

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

Séptima Reunión de Autoridades de Aviación Civil de la Región SAM (RAAC/7)

(Salvador, Bahía, Brasil, 01 – 03 julio 2002)

Asunto 3: Sistema Regional de Cooperación para la Vigilancia de la Seguridad Operacional

(Nota de información presentada por la Secretaría)

Resumen

Esta Nota de Estudio presenta los avances producidos desde la RAAC 5 para determinar la factibilidad del establecimiento de un Sistema Regional para la Vigilancia de la Seguridad Operacional en Sudamérica y la posterior puesta en marcha del Proyecto Regional RLA/99/901, para la implementación de dicho sistema y el programa de trabajo adoptado para la asistencia a los Estados participantes en orden a satisfacer sus necesidades en asuntos de seguridad de la aviación.

Referencias:

Informe de la Reunión RAAC/5
Nota de estudio A33-NE/47 Ex/10
Resolución de la Asamblea A/29-3
C-WP/11749

1. Introducción

1.1. En el artículo 37 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago el 7 de Diciembre de 1944 (Convenio de Chicago) los Estados contratantes asumen implícitamente sus responsabilidades al aceptar las normas y métodos recomendados internacionales (SARPS) relacionados con la seguridad de la navegación aérea. Las normas y métodos recomendados relativos al tema de vigilancia de la seguridad operacional aparecen en el Anexo 1 – Licencias al Personal, Anexo 6 Operación de Aeronaves y el Anexo 8 Aeronavegabilidad.

1.2. En la RAAC/5 celebrada en Cusco, Peru del 05 al 07 de Junio se examinaron los problemas que confrontaban algunos Estados de la Región SAM con respecto al cumplimiento de sus obligaciones para la vigilancia de la seguridad operacional y las causas de las deficiencias o problemas que confrontan las administraciones de aviación civil. El examen ocasionó un fructífero intercambio de puntos de vista de las Autoridades, que concordaron en proponer una acción concreta para el reodernamiento institucional para otorgar la jerarquía necesaria a la vigilancia de la seguridad operacional.

1.3. Adicionalmente la RAAC/5 reconoció que los distintos mecanismos de cooperación técnica establecidos por la OACI para asistir a los Estados en las actividades de vigilancia de la seguridad operacional, son una efectiva herramienta de ayuda a las administraciones de aviación civil en este campo y solicitó a la OACI estudiar la factibilidad de crear un organismo multinacional o regional de vigilancia de la seguridad operacional, ágil, dinámico y con autoridad supranacional para asistir a los Estados en sus responsabilidades con respecto a la aplicación de las normas y métodos recomendados de la OACI, y funcionar bajo la coordinación directa de la OACI a través de su Oficina Regional.

1.4. Durante la RAAC/6 se informó que como respuesta a este requerimiento, a través del Proyecto RLA/95/003, la OACI constituyó un Grupo de Trabajo que efectuó un estudio de factibilidad para la creación del sistema multinacional de vigilancia de la seguridad operacional, incluyendo aspectos legales, consideraciones técnicas, disponibilidad de personal, estructura operacional y orgánica, viabilidad del sistema en el largo plazo y el costo de un arreglo de tal naturaleza.

1.5. En el 32º período de sesiones de la Asamblea (1998) se resolvió que se estableciera un programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) que comprendiera auditorías regulares, obligatorias, sistemáticas y armonizadas para determinar el estado de aplicación de los elementos críticos del sistema de vigilancia de la seguridad operacional por parte de los Estados, así como de las correspondientes normas y métodos recomendados, procedimientos conexos y textos de orientación relacionados con la seguridad operacional.

2. Problemas identificados por el Programa Universal de la OACI de auditorías de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP).

