONAL EN LAS FUNCIONES AIG

(Nota presentada por los Emiratos Árabes Unidos)

RESUMEN

En esta nota de estudio se presenta una propuesta para que el establecimiento de *Organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes (RAIO)* resulte más viable mediante la elaboración de una hoja de ruta para la implementación creando tres niveles de cooperación a partir de acuerdos de investigación regulares, avanzando a través del Mecanismo regional de cooperación para la investigación de accidentes e incidentes de aviación, ya organizado, y finalizando con el aspecto formal de la RAIO. Avanzar de un nivel al siguiente corresponde a la decisión del Estado, y deberían establecerse criterios para la autoevaluación por parte de éste a efectos de ayudar a determinar dicho avance.

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

1. tomar nota del contenido de la presente nota de estudio; y
2. pedir a la OACI que, en la próxima edición del Doc 9946 – *Manual sobre organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes*:
 - a) considere incluir niveles de cooperación estructurados;
 - b) incluya suficientes textos de orientación para ayudar a los Estados regionales en sus decisiones respecto de avanzar de un nivel de cooperación en la investigación a otro; y
 - c) preste más atención a las RAIO básicas. Esto puede hacerse tomando como ejemplo la estrategia de los Estados de la Región MID y el modelo práctico del Mecanismo regional de cooperación AIG (ARCM) de la Región Sudamérica.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico Seguridad operacional.
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica.
<i>Referencias:</i>	Informes y notas de estudio del Equipo MID de apoyo a la seguridad operacional (MID-SST) Doc 9946 – <i>Manual sobre organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Resolución A36-10 de la Asamblea, *Mejora de la prevención de accidentes en la aviación civil*, instó a los Estados contratantes a cooperar con la OACI, y con otros Estados que estén en condiciones de hacerlo, en la elaboración y aplicación de medidas de prevención de accidentes ideadas para integrar los conocimientos prácticos y los recursos necesarios a fin de alcanzar un nivel de seguridad uniformemente alto en toda la aviación civil.

1.2 La institución de una investigación de un accidente o incidente de la aviación es responsabilidad del Estado, con arreglo a las funciones mencionados en el Anexo 13 — *Investigación de accidentes e incidentes de aviación*. No obstante, la realización de la totalidad o parte de una investigación puede delegarse en otro Estado, o en una Organización regional de investigación de accidentes e incidentes (RAIO) por acuerdo y consentimientos mutuos.

1.3 En las conclusiones del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) de la OACI se observaron deficiencias en las capacidades de investigación que indicaron que varios Estados no habían podido implementar un sistema efectivo de investigación de accidentes e incidentes para sus actividades de aviación. En general, esto se relaciona con la carencia de recursos (tanto humanos como financieros), la legislación y los reglamentos, la organización de la investigación, el sistema de instrucción, el equipo y la ausencia de políticas, procedimientos y directrices para las investigaciones. Los crecientes perfeccionamiento y complejidad de las modernas aeronaves añaden más elementos a las cargas de la investigación.

1.4 Para mejorar las capacidades de la investigación, la Resolución A37-15 de la Asamblea recomendó a los Estados contratantes que cooperen en la investigación de accidentes de aviación de gran magnitud o en accidentes en los que la investigación requiere expertos e instalaciones altamente especializadas. Esto respondía a lo señalado en la Reunión Departamental AIG (2008) en la que varios Estados subrayaron que las RAIO podrían ayudar en las regiones donde los Estados no contarán con capacidades de investigación, a nivel individual. Esta solución podría ayudar a los Estados a realizar investigaciones eficaces, fortalecer el cumplimiento de las disposiciones del Anexo 13 y contribuir a la mejora general de la seguridad operacional de la aviación.

1.5 La idea de establecer una RAIO fue considerada por los Estados de la Región MID, y se han celebrado varios talleres y seminarios para debatir la forma de hacerlo. Inicialmente, se prepararon una estrategia y una hoja de ruta para dicho proyecto que se incluyeron para análisis por parte del Equipo MID de apoyo a la seguridad operacional (MID-SST), y posteriormente por el Grupo regional de seguridad operacional de la aviación – Oriente Medio (MID-RASG). Debido a las similitudes en la atmósfera operacional de la aviación, y la proximidad de la ubicación geográfica, el MID-SST incluyó algunos Estados de la Región África septentrional en la preparación del proyecto. En consecuencia, la labor del MID-SST en la iniciativa RAIO se amplió para abarcar a los Estados del Oriente Medio y África septentrional (MENA). El resultado final fue la aprobación de la estrategia por parte de la DGCA-MID.

