



A35-WP/205¹
EX/81
27/9/04

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 16: Mejoramiento de la seguridad operacional

PUNTOS DE VISTA SOBRE LA ESTRATEGIA UNIFICADA DE LA OACI PROPUESTA PARA RESOLVER LAS DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD OPERACIONAL

[Nota presentada por 41 Estados contratantes², miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC)]

RESUMEN

En la presente nota se exponen los puntos de vista de los Estados miembros de la CEAC sobre la estrategia unificada propuesta para asistir a los Estados contratantes de la OACI que experimentan dificultades para subsanar deficiencias relacionadas con la seguridad operacional. En particular, se ponen de relieve los elementos de la estrategia que se consideran importantes para su aplicación con éxito. Esos elementos son la transparencia y una mayor difusión de los resultados de las auditorías y una cooperación más estrecha entre la OACI y los Estados, así como entre los distintos Estados.

La decisión de la Asamblea figura en el párrafo 21.

ANTECEDENTES

1. En la nota A35-WP/67 se presenta a la Asamblea un amplio informe sobre la ejecución del Programa universal OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP), los progresos realizados y las lecciones aprendidas desde su inicio en 1999, en cumplimiento de la Resolución A32-11 de la Asamblea. Todos los Estados contratantes, excepto siete, han sido sometidos a una auditoría inicial y hasta julio de 2004, la OACI ha llevado a cabo 153 seguimientos de auditoría. La

¹ Las versiones en francés e inglés fueron suministradas por la CEAC.

² Albania, Alemania*, Armenia, Austria*, Azerbaiyán, Bélgica*, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre*, Croacia, Dinamarca*, Eslovaquia*, Eslovenia*, España*, Estonia*, Finlandia*, Francia*, Grecia*, Hungría*, Irlanda*, Islandia, Italia*, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia*, Lituania*, Luxemburgo*, Malta*, Moldova, Mónaco, Noruega, Países Bajos*, Polonia*, Portugal*, Reino Unido*, República Checa*, Rumania, Serbia y Montenegro, Suecia*, Suiza, Turquía y Ucrania.

* En la lista precedente, se indican con asterisco los Estados miembros de la Unión Europea.

OACI ha asumido con éxito los desafíos de implantar el programa y debería felicitar a los equipos de auditoría, así como al restante personal participante, por haberlo llevado adelante.

2. Los resultados obtenidos durante las auditorías iniciales y de seguimiento han demostrado que el programa es un instrumento sumamente valioso para evaluar la implantación efectiva de elementos críticos para la vigilancia de la seguridad operacional y de los SARPS por parte de los Estados. El análisis de los resultados de las misiones de seguimiento de auditoría y su comparación con los obtenidos durante las auditorías iniciales para el grupo de Estados que han pasado por ambas y cuyos resultados se han incorporado a la base de datos de la OACI, es igualmente útil, lo mismo que su presentación gráfica.

3. Es alentador observar que la mayoría de los Estados del grupo citado continúan realizando progresos en la aplicación de sus planes de medidas correctivas y en la solución de deficiencias encontradas durante la auditoría inicial en materia de seguridad operacional. En realidad, la reducción de 29,3 a 13,3 en el promedio de falta de implantación efectiva de los elementos críticos refleja ese progreso. Sin embargo, como todos los promedios, las cifras tienden a ocultar que los diferentes Estados han progresado a un ritmo diferente en sus esfuerzos por resolver las deficiencias en materia de seguridad operacional.

4. A los Estados miembros de la CEAC les preocupa que una minoría importante de Estados, en el grupo analizado, no hayan progresado satisfactoriamente en sus respectivos planes de acción y continúen experimentando dificultades para aplicarlos. Esas inquietudes se refuerzan más aún al observar que ocho Estados ni siquiera han presentado un plan de medidas correctivas desde sus auditorías iniciales. Las razones de esta falta de implantación efectiva se conocen y tienen tales características que crean un potencial para que esa minoría aumente.