2.1. Hasta la fecha, la realización de misiones de seguimiento de las auditorías han demostrado tener mucho éxito. Las misiones de seguimiento se han concebido con el objetivo de validar el plan de acción, identificar los problemas que han enfrentado los Estados en el proceso de ejecución y determinar si es necesario recurrir a la asistencia externa para resolver problemas de seguridad identificados en el curso de las auditorías. Las misiones de seguimiento se llevan a cabo únicamente cuando el Estado interesado demuestra haber adelantado en la ejecución de su plan de acción. Al 31 de diciembre de 2001, los Estados habían presentado 165 planes de acción sobre medidas correctivas y se habían preparado 159 informes resumidos. La finalización del procedimiento de notificación del primer ciclo de auditorías estaba prevista para abril 2002.

2.2. La mayoría de los Estados que han sido visitados han hecho progresos importantes hacia la resolución de problemas de seguridad operacional identificados por las auditorías y hacia el establecimiento de un sistema eficaz de vigilancia de la seguridad operacional. Los resultados iniciales de las auditorías de seguimiento llevadas a cabo hasta ahora indican el firme compromiso por parte de los Estados contratantes de ejecutar el plan de acción convenido.

2.3. De conformidad con lo estipulado en la Resolución A33-8 de la Asamblea relativa a la continuación y ampliación del Programa universal OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional, la Secretaría continúa llevando a cabo misiones de seguimiento, de los Estados visitados 3 pertenecen a la Región SAM.

2.4. Los resultados de las primeras misiones de seguimiento indican que la mayoría de los estados visitados se han comprometido verdaderamente a poner en práctica el plan de acción convenido y además han hecho importantes progresos hacia la resolución de problemas en materia de seguridad identificados por las auditorías. Como resultado, el promedio de falta de aplicación de elementos críticos del sistema de vigilancia de la seguridad operacional identificados en las auditorías iniciales ha descendido de 21.82% a 7.2%.

2.5. La base de datos sobre resultados y diferencias basadas en las auditorías (AFDD) continúa proporcionando información valiosa que puede ser generada en forma estadística, tabular y gráfica. Actualmente se está enviando a cada Estado contratante un gráfico en el que se representa el progreso realizado en la aplicación eficaz de los elementos críticos, como apéndice de los informes finales y resumidos de las auditorías de seguimiento. La información recopilada en el curso de las auditorías y de las misiones de seguimiento brindan una oportunidad singular para mejorar la seguridad operacional. La Secretaría General de la OACI, ha considerado que la información no confidencial debería compartirse con las partes interesadas a través de medios apropiados, teniendo como meta fundamental el mejoramiento y reforzamiento de la seguridad aeronáutica mundial.

3. Proyecto RLA/99/901, Sistema Regional de Cooperación para la vigilancia de la Seguridad Operacional

3.1. El grupo de trabajo que se constituyó a través del proyecto RLA/95/003 para atender la solicitud a la OACI de establecer un organismo multinacional o regional de vigilancia de la seguridad operación concluyó que la posibilidad más cercana para establecer el sistema era a través de un memorando de entendimiento entre la OACI y la CLAC. Este Memorando fue analizado por los dos Organismos en sucesivas reuniones y culminó con la suscripción del citado Memorando, en la ciudad de Montreal el 1 de Octubre de 1998.

3.2. Para completar la documentación del Sistema, la CLAC preparó un acuerdo por medio del cual los Estados interesados se incorporarían al Sistema Regional y que entraría en vigor tan pronto fuese suscrito por un mínimo de seis Estados, ratificándose además que la administración del Sistema estaría a cargo de la OACI, a través de un acuerdo de fondos en fideicomiso entre los Estados participantes y la Organización.

3.3. Adicionalmente la OACI preparó la carta de acuerdo en fondos en fideicomiso y el documento de proyecto regional de cooperación técnica que amparan la operación del sistema regional (RLA/99/901), los cuales fueron aprobados y han sido suscritos por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú. Adicionalmente, se ha recibido la adhesión de Airbus Industries como observador bajo los términos acordados.

3.4. En la sexta reunión ordinaria de la Junta General del Sistema celebrada en Asunción, Paraguay el 12 de marzo de 2002, Estados Unidos confirmó su decisión de adherirse al Sistema, sin embargo debido a su programación presupuestaria no podría hacerlo hasta la próxima gestión del presupuesto.