2. ANÁLISIS

2.1 Una de las referencias principales para la labor del MID-SST fue el Documento 9946 – *Manual sobre organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes*, que ofrece orientación a los Estados para facilitar el establecimiento de la cooperación regional en la investigación de accidentes. El manual contiene un ejemplo de estructura orgánica y una descripción de las funciones de los Estados en la organización. No obstante, la orientación sugirió un cambio muy importante de énfasis con respecto a las investigaciones que son responsabilidad de un único Estado con asistencia de

otros Estados y organizaciones de la industria para pasar a una organización multiestatal de investigación completa apoyada por contribuciones financieras de cada Estado miembro.

2.2 Como parte de la estrategia RAIO, el MID-SST estableció una hoja de ruta para la implementación que consistía en tres fases como enfoque gradual:

Fase A. En esta fase la Etapa 1 requería que los Estados MENA notificaran al MID-SST, mediante un cuestionario, sus capacidades de investigación en cuanto a instalaciones, competencias de los investigadores, equipo y apoyo de organizaciones a nivel estatal.

La Etapa 2 de esta fase consistió en establecer una lista de investigadores, equipo y apoyo de otras organizaciones. La Etapa 3 consistió en organizar reuniones, seminarios y talleres para abordar asuntos relacionados con las actividades AIG con miras, entre otras cosas, a mejorar la coordinación regional. Finalmente, la Etapa 4 consistió en considerar el establecimiento de un programa de instrucción común para los investigadores de los Estados miembros, teniendo en cuenta la Cir 298 – *Guía de instrucción para investigadores de accidentes de aviación*.

Fase B. Considerar la concertación de acuerdos entre Estados respecto del apoyo en las investigaciones y establecer un equipo especial para determinar, entre otras cosas, los aspectos jurídicos, institucionales y financieros, incluyendo la realización de investigaciones con arreglo al Anexo 13 de la OACI, en los sistemas regionales de investigación. La última etapa de esta fase fue la determinación de los Estados en el sentido de avanzar a la fase siguiente.

Fase C. Establecer sistemas regionales de investigación teniendo en debida cuenta el Doc 9946 – *Manual sobre organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes*, de la OACI.

2.3 Se convino en que los progresos en la implementación del enfoque gradual por fases deberían notificarse al RASG apropiado y que deberían establecerse cronogramas para la implementación del programa, incluyendo decisiones finales relativas a los aspectos jurídicos, institucionales y financieros del establecimiento de las RAIO. Este enfoque de las RAIO por fases exigiría que los Estados avanzaran conjuntamente de una fase a otra, y que ningún Estado se quedara atrás.

2.4 Estudios y reuniones posteriores indicaron que intentar avanzar en forma conjunta de una fase a otra y establecer una RAIO completa a corto plazo, presentarían ciertas dificultades debido a la diversidad de capacidades de los distintos Estados. En consecuencia, la estrategia se modificó para reestructurar la cooperación en tres niveles principales. Con esta nueva estrategia, el pasaje de un nivel a otro exigirá que el Estado esté seguro de que el nivel precedente ha satisfecho por completo sus expectativas y que ahora puede avanzar a un nivel superior.

2.5 La nueva estrategia mejoró la anterior estrategia por fases en el sentido de que esta última exigía que los Estados avanzaran conjuntamente de una fase a la siguiente, lo que podía afectar negativamente el progreso puesto que algunos Estados menos comprometidos podrían provocar demoras en dicho avance. La nueva estrategia proporciona opciones a los Estados para escoger en qué nivel y por cuánto tiempo, desean permanecer y ello no impediría que otros Estados avanzaran al nivel siguiente. Los tres niveles de cooperación se definen como sigue:

Nivel 1. Cooperación entre los Estados MENA en el marco del Anexo 13 o de un acuerdo bilateral normal para facilitar el uso compartido, con carácter ad hoc, de recursos, instrucción, conocimientos, información, documentación y capacidades.