5. La primera etapa del programa, destinada a identificar las deficiencias en la vigilancia de la seguridad operacional por medio de auditorías, se ha completado. Sin embargo, todavía queda por realizar la otra mitad de la tarea, en la medida en que no se han adoptado medidas correctivas. Esto es más crucial aún por el hecho de que los aspectos que abarca el USOAP, o sea los Anexos 1, 6 y 8, caen bajo la esfera del Artículo 33 del Convenio de Chicago y sus disposiciones sobre reconocimiento mutuo.

6. Los Estados miembros de la CEAC acogen con satisfacción las propuestas elaboradas por el Consejo y que figuran en la nota A35-WP/63 sobre una estrategia unificada para resolver las deficiencias relacionadas con la seguridad operacional. Desean presentar a la consideración de la Asamblea los siguientes comentarios y puntos de vista sobre algunos de los principios de la estrategia, con el fin de llevarlos adelante y aumentar la eficacia de la estrategia.

ASUNTOS QUE DEBEN EXAMINARSE

7. Los Estados miembros de la CEAC consideran que dos elementos en la estrategia son de gran importancia para rendir plenos beneficios a partir del programa y de su implantación. Se trata de la transparencia y de una mayor difusión de los resultados de las auditorías y, en segundo término, de la asistencia a los Estados para mejorar sus capacidades de vigilancia de la seguridad operacional.

Transparencia y mayor difusión

8. Una piedra fundamental del Convenio de Chicago que brinda a los Estados el marco para desarrollar un sistema aeronáutico, incluyendo sus características de seguridad operacional, es la confianza mutua entre los Estados y el reconocimiento de los certificados que emiten de conformidad con el Convenio y sus Anexos. Como se indica correctamente en la nota A35-WP/63, esto implica que los Estados que otorgan ese reconocimiento a una entidad extranjera están satisfechos con el nivel de

adhesión a las disposiciones de la OACI y de vigilancia de la seguridad operacional provista por el Estado responsable de las entidades en cuestión. Una consecuencia directa de esto es la necesidad de ampliar el intercambio de información entre los Estados, lo cual abarca las cuestiones de la transparencia y de una mayor difusión de los resultados del USOAP.

9. Con arreglo a lo expuesto, los Estados miembros de la CEAC sugieren que podrían adoptarse algunas medidas prácticas, que se describen a continuación.

Informes de auditoría

10. La OACI debería adoptar una mayor transparencia en la publicación de informes de auditoría y suministrar a los Estados el informe completo, que actualmente es confidencial. Los Estados miembros de la CEAC toman nota con satisfacción de la decisión del Consejo al respecto (véase la nota WP/63, Revisada, párrafo 5.3). Este paso permitiría a los Estados evaluar el nivel de cumplimiento de los SARPS en otros Estados (con respecto a los Anexos 1, 6 y 8) y adquirir un mejor conocimiento de las deficiencias identificadas, lo cual produciría un clima de mutua comprensión que no puede sino resultar provechoso para las relaciones bilaterales entre los Estados. Los informes resumidos resultarían superfluos y se interrumpiría su preparación, con un efecto positivo sobre la escasez de recursos.

11. Además, debería mencionarse una iniciativa de los Directores generales de la CEAC de compartir sus informes de auditoría completos y disponer un análisis colectivo de los resultados de sus auditorías, con el propósito de identificar resultados comunes para un gran número de Estados de la CEAC y, como segundo paso, explorar el alcance de las soluciones colectivas que deberían elaborarse, aumentando los aspectos de armonización. Esta iniciativa la está llevando adelante el Grupo de trabajo de la CEAC sobre cuestiones de vigilancia de la seguridad operacional (SOI).