3.5. Adicionalmente Colombia informó que estaría evaluando los detalles para su adhesión al Sistema y la compañía brasileña de fabricación de aeronaves EMBRAER también confirmó la intención de adherirse al Sistema como observador.

4. Programa de actividades del Sistema Regional para el año 2002

4.1. El Sistema Regional inició sus actividades con la contratación del experto en operaciones que se incorporó durante la segunda semana de marzo de 2002 y con la implementación de la oficina del proyecto.

4.2. Para programar las actividades del Sistema para el año 2002, se tomó en consideración que las actividades de auditorías de vigilancia de la seguridad operacional son ampliamente cubiertas por el Sistema Universal de Vigilancia de la Seguridad Operacional de la OACI (IUSOAP) y que en la reunión de Ministros de Transporte de América Latina y Directores de Aeronáutica Civil realizada en Bogotá, Colombia el 13 de diciembre de 2001 se ha hecho un fuerte énfasis en la necesidad de armonización de las regulaciones.

4.3. Adicionalmente la resolución A29-3 de la OACI insta a los Estados y grupos de Estados a tomar medidas positivas con el fin de promover la armonización mundial de las reglamentaciones nacionales que rigen la aplicación de las normas de la OACI.

4.4. Además insta los Estados a que, en su aplicación de las normas de la Organización, en la medida de lo posible, utilicen en sus propios reglamentos nacionales el lenguaje preciso de las normas reglamentarias de la OACI y a que busquen la armonización de sus reglamentos nacionales con los de otros Estados respecto a las normas más exigentes que ya tengan en vigor o que pretendan aplicar.

4.5. El sistema reconoce que la clave para establecer un Sistema Regional de Vigilancia de la Seguridad Operacional como fue solicitado por la RAAC/5 se basa en el establecimiento, como paso inicial, de regulaciones aeronáuticas armonizadas en la región de forma que los requerimientos de certificación y vigilancia en los distintos Estados sean los mismos y que garantice el cumplimiento de las normas de los Anexos 1, 6 y 8 de la OACI.

4.6. Tradicionalmente los Estados han tomado como base las regulaciones y guías para los inspectores de la FAA traduciéndolas e incorporándolas como normas nacionales. Esta estrategia de desarrollo de normas ha ayudado a lograr cierto grado de normalización en la región.

4.7. Sin embargo, en algunos Estados, principalmente los que tienen poca industria aeronáutica se han observado problemas en la interpretación, implementación y cumplimiento de estas normas que resultan complejas para el tamaño y tipo de actividad de la industria de estos Estados.

4.8. Por otra parte, las mismas normas de la FAA no son de fácil comprensión por los usuarios. En una reciente encuesta realizada por la FAA un grupo de pilotos que se les pidió que describiera en una palabra lo que pensaban de las regulaciones de la FAA se expresaron de la siguiente forma:

- Obtusas
- Bizantinas
- Engorrosas
- Confusas
- Obsoletas

4.9. Dentro de las actividades del proyecto RLA/95/003 se estableció un grupo de expertos AIR/OPS/PEL que ayudaron en la elaboración de un borrador regulaciones aeronáuticas latinoamericanas conocidas como LARs.

4.10. Este borrador de regulaciones fue desarrollado tomando como base las regulaciones de la FAA, por tanto también adolece de las mismas debilidades que las regulaciones de la FAA.

4.11. Las LARs requieren ser revisadas y mejoradas bajo un principio de lenguaje claro y estableciendo ciertas reglas de construcción con el fin de lograr en el futuro la aceptación por parte de los Estados y la industria y facilitar su implementación.

4.12. Adicionalmente el proyecto ha contemplado el establecimiento de acuerdos cooperativos de inspección, dentro de ese marco el proyecto se propone realizar una serie de ensayos de certificación de Talleres de Reparación de Aeronaves que ayude al Sistema regional a recabar información y experiencia sobre las dificultades logísticas que podría presentar la realización de labores de certificación e inspección por parte de un equipo multinacional y la homologación en los Estados. Adicionalmente se está preparando un programa de implantación de un sistema de cooperación regional para aprobaciones de reparaciones y modificaciones en aeronaves.

