



ASAMBLEA — 39º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 33: Seguridad operacional de la aviación y navegación aérea – Control y análisis

PROCESO DE RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE INSTRUCCIÓN EXTRANJERAS

(Nota presentada por la India)

RESUMEN

En esta nota de estudio, se describe el proceso detallado al que deben someterse actualmente las organizaciones de instrucción extranjeras para obtener el reconocimiento que las habilita como organizaciones de instrucción reconocidas (ATO), de conformidad con el *Manual sobre el reconocimiento de organizaciones de instrucción* (Doc 9841), que exige un proceso de aprobación completo o acuerdos bilaterales entre los Estados. Asimismo, se propone un medio alternativo de cumplimiento, mediante una propuesta de enmienda del Doc 9841, que evitaría la duplicación de aprobaciones, pues se identificarían las similitudes y diferencias entre la autoridad de aviación civil nacional o de base y la autoridad de aviación civil extranjera o del Estado anfitrión, y se aplicaría un proceso de supervisión suplementario, de ser necesario, para cumplir con las obligaciones del Estado.

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

- tomar nota de la información aquí presentada;
- tomar nota de que se está desarrollando un medio alternativo para el reconocimiento de las ATO extranjeras y de la participación de la India en esa actividad;
- reconocer que es necesario y oportuno aprovechar los procesos de aprobación con los que ya cuenta el Estado anfitrión para el reconocimiento de las ATO extranjeras, de modo de reducir la carga normativa y mejorar la eficiencia; y
- apoyar el desarrollo del medio alternativo de cumplimiento (AMOC) para el reconocimiento de las ATO extranjeras.

| | |
|-----------------------------------|--|
| <i>Objetivos estratégicos:</i> | Esta nota de estudio está relacionada con el Objetivo estratégico <i>Seguridad operacional</i> . |
| <i>Repercusiones financieras:</i> | Ninguna. |
| <i>Referencias:</i> | Anexo 1 — <i>Licencias al personal</i> <i>Manual sobre el reconocimiento de organizaciones de instrucción</i> (Doc 9841) <i>Informe de la Segunda Conferencia de alto nivel sobre seguridad operacional (2015)</i> (Doc 10046) |

1. INTRODUCCIÓN

1. El proceso de reconocimiento de las organizaciones de instrucción reconocidas (ATO) extranjeras actualmente se lleva a cabo de conformidad con el *Manual sobre el reconocimiento de organizaciones de instrucción* (Doc 9841), que exige un proceso de aprobación completo que no tiene en cuenta los procesos del Estado anfitrión o extranjero, excepto cuando media un acuerdo bilateral entre ambos Estados, con condiciones definidas de supervisión complementaria. A menudo, esto es difícil de lograr e insume mucho tiempo llevarlo a la práctica, por lo que los procesos de aprobación acaban por duplicarse.

1.2 La India se permite señalar a la atención de la Asamblea esta cuestión tan importante y propone como método alternativo de cumplimiento un proceso simplificado, basado en una enmienda del Doc 9841, para aprovechar plenamente el proceso de aprobación de una ATO ubicada en territorio extranjero con el que ya cuenta el Estado anfitrión.

2. ANÁLISIS

2.1 Los Estados contratantes de la OACI tienen la obligación de ocuparse del reconocimiento de las organizaciones en las que se imparte instrucción que conduce a la obtención de una licencia, de conformidad con el Anexo 1 — *Licencias al personal*. Las orientaciones relativas al reconocimiento de las ATO se proporciona en el Doc 9841, en el que se indica que el reconocimiento de una ATO ubicada fuera del territorio de un Estado implica un proceso de aprobación completo, a menos que exista un acuerdo bilateral con condiciones de supervisión complementarias. Esto es difícil de lograr, y a veces lleva a situaciones en las que no se otorga reconocimiento alguno y la instrucción se imparte en contravención al Anexo 1, o bien se llevan a cabo procesos de aprobación completos con muy alto costo y se duplican los esfuerzos.