La base de datos de resultados y diferencias en las auditorías (AFDD)

12. Sería necesario que la OACI analizara con mayor detalle los datos recogidos durante las auditorías y almacenados en la AFDD. Sería útil asignar a los Estados índices individuales por la falta de implantación efectiva en cada una de las (cinco) áreas auditadas y con respecto a cada uno de los (ocho) elementos críticos de la vigilancia de la seguridad operacional. A partir de esta información, sería posible evaluar la capacidad de cada Estado para asegurar una aplicación efectiva de los SARPS y desempeñar su función de vigilancia de la seguridad operacional. Posiblemente, esa evaluación podría ser realizada por la OACI e incluida en los informes de auditoría mediante un texto en el que se especifiquen los aspectos individuales en que los Estados auditados no poseen la capacidad de vigilancia. Los Estados estarían en mejor posición de adoptar decisiones informadas y medidas apropiadas con respecto a cada explotador extranjero que realice operaciones en sus aeropuertos.

13. La iniciativa ya mencionada de la CEAC que ha emprendido el Grupo de tareas SOI también incluye este aspecto para los Estados que no son de la CEAC, con el fin de obtener un enfoque armónico en el análisis de los informes resumidos (inicial y de seguimiento) de las auditorías USOAP y de adoptar un punto de vista colectivo de la CEAC sobre ese asunto.

Artículo 54 j) del Convenio

14. En este artículo se requiere que el Consejo debe “comunicar a los Estados contratantes toda infracción del presente Convenio, así como toda inobservancia de las recomendaciones o decisiones del Consejo”. En consecuencia, podía invitarse al Consejo, dentro del ámbito de este artículo, a que fije un procedimiento según el cual todos los Estados contratantes serían notificados acerca de cualquier deficiencia importante/considerable con respecto al cumplimiento de los SARPS de la OACI relacionados con la seguridad por parte de un Estado en particular.

15. De conformidad con las sugerencias del Consejo que figuran en la nota WP/63 (véase el párrafo 5.6), los Estados miembros de la CEAC han adoptado una iniciativa semejante y han aprobado recientemente un procedimiento, el llamado “Procedimiento de alerta SAFA¹”, para mantenerse informados acerca de las condiciones adicionales que plantea cada Estado de la CEAC para brindar acceso a sus aeropuertos a una aeronave o una línea aérea extranjera. Además, este procedimiento de alerta ofrece un mecanismo para evaluar el alcance de esas condiciones que deberían extenderse a todos los aeropuertos de la CEAC, si los resultados del SAFA indican que es necesario.

16. Además de las tres medidas expuestas, la Asamblea debería examinar el modo de ampliar el intercambio de información. A este respecto, el Consejo presenta algunas propuestas en la nota WP/63 y sugiere que podrían suministrarse enlaces entre el sitio web protegido de la OACI y los sitios web seguros de otras organizaciones fidedignas. Los Estados miembros de la CEAC apoyan el principio de la propuesta, ya que consideran valioso aumentar las sinergias entre los diversos programas de “auditoría/evaluación” ejecutados por diferentes entidades y asimismo para evitar la duplicación. Al examinar los aspectos prácticos de la propuesta, los Estados miembros de la CEAC señalaron las siguientes cuestiones:

- a) la necesidad de seleccionar prudentemente la información para complementar la dimanante del USOAP. La disponibilidad de demasiada información de carácter e importancia diversos puede eclipsar las cuestiones reales y resultar contraproducente, debilitando los logros del programa;
- b) la demanda de recursos a la OACI debería ser de un nivel aceptable. Debería otorgarse prioridad a los Estados que asisten en la aplicación de las medidas correctivas y, por lo tanto, los recursos deberían desplegarse en consecuencia.

Asistencia a los Estados

17. Este elemento de la estrategia propuesta es posiblemente el que representa el mayor desafío desde el punto de vista de la implantación. Debería felicitarse al Consejo por presentar a la Asamblea una gama de posibles alternativas. Las propuestas y sugerencias no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes. Los Estados de la CEAC consideran valioso que la OACI promueva esas medidas relativas a una mayor asociación entre la OACI y los Estados, así como entre Estados individuales. Debería tratar de encontrarse arreglos de cooperación, ya sea regionales o subregionales, ya que ofrecen la posibilidad de aumentar la rentabilidad de un sistema de vigilancia, que por sus características requiere un intenso aporte de recursos (p. ej., mano de obra calificada). Son indispensables una mayor coordinación entre las partes interesadas y una gestión prudente de los recursos, incluso su uso prioritario en aspectos que provocan la mayor inquietud y/o ponen en alto riesgo la seguridad de las operaciones. Esos aspectos pueden estar relacionados con los Estados (hay ocho) que no se han encontrado en condiciones de elaborar un plan de acción o aquellos (unos 30) que aunque hayan elaborado un plan no lo han implantado.