5. Futuro del Sistema Regional

5.1. Como se indicó anteriormente la RAAC/5 solicitó a la OACI la creación de un organismo multinacional o regional de vigilancia de la seguridad operacional, ágil, dinámico y con autoridad supranacional y que funcionara bajo la coordinación directa de la OACI a través de su Oficina Regional.

5.2. El proyecto RLA/99/901 establecerá las bases para el establecimiento de este organismo multinacional en un esquema similar al de las Autoridades Conjuntas de Aviación de Europa (JAA), que es un organismo asociado a la Conferencia de Aviación Civil Europea (ECAC) representando a las autoridades reguladoras de aviación civil de un número de Estados Europeos que han acordado cooperar en el desarrollo e implementación de procedimientos y normas comunes con el propósito de proveer estándares altos y consistentes de seguridad para tener un ambiente de competencia equivalente en Europa. Adicionalmente la JAA pone mucho énfasis en la armonización de las regulaciones con las de la FAA.

6. Acción sugerida

6.1. Se invita a la reunión a tomar nota de la información presentada en esta nota de estudio e intercambiar puntos de vista con la finalidad de:

- a) Apoyar las actividades del Proyecto RLA/99/901 sobre armonización de las normas aeronáuticas.
- b) Apoyar las acciones que resulten de las actividades del proyecto RLA/99/901 para el establecimiento de un organismo regional de vigilancia de la seguridad operacional.
- c) Adoptar otras acciones que se estimen necesarias

