



**Cuestión 4 del
Orden del Día:**

Estado de la implementación y enfoques en materia de SMS/SSP

**LOS DESAFÍOS DE NORMALIZACIÓN EN UN CONTEXTO DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE
LA SEGURIDAD (SMS)**

(Presentado por Canadá)

RESUMEN

El presente documento presenta una descripción general del enfoque adoptado por el Ministerio de Transportes de Canadá para los SGS, con énfasis en la utilización de un enfoque basado en sistemas para el régimen reglamentario de control. Se examinan la herramienta de evaluación y la metodología para SGS, al igual que los resultados logrados hasta la fecha con este enfoque.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	EL PRESENTE DOCUMENTO DE TRABAJO ESTÁ RELACIONADO CON EL OBJETIVO ESTRATÉGICO A
-----------------------------------	--

1. Introducción

1.1. Ha transcurrido una década desde que el Ministerio de Transportes de Canadá inició el proceso para regular los Sistemas de Gestión de la Seguridad (SGS). A primera vista parecía una tarea sencilla: desarrollar una serie de instrumentos reguladores y de herramientas de apoyo para facilitar la implementación de SGS en la aviación canadiense. Los resultados obtenidos en los últimos 10 años son el tema principal del presente documento.

2. Debate

2.1. Para que un SGS sea eficiente, tiene que existir una voluntad para modificar la manera en que *tanto* el ente regulador *como* la industria realizan sus actividades. El presente documento examina el proceso de descubrimiento, el desafío de implantar cambios y las principales actividades que realizó el Ministerio de Transportes de Canadá para facilitar la implementación exitosa de un SGS.

2.2. En el contexto canadiense, un sistema de gestión de la seguridad: "[traducción] significa un proceso documentado de gestión de riesgos que integra las operaciones y sistemas técnicos o la gestión de recursos financieros y humanos para preservar la seguridad aeronáutica o la seguridad pública".¹ En términos prácticos, esto significa que una organización de desarrollar, mantener e integrar un sistema de gestión provisto de seis componentes básicos:

- Plan de gestión de la seguridad

¹ Reglamento de Aviación Canadiense, Parte 101.01(1)

- Capacitación
- Fiscalización (reactiva y proactiva) de la seguridad
- Gestión de documentos
- Aseguramiento de la calidad
- Plan de emergencia

2.3. Estos seis componentes y otros elementos relacionados constituyen la base de un sistema de gestión de la seguridad – basado en el rendimiento (o en un objetivo) – que está enfocado específicamente en los riesgos de la seguridad de vuelo relacionados con las operaciones conducidas al amparo del certificado. Durante el desarrollo de este modelo, el Ministerio de Transportes de Canadá examinó lo que ya existía en el Reglamento de Aviación Canadiense (RAC) y lo que todavía faltaba para completar los requisitos del sistema. El Ministerio de Industria participó a todo lo largo de las deliberaciones y el Ministerio de Transportes de Canadá participó en proyectos de implementación con varias líneas aéreas a fin de ampliar sus conocimientos y experiencia.

2.4. Desde el inicio fue evidente que, a pesar de la buena voluntad y la disposición de recursos adecuados, era imposible crear un SGS conforme con las normas y sobre todo efectivo. Pero ¿cómo puede un ente normativo crear un sistema que requiere tiempo para ser desarrollado cuando la mayoría de los marcos normativos exigen un cumplimiento inmediato? El ministerio de transportes de Canadá emitió una exención para los reglamentos, otorgando un plazo de 39 meses para su implementación. Este mismo plazo ha sido suministrado, y continuará siendo otorgado, a los organismos que tienen la obligación de implementar un SGS.

2.5. Establecer un SGS efectivo requiere más que el simple cumplimiento de un reglamento. Un SGS efectivo necesita, como prerrequisito, que exista una cultura de seguridad y este es un elemento que ningún reglamento puede prescribir adecuadamente. Es un resultado anticipado del cumplimiento. Si las organizaciones han involucrado a las partes interesadas adecuadas e incorporado las sugerencias de estas últimas al desarrollo del SGS, si han alentado a las personas a notificar peligros, incidentes, accidentes y errores sin temor de retribución; y si han mejorado continuamente el sistema basándose en sugerencias y comentarios de múltiples fuentes, estarán bien encaminadas a lograr un SGS que se apoya en una cultura sólida.