18. La OACI podría, en lo que se refiere a esos Estados, ofrecer apoyo directo, por ejemplo elaborando con ellos un plan de acción y dedicándoles algunos recursos. La OACI debería formular un plan detallado sobre este asunto con respecto a los medios y métodos previstos, que contenga un calendario de aplicación y presentarlo al Consejo de la OACI. La Secretaría de la OACI, según la disponibilidad de recursos, particularmente en las oficinas regionales y según la situación individual de cada Estado interesado, sería responsable de seleccionar los primeros Estados y las medidas que deberían adoptarse y se informaría regularmente al Consejo sobre los adelantos logrados. Se propondría un acuerdo

¹ Programa de evaluación de la seguridad operacional de aeronaves extranjeras de la CEAC.

a los Estados interesados por el cual, a cambio de esta asistencia, ellos asumirían varios compromisos realistas, cuyo cumplimiento sería también supervisado por el Consejo.

19. Debería diferirse la aplicación del enfoque de los nuevos sistemas amplios con respecto a los Estados de que se trate. Esos Estados deberían dedicarse a corregir las deficiencias identificadas antes de invertir sus insuficientes recursos y competencias en la preparación, que requiere mucha labor, de una auditoría, ahora ampliada dentro del marco del nuevo enfoque.

20. Lo más importante es que la OACI podría asistir en la preparación de soluciones a largo plazo para implantar sistemas sustentables y eficaces de vigilancia de la seguridad operacional. La OACI podría desempeñar un papel fundamental para fomentar la creación de organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional, ya que esta vía probablemente resulte más rentable y sustentable que las soluciones basadas en Estados individuales. La OACI podría desempeñar un papel catalizador y reunir a las organizaciones donantes y las entidades beneficiarias. Podría dar incluso un paso más y disponer el suministro de competencia técnica y la gestión para la implantación de proyectos. Entre los mecanismos que merecen ser estudiados está, por supuesto el Ente de financiación internacional para la seguridad aeronáutica establecido bajo los auspicios de la OACI.

DECISIÓN DE LA ASAMBLEA

21. Los Estados miembros de la CEAC invitan al 35º período de sesiones de la Asamblea de la OACI a tomar en consideración los puntos de vista expresados en esta nota y solicitar al Consejo y al Secretario General que:

- a) establezcan un procedimiento, dentro del ámbito del Artículo 54 j) del Convenio de Chicago, por el cual se notificaría a todos los Estados contratantes acerca de cualquier deficiencia importante con respecto al cumplimiento de los SARPS de la OACI relacionados con la seguridad operacional por parte de un Estado individual;
- b) elaboren mecanismos específicos de asistencia, dentro del marco jurídico existente, para los Estados que no estén en condiciones de elaborar un plan de acción o que habiendo elaborado dicho plan no puedan implantarlo;
- c) faciliten el intercambio de información pertinente relativa a la seguridad operacional entre los Estados y las partes interesadas;
- d) pongan los informes finales completos de los equipos de auditoría de la OACI a disposición de los demás Estados contratantes en el sitio web protegido de la OACI;
- e) brinden acceso, mediante el uso del sitio web protegido de la OACI, a la base de datos de resultados y diferencias de las auditorías, incluso los informes sobre el estado de aplicación de los planes de acción correctivos de los Estados y los índices individuales en cuanto a falta de implantación efectiva en cada una de las aéreas auditadas y con respecto a cada uno de los elementos críticos de la vigilancia de la seguridad operacional.