- - - - -

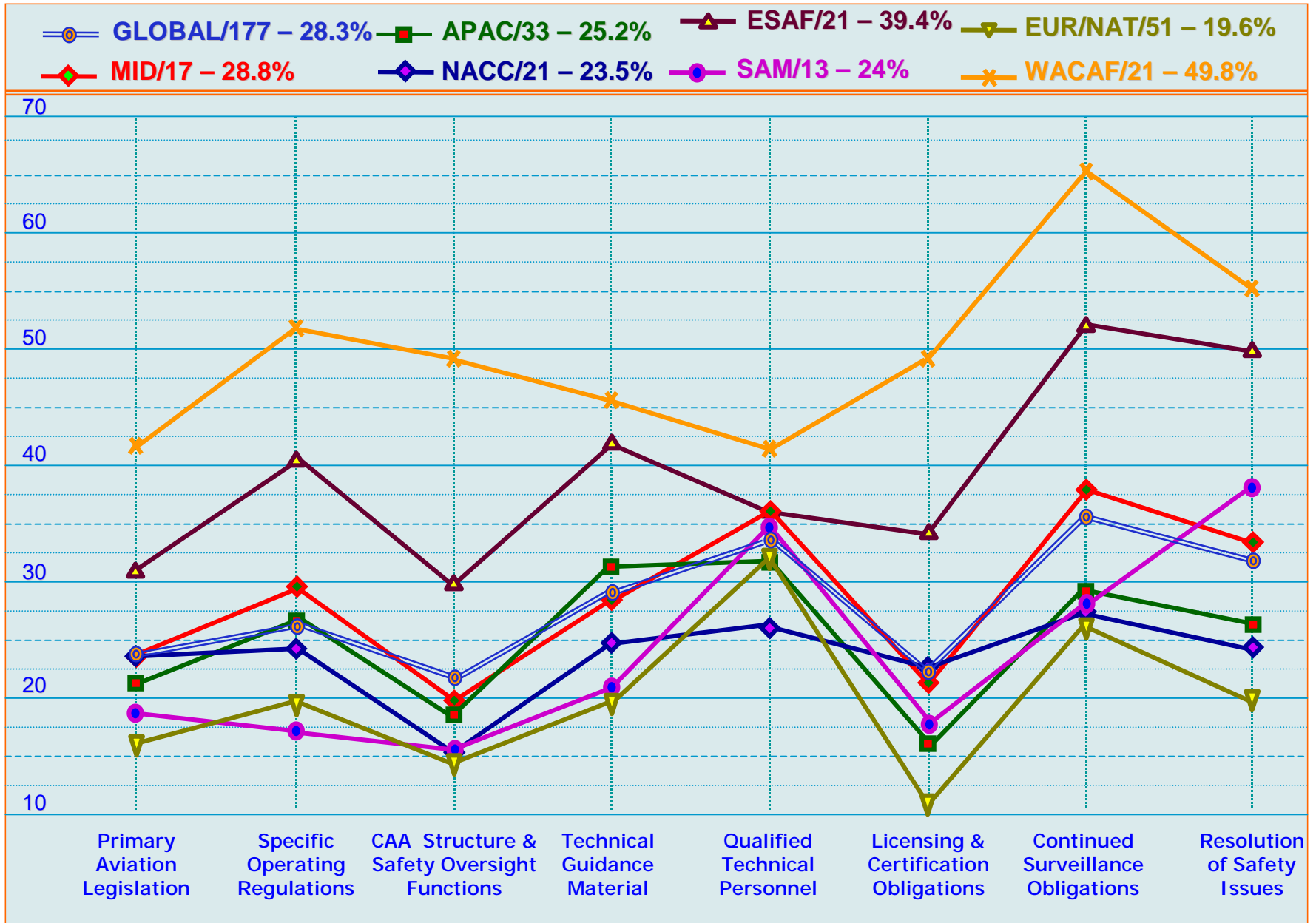
APÉNDICE A

PROGRAMA TENTATIVO DE ACTIVIDADES PARA EL AÑO 2002

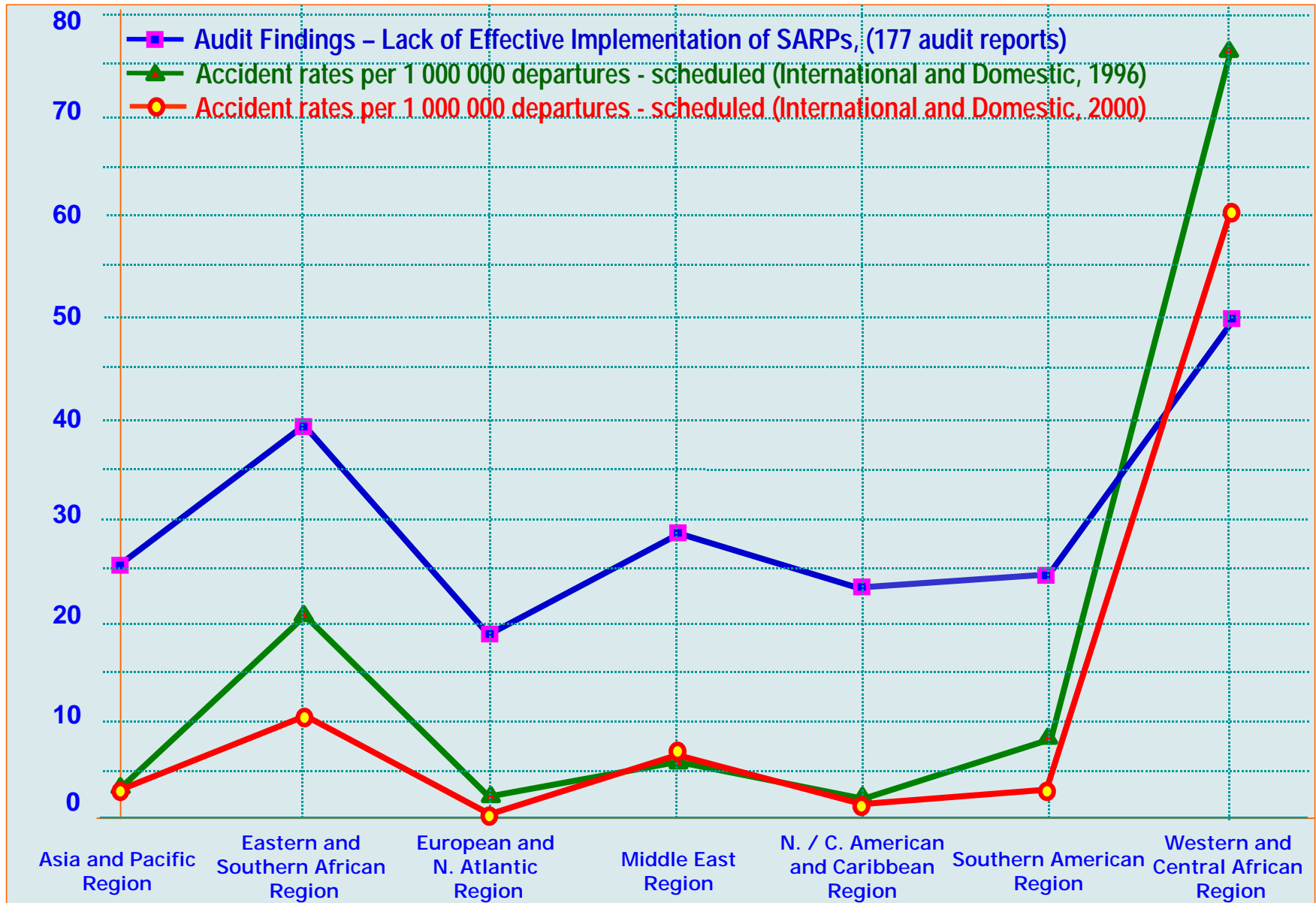
- a) Definir las reglas de construcción de las LARs y establecer un principio de lenguaje claro en su redacción.
- b) Revisar las LARs bajo las nuevas reglas de construcción y lenguaje claro.
- c) Circular a los Estados participantes el borrador final de las LARs revisadas, para comentarios.
- d) Preparar una estrategia de implantación de las LARs en la región para ser considerada en la próxima reunión de la Junta General del Sistema.
- e) Desarrollar un cronograma de ensayos de certificación de Talleres de Reparación de Aeronaves y desarrollar lo siguientes:
 - una norma de certificación (LAR 145)
 - procedimiento de homologación en cada Estado participante
 - guías para los equipos multinacionales de certificación
- f) Elaborar una encuesta entre los Estados participantes para determinar el potencial de recursos humanos de la región en materia de ingeniería aeronáutica, aeronavegabilidad, operaciones y licencias al personal.
