



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**IMPLEMENTACIÓN INICIAL DEL SISTEMA MUNDIAL DE VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL DE LA AVIACIÓN (GASOS)**

(Nota presentada por Estados Unidos)

RESUMEN

Estados Unidos reconoce la necesidad de asistir a los Estados miembros para que puedan fortalecer su capacidad de vigilancia de la seguridad operacional, es consciente de las dificultades, y respalda los esfuerzos de la OACI para reforzar las organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional (RSOO) y de investigación de accidentes e incidentes (RAIO). Reconociendo que el Consejo de la OACI ha aprobado el GASOS como medio de reforzar y evaluar a las RSOO y RAIO a fin de habilitarlas para brindar apoyo de Nivel 1 y 2 a sus Estados miembros, en esta nota se recomiendan acciones futuras para seguir avanzando hacia ese objetivo. Si bien el modelo GASOS puede contribuir a fortalecer la capacidad de vigilancia de la seguridad operacional en todo el mundo, es preciso estudiar en más profundidad los aspectos legales y técnicos de los Niveles 2 y 3. En la ejecución y desarrollo del GASOS se debería atender a estos asuntos, junto con una metodología sólida de administración de programas que ponga el acento en las pruebas de concepto, la recopilación y análisis de los datos y la validación del modelo GASOS.

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

- encargar a la OACI que conforme un grupo de juriconsultos provenientes de un número representativo y geográficamente diverso de Estados que, con el apoyo de asesores técnicos, tomen a su cargo el trabajo del Grupo ad-hoc de asesoramiento jurídico (AHLAG);
- encomendar al Grupo de estudio del GASOS y el nuevo grupo que se conforme que sigan trabajando con las direcciones de Asuntos Jurídicos y Navegación Aérea en el análisis y resolución de los problemas relativos al desarrollo e implementación del GASOS según las recomendaciones del AHLAG, asegurándose de dar la debida consideración y atención a todos los aspectos jurídicos y de gobernanza, análisis de la relación costo-beneficio y otros que se identifiquen;
- asegurarse de que el trabajo de ambos grupos comprenda el examen de los datos y la información provenientes del funcionamiento de los Niveles 1 y 2 a fin de detectar y resolver nuevas dificultades que pudieran surgir;
- aplazar la consideración de cambios en el ámbito de implementación del GASOS aprobado por el Consejo de la OACI hasta que haya podido evaluarse su desempeño en el ámbito de aplicación actual y se demuestre que se han resuelto los posibles problemas legales o de responsabilidad, costo-beneficio y gobernanza; y
- pedir a la OACI que informe periódicamente a los Estados miembros sobre el estado de avance de estas actividades y se cerciore de que la implementación y desarrollo del GASOS son aceptables para los Estados miembros.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico — <i>Seguridad operacional</i> .
<i>Repercusiones financieras:</i>	Véase la nota A40-WP/13 presentada por el Consejo de la OACI.
<i>Referencias:</i>	<ul style="list-style-type: none">A40-WP/13 presentada por el Consejo de la OACIAN-Conf/13-WP/17 presentada por la Secretaría de la OACIAN-Conf/13-WP/124 presentada por Estados Unidos

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La 13ª Conferencia de navegación aérea (AN-Conf/13) aprobó una serie de medidas relacionadas con el desarrollo del GASOS (véase la Recomendación 6.1.3/1), y se acordó presentarlo ante el 40º período de sesiones de la Asamblea de la OACI para obtener su respaldo si se hubieran resuelto los aspectos de responsabilidad, gobernanza y análisis de costos y beneficios.

2. ANÁLISIS

2.1 Reconociendo que el Consejo de la OACI ha aprobado el GASOS como medio de reforzar y evaluar a las RSOO y RAIO a fin de habilitarlas para brindar apoyo de Nivel 1 y 2 a sus Estados miembros, en esta nota se recomiendan acciones futuras para seguir avanzando hacia ese objetivo. El trabajo que llevan adelante la OACI y el Grupo de estudio sobre el GASOS (GASOS-SG) en combinación con el Grupo ad-hoc de asesoramiento jurídico (AHLAG) ha puesto de relieve la importancia de privilegiar un enfoque medido para aplicar el concepto del GASOS. Es necesario profundizar el estudio de los aspectos relativos a los Niveles 2 y 3. De igual manera, se necesita prestar más atención a los aspectos programáticos de administrar la aplicación del concepto GASOS. En particular, se debe atender a las siguientes cuestiones antes de que pueda considerarse cambio alguno al ámbito actual de aplicación del GASOS:

2.2 Aspectos jurídicos y estudio: La Dirección de Asuntos Jurídicos (LEB) de la OACI convocó al AHLAG a finales de 2018 para dar respaldo al GASOS-SG. LEB encargó al AHLAG un estudio jurídico del marco propuesto para el GASOS, incluyendo el análisis de los posibles riesgos por el traspaso de tareas y competencias. El AHLAG señaló varias áreas vinculadas a los Niveles 2 y 3 que necesitaban un análisis más exhaustivo y que se pusieron en conocimiento de LEB para que tomara las medidas que correspondieran. Además, el AHLAG formuló algunas recomendaciones a LEB sobre aspectos a seguir analizando. Entre ellos, el establecimiento de un grupo de trabajo oficial o equipo técnico especial (no más de 20 especialistas técnicos y jurisconsultos cualificados y de procedencia geográfica diversa) para elaborar orientación y herramientas para los Estados miembros que prevén usar una organización reconocida de vigilancia de la seguridad operacional. Asimismo, el AHLAG observó la necesidad de examinar si conviene que la OACI se concentre en los antecedentes de una entidad evaluada en lugar de su competencia o capacidad. A pesar de que el AHLAG concluyó su trabajo con la presentación de su informe a LEB, la OACI no ha actuado respecto a las recomendaciones de profundizar el análisis jurídico y técnico de los Niveles 2 y 3.

2.3 La OACI debería cumplir las recomendaciones del AHLAG de realizar un estudio adicional y tomar otras medidas, incluyendo la creación de un nuevo grupo de especialistas técnicos/jurisconsultos que avance en este trabajo en forma paralela al trabajo del GASOS-SG. Tanto ese nuevo grupo de especialistas como el GASOS-SG deberían, cada uno por su lado, designar uno o más enlaces para mantener la coordinación y la colaboración entre ambos. Se debería dar prioridad a las demás recomendaciones que pudieran resultar del estudio adicional de los aspectos definidos por el AHLAG dentro del alcance actual de implementación del GASOS en los Niveles 1 y 2 antes de proceder a considerar su modificación para incluir el Nivel 3.

2.4 Análisis de costo/beneficio (CBA): Tras la AN-Conf/13, la OACI inició un análisis de costo/beneficio para precisar y cuantificar los beneficios para los Estados miembros y la industria de la aviación que pueden esperarse del GASOS. El análisis de costo/beneficio que se presentó para examen al GASOS-SG en julio de 2019 arrojaba resultados positivos, pero al no tener suficientes datos para su alcance y metodología no alcanza para verificar la viabilidad del concepto. Con la implementación de los Niveles 1 y 2 del GASOS la OACI debería obtener más datos para el análisis. El análisis también debería reflejar tanto los costos como los beneficios para los Estados y las RSOO/RAIO de participar en el GASOS.

2.5 Estados Unidos respalda asimismo la iniciativa de seguir analizando los costos para la OACI de desarrollar, implementar y administrar el GASOS como parte de las consideraciones respecto a la sostenibilidad del programa en el corto y el largo plazo. Se deberían considerar los costos iniciales que demandará la capacitación del personal, la elaboración de políticas y orientación, etc. y los costos a más largo plazo, como los de administración de datos. Los análisis de costo/beneficio y costos resultantes deberían presentarse al Consejo de la OACI y a sus Estados miembros conforme vayan adquiriéndose más datos.

2.6 Gobernanza: La OACI y el GASOS-SG han definido posibles vías de mitigación para resolver algunos de los problemas de gobernanza que persisten desde la AN-Conf/13, y Estados Unidos espera que estas soluciones se validen durante la implementación del GASOS. El GASOS-SG y el nuevo grupo de especialistas técnicos/jurisconsultos que ha de constituirse (véase el párrafo 2.3 precedente) deberían seguir analizando los datos provenientes de la implementación de los Niveles 1 y 2 y usar esta información para seguir desarrollando y refinando los detalles del registro de riesgos del GASOS y sus textos de orientación, entre ellos el manual GASOS.