2.6. En este sentido, el Ministerio de Transportes de Canadá espera de sus operadores que adopten un enfoque holístico para su contexto operativo, que busquen proactivamente adquirir conocimientos relativos a los peligros y que gestionen los riesgos conexos. Para ser eficaz, un perfil de riesgos de seguridad exhaustivo debe tomar en cuenta todos los aspectos del entorno operativo, incluyendo tanto las áreas reglamentadas como las áreas no reglamentadas. Por ejemplo, los riesgos implicados en volar una ruta determinada sólo pueden ser evaluados con exactitud si se toma en cuenta la función contribuyente que tienen el mantenimiento, los aeropuertos, el control de tráfico aéreo, los suministradores de combustible, etc. En este caso, evaluar los peligros relacionados con el puesto de pilotaje proporcionaría información insuficiente para sacar conclusiones.

2.7. Los desafíos demográficos, económicos y sociales que enfrentan la industria aeronáutica canadiense y el Ministerio de Transportes de Canadá son representativos de la situación global. La experiencia canadiense en materia de SGS no es única y hay mucho que se puede aprender de otros países. Como se trataba de un concepto nuevo, se carecía de conocimientos fundamentales sobre los SGS y consecuentemente existían también percepciones erróneas al respecto tanto al interior de la industria como en el mismo Ministerio de Transportes de Canadá. Esta carencia de entendimiento destaca lo importantes que son la capacitación y el intercambio permanente de información como factores fundamentales para la implementación exitosa de un SGS. Igualmente importante es abordar fundamentalmente la función fluctuante que desempeña el ente normativo en el contexto de un SGS y la evaluación de la cultura interna que tiene un Estado en materia de seguridad.

2.8. Al inicio de la transición, el Ministerio de Transportes de Canadá cayó en cuenta de que sus sistemas y procesos internos necesitaban ser rediseñados para operar de manera eficiente y efectiva para regular un entorno de SGS. El concepto de Sistema de Gestión Integral (SGI) es una evolución de los procesos de gestión del Ministerio de Transportes de Canadá, que se convirtieron en un proceso sistemático de gestión basada en la evaluación de riesgos que, en concepto, es idéntico a los principios que guían al SGS, aunque con un alcance más amplio. Un sistema de gestión integral (SGI) tiene que ver con la responsabilidad de la gestión, la gestión y planificación de recursos y el diseño e implementación de programas, al igual que con la medición, el análisis y el mejoramiento permanente. Un SGI impulsa a trabajar como un conjunto cohesivo, a mejorar las políticas de seguridad y el desarrollo de reglamentos, equilibrando estos elementos con las necesidades de nuestros interesados directos. El Ministerio de Transportes de Canadá no es el único en reconocer las ventajas de este enfoque. En efecto, la OACI está instruyendo a sus Estados miembros que implanten sistemas similares en el marco del *Programa de seguridad operacional del Estado (SSP)*. En el contexto de sistemas de gestión integral, el Ministerio de Transportes de Canadá ha tomado conciencia de la necesidad de agrupar e integrar mejor las capacidades técnicas y los conocimientos que posee su personal, en un grado muy superior a lo realizado en el pasado. Aunque los empleados mantendrán los puntos fuertes de su experiencia personal que aportan al Ministerio de Transportes de Canadá, ahora se les está pidiendo que desarrollen una comprensión más sólida de la función que desempeñan sus colegas y que trabajen más estrechamente en equipos multidisciplinarios a fin de forjar una cultura que valore el mejoramiento permanente y el intercambio de conocimientos.