- g) Determinar las necesidades de capacitación en materia de ingeniería aeronáutica para la conformación de un sistema regional para asistir a los Estados participantes en la aprobación de reparaciones y alteraciones mayores de aeronaves.
- h) Preparar un cronograma de implantación de un sistema regional para aprobaciones de reparaciones y modificaciones mayores en aeronaves.
- i) Asesorar a los Estados participantes que lo requieran en la determinación de sus necesidades de asistencia en materia de seguridad operacional.
- j) Preparar el proyecto de programa de actividades y revisión del presupuesto del Sistema para la siguiente gestión.

RAAC/7-WP/NE/4 - Appendix/Apéndice B-1
 SAFETY OVERSIGHT SYSTEM CRITICAL ELEMENTS (Doc 9734)

Lack of Effective Implementation (%)



RAAC/7-WP/NE/4 – Appendix/Appendice B-2
Association between findings and accident rates



RAAC/7-WP/NE/04 – Appendix/Appendice B-3
 SAFETY OVERSIGHT SYSTEM FUNCTIONS (Doc 9734)
 Lack of Effective Implementation (%)

○ GLOBAL/177 – 28.3% ■ APAC/33 – 25.2% ▲ ESAF/21 – 39.4% ▼ EUR/NAT/51 – 19.6%
 ◆ MID/17 – 28.8% ◆ NACC/21 – 23.5% ● SAM/13 – 24% ✕ WACAF/21 – 49.8%