2.7 Se debe persistir en los esfuerzos por introducir las mejoras necesarias para fortalecer el marco de evaluación del GASOS. Como corazón del concepto GASOS, el mecanismo de evaluación y reconocimiento de las RSOO y RAIIO debe ser efectivo, tener el alcance correcto y estar en manos de personal cualificado, puesto que se reconoce que es este mecanismo el que servirá para incitar a los Estados miembros a recurrir a una organización reconocida para encomendarle funciones y actividades específicas de seguridad operacional. Se necesita igualmente elaborar más a fondo un marco y textos de orientación que guíen a los Estados a la hora de monitorizar el desempeño de las RSOO/RAIO que participen en el GASOS, en reconocimiento de que las RSOO/RAIO podrán estar reconocidas por la OACI pero la responsabilidad última por la aplicación de las normas de la OACI sigue siendo de los Estados miembros.

2.8 Conforme la OACI avance con la implementación del GASOS, Estados Unidos exhorta a la Organización a evitar que se distraigan recursos destinados al Enfoque de observación continua del Programa universal OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (CMA del USOAP) y las preocupaciones por conflictos de intereses. La OACI debería vigilar el uso de los auditores USOAP y los evaluadores GASOS que se compartan, puesto que no se debería afectar a las mismas personas para que evalúen a las RSOO/RAIO y a sus Estados miembros. De igual manera, la OACI debería establecer y poner en marcha mecanismos para que la información pertinente se comunique del GASOS al CMA del USOAP, y validar la efectividad de dichos mecanismos.

2.9 Administración del programa: A lo largo del desarrollo e implementación del GASOS, la OACI debe cerciorarse de que exista una administración eficaz del programa y de los demás programas que se desarrollen en el futuro para aplicación a escala mundial. El esfuerzo de diseñar y poner en práctica una iniciativa nueva de carácter complejo como es el GASOS en un plazo de sólo dos o tres años ha puesto de manifiesto la importancia vital de fortalecer los mecanismos de coordinación y la gestión de los interesados dentro de las distintas direcciones de la OACI y unas con otras, y de sacar provecho de los especialistas que aportan los Estados miembros y otras partes.

2.10 Es importante que el GASOS tenga un calendario definido de implementación y que se expresen con claridad los resultados esperados y los criterios con los que se medirá el éxito, que su sostén sea la transparencia de los conceptos y que la documentación se elabore en consulta con los Estados miembros y los demás interesados para aprovechar sus conocimientos. También deberían fijarse criterios programáticos de desempeño y un marco para medir e comunicar su desempeño por referencia a esos criterios.

2.11 Para poner en práctica el concepto del GASOS se necesita no sólo un proceso inicial de reconocimiento sino también un marco de gestión permanente del GASOS y de las RSOO/RAIO reconocidas que estén realizando funciones y actividades de seguridad operacional que se deberán probar y validar. Toda la documentación relativa a las actividades de implementación debería estar a disposición del grupo o los grupos de especialistas para que puedan formular recomendaciones técnicas útiles.

2.12 Para finalizar, la OACI debe cerciorarse de que el funcionamiento de los Niveles 1 y 2 del GASOS sea transparente y aceptable para los Estados miembros. La transparencia quedará patente en informes de actualización periódicos, la puesta en común de toda la documentación respaldatoria, la consulta a los Estados miembros mediante comunicaciones o reuniones decisionales y conferencias, y la confirmación de que se han resuelto a satisfacción las inquietudes que se observaran tanto dentro como fuera de la OACI.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Para mantener en funcionamiento el concepto GASOS es necesario atender a todos los puntos descritos más arriba antes de considerar la posibilidad de introducir cambios en el alcance actual. La OACI debe también recopilar y analizar información y datos económicos/de costos, de desempeño y de seguridad operacional provenientes de la implementación de los Niveles 1 y 2, y seguir trabajando con grupos de especialistas a fin de detectar y resolver nuevas dificultades que pudieran surgir.

3.2 Estados Unidos reconoce la importancia de profundizar la cooperación para hacer frente al crecimiento proyectado del transporte aéreo internacional, y es consciente de los beneficios que pueden derivarse de investigar nuevos modelos para ayudar a los Estados a cumplir sus responsabilidades de vigilancia de la seguridad operacional.

3.3 Estados Unidos ha tenido una participación activa tanto en el GASOS-SG como el AHLAG y desea seguir colaborando con la OACI, los Estados miembros y demás interesados en la búsqueda de nuevas oportunidades de mejora.