Nivel 2. Cooperación entre los Estados MENA en el marco de un mecanismo regional de cooperación en investigación de accidentes similar al Mecanismo regional de cooperación AIG (ARCM) de la Región Sudamérica. Dicho mecanismo consiste en un ámbito bien definido y un

conjunto de procedimientos y mecanismos coordinados, organizados y armonizados para realizar investigaciones de accidentes e incidentes graves, compartir experiencia en investigaciones, herramientas y equipo, bases de datos, conocimientos y apoyo técnico de las instituciones y laboratorios de cada Estado. Un repositorio mantenido por un Estado con carácter voluntario contendrá todas las capacidades y actividades de investigación como recurso compartido para uso de los Estados. El costo de todo servicio o capacidad utilizado, incluyendo la delegación para realizar la investigación de un Estado en otro, será sufragado por el Estado que recibe el servicio.

Nivel 3. Establecimiento de una RAIO con atribuciones, funciones y responsabilidades, organización (recursos humanos), mecanismo de financiación, etc. bien definidos, con un proceso de toma de decisiones centralizado respecto de las actividades de la RAIO.

2.6 La nueva estrategia requiere que los Estados MENA adopten medidas para alcanzar por lo menos el Nivel 2. Se han elaborado Indicadores clave de rendimiento (KPI) para la vigilancia de la implementación de la hoja de ruta a efectos de asegurar que se logran los objetivos convenidos. La nueva estrategia presenta la oportunidad de decidir si conviene continuar hacia el establecimiento de una RAIO completa para MENA, o contentarse con la cooperación de Nivel 2. La decisión se adoptará oportunamente, dependiendo del logro de las metas previstas en los KPI. Pueden utilizarse estudios o encuestas como medio de fundamentar las mediciones correspondientes para que los Estados avancen al Nivel 2.

2.7 Con esta nueva estrategia de cooperación, el Estado tiene la opción de avanzar al nivel que mejor se adapte a sus capacidades, y puede permanecer en dicho nivel hasta que esté preparado para una cooperación multilateral. No obstante, el establecimiento de un mecanismo de cooperación menos oneroso y más fiable, como el del Nivel 2, es una solución posible para los Estados. Este mecanismo de cooperación proporciona una robusta plataforma común para los Estados, y podrá desarrollar una experiencia común entre los Estados MENA hasta que se alcance una decisión por la totalidad, o parte, de los Estados en el sentido de establecer una RAIO con sus consecuentes compromisos jurídicos y financieros.

2.8 Desde una perspectiva más general, en el Doc 9946 – *Manual sobre organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes* de la OACI, se brinda la posibilidad de que los Estados comiencen con una estructura de *RAIO básica*, que se transforme posteriormente en una organización más compleja [párrafos 3.10.1.3 y 3.10.1.4]: “El ritmo de la evolución dependerá del éxito o fracaso de los Estados para alcanzar los objetivos definidos del sistema regional propuesto y del interés que tengan por satisfacer la demanda de un proceso eficaz de adopción de decisiones necesario para establecer y gestionar un sistema regional de investigación de accidentes e incidentes eficaz y sólido. En una *RAIO básica*, las autoridades nacionales de investigación de accidentes e incidentes mantienen toda la responsabilidad de la investigación de accidentes e incidentes dentro de un Estado miembro, mientras que la *RAIO* elabora y proporciona reglamentos, políticas y procedimientos comunes y normalizados para la investigación de accidentes e incidentes, proporciona vigilancia con respecto a la aplicación de esos requisitos, así como asesoramiento, orientación y asistencia a los Estados miembros”.

2.9 El documento no menciona claramente la estructura de una *RAIO básica*. Además, el documento no presenta orientación adecuada para los Estados sobre la forma de determinar su disposición a establecer una solución de tipo RAIO. Es importante que una sencilla estructura de cooperación, similar al ARCM en el Nivel 2 de la nueva estrategia para la Región MID, constituya una etapa que preceda a la estructura formal de la RAIO. Esta estrategia, con sus características de libertad para el Estado en cuanto a avanzar de un nivel al siguiente, y el Nivel 2 medio específico, permitirán establecer que se ha alcanzado un cierto grado de experiencia y madurez dentro de un determinado período de tiempo, constituyendo una sólida preparación para la estructura oficial de la RAIO.

2.10 Por consiguiente, se recomienda que en el Doc 9946 se considere la estrategia de la Región MID para la cooperación de los Estados regionales y que dicho documento se enmiende con el propósito de añadir suficiente texto de orientación para los niveles de cooperación estructurados apoyados con ejemplos de hojas de ruta e indicadores de rendimiento necesarios que ayudarán a los Estados regionales interesados en su toma de decisiones para pasar de un nivel a otro, y establecer si un Estado o grupo de Estados de la región están preparados o no para el establecimiento una RAIO completa.

— FIN —