2.9. Los inspectores del Ministerio de Transportes de Canadá han tenido que recibir una nueva capacitación para adoptar un enfoque sistémico de fiscalización y dejar atrás el modelo de cumplimiento individual. Asimismo, el Ministerio de Transportes de Canadá ha adoptado un enfoque empresarial en virtud del cual las empresas con múltiples certificados son gestionadas por un grupo multidisciplinario de especialistas. Lo anterior ha resultado en una completa reestructuración de la Dirección General de Aeronáutica Civil adscrita al Ministerio de Transportes de Canadá. Se necesitará una revisión adicional de la estructura normativa existente, incluyendo las normas comunes de certificación, las licencias de operación unificadas y la creciente armonización de las áreas técnicas.

2.10. Desde el punto de vista de la fiscalización, el elemento fundamental es adoptar un nuevo enfoque para la fiscalización de los titulares de un certificado. En el pasado, los inspectores del Ministerio de Transportes de Canadá auditaban procedimientos y revisaban registros para ver si una empresa cumplía o no con los reglamentos. A estas verificaciones se las conoce como inspecciones del cumplimiento. En el marco del SGS, los inspectores examinarán con mayor profundidad a las empresas. Este tipo de fiscalización consiste en inspecciones específicas, con objetivos definidos y rutinarias. Los inspectores visitarán una empresa para observar cómo opera y avalarán con los trabajadores para evaluar en qué medida los procedimientos de una empresa identifican y eliminan los peligros de seguridad antes de que estos últimos se conviertan en un grave riesgo para la seguridad. Esto permite a los inspectores del Ministerio de Transportes de Canadá establecer un contacto más personal con los directivos, supervisores y empleados de una empresa.

2.11. Las evaluaciones buscan ver si el SGS cumple con los reglamentos y miden la eficacia de dicho sistema basándose en su rendimiento. Los inspectores examinan un sistema por actividad y otorgan una calificación a cada sub-actividad aplicando una escala que va del 1 al 5. Los puntajes se basan en expectativas definidas y un puntaje de 3 significa que los reglamentos están siendo acatados. Un puntaje superior a 3 significa que la empresa ha tomado medidas que sobrepasan los requisitos reglamentarios aplicando mejores prácticas de la industria y demostrando que está mejorando continuamente la manera en que realiza sus operaciones.

2.12. La teoría subyacente es que si el sistema es satisfactorio y está trabajando eficazmente, la gestión de las áreas operacionales y el nivel de cumplimiento serán igualmente sólidos. El Ministerio de Transportes de Canadá espera que la organización verifique su cumplimiento mediante un programa sólido de aseguramiento de la calidad mientras nosotros aseguramos que los procesos utilizados para verificar el cumplimiento sean efectivos. Si se sospecha que un operador no está cumpliendo con los reglamentos, los inspectores del Ministerio de Transportes de Canadá pueden intervenir en cualquier etapa del proceso para asegurar que la empresa acate los reglamentos, al igual que para medir con cuánta eficacia los aplica. Aunque este enfoque está sólidamente arraigado en otras industrias de alto riesgo, no ha sido utilizado de manera generalizada en la fiscalización reglamentaria de la aviación civil.

2.13. A medida que el Ministerio de Transportes de Canadá inicia la implantación de sistemas de gestión de la seguridad en la industria, también se esfuerza permanentemente por mejorar el proceso de implementación, el material de orientación y los servicios conexos. La implementación de sistemas de gestión de la seguridad para operadores más pequeños continúa siendo un desafío.

2.14. El Ministerio de Transportes de Canadá continúa evaluando y adoptando los cambios internos que son necesarios para lograr sus objetivos. El proceso de implementación de SGS ha sido más largo y accidentado de lo anticipado. El Ministerio de Transportes de Canadá no solamente ha ganado experiencia con esos desafíos, sino que los ha utilizado como oportunidades para lograr que el SGS sea un sistema incluso más robusto. A juzgar por los resultados alcanzados hasta la fecha, todo parece indicar que el resultado final será mejor de lo previsto.

3. Acción sugerida para la reunión

3.1. La reunión se convoca para:

- a) tomar nota del compromiso permanente de Canadá con la implementación de SGS en el conjunto de la industria aeronáutica;
- b) tomar nota de la experiencia que ganó Canadá durante la implementación de su SGS y que se describe en el presente documento; y
- c) continuar intercambiando mejores prácticas y experiencias en materia de SGS y SSP.