2.2 En marzo de 2010, durante la Conferencia de alto nivel sobre la seguridad operacional, (HLSC) de 2010, se presentó la nota WP/9 titulada “Reconocimiento y validación de las aprobaciones y certificaciones expedidas por otros Estados”. Los participantes convinieron en que la multiplicidad de procesos de aprobación estaba generando una carga administrativa que podía conducir a que se desviarán recursos y tener un efecto adverso en actividades fundamentales para la seguridad operacional de los Estados y la industria. La Conferencia convino en que era necesario contar con un sistema mundial armonizado que regulara los procesos de certificación, aprobación o aceptación por parte de los Estados, y que la OACI debería establecer grupos de expertos para elaborar el marco y las condiciones para el reconocimiento de certificados, y la aprobación o aceptación de certificados de explotador de servicios aéreos (AOCs), organismos de mantenimiento reconocidos (AMOs), ATOs y productos y sistemas de gestión de la seguridad operacional (SMS).

2.3 En 2016, se formó en la Sede de la OACI, en Montreal, un grupo de expertos integrado por la India, la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos (FAA), la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA), Brasil y proveedores de servicios de instrucción, en la primera fase de la constitución del grupo, y fabricantes de aeronaves, en la segunda fase, con el agregado de algunas otras autoridades reguladoras. La primera reunión se llevó a cabo los días 27 y 28 de abril de 2016 y la segunda está programada para agosto de 2016. El grupo está trabajando en la revisión del Doc 9841 para incluir medios alternativos de cumplimiento para simplificar los procedimientos para el reconocimiento de ATOs extranjeras.

2.4 El objetivo de proporcionar un medio alternativo de cumplimiento (AMOC) es lograr mayor eficiencia reduciendo la carga administrativa, a la vez que se amplían las oportunidades de los Estados de contar con instalaciones de instrucción. Las necesidades de instrucción de la mayoría de los Estados se extienden más allá de las instalaciones de las organizaciones de instrucción.

El objetivo es presentar medios alternativos para el cuarto trimestre de 2016, de modo que la revisión del Doc 9841 pueda iniciarse a comienzos de 2017.

2.5 El AMOC reconoce que hay cuatro entidades que participan en los procesos y procedimientos de aprobación/aceptación de ATOs extranjeras. Hay dos autoridades reguladoras: la autoridad de aviación civil (CAA) extranjera o del Estado anfitrión, que expide la aprobación, y la CAA nacional o de base que desea depender total o parcialmente de la aprobación y supervisión de la CAA del Estado anfitrión. Las otras dos entidades son la organización de instrucción (TO) y el explotador con patrocinio propio que busca recibir instrucción en la TO. De esas cuatro entidades, la entidad del explotador con patrocinio propio no tiene una participación directa en el AMOC, aunque constituye el punto de partida que da origen a la necesidad de instrucción para la consideración del AMOC.

2.6 El proceso de reconocimiento de una organización de instrucción se centra en algunos elementos clave de la misma que comprenden la organización, los programas de instrucción, los cursos, los instructores y examinadores, los dispositivos de instrucción para simulación de vuelo (FSTD), el sistema de registros, el sistema de gestión de la calidad (QMS) y el sistema de gestión de la seguridad operacional (SMS). Si la evaluación de los elementos clave es satisfactoria, se expide una aprobación con las correspondientes condiciones, método de administración, inspecciones y supervisión. Es la manera en la que esos elementos clave se evalúan para el otorgamiento de la aprobación la que plantea los desafíos y oportunidades de armonizar las actividades entre la CAA del Estado anfitrión y la CAA de base. El primer paso consiste en identificar una necesidad de instrucción que no está disponible en los organismos existentes. Este paso se inicia cuando el explotador formula un pedido para recibir cursos de instrucción en una ATO extranjera. En esa etapa, la CAA de base realiza una evaluación preliminar para determinar si se considerará la aprobación de una ATO en el marco del medio de cumplimiento alternativo del proceso de la OACI. La ATO extranjera debería ser capaz de cumplir con el proceso AMOC. La CAA de base necesita entonces determinar, junto con la CAA extranjera o anfitriona, si la CAA anfitriona va a colaborar para apoyar el proceso de aprobación/reconocimiento de ATOs por medio del AMOC.

2.7 Una vez que están sentadas las bases de la colaboración entre las dos CAA, la CAA proporcionará información a la organización de instrucción para determinar si existen diferencias entre los procesos y procedimientos de aprobación/reconocimiento de ATOs de la CAA de base y la anfitriona. Esto da inicio a un proceso en cinco fases para el reconocimiento de la ATO. Se propone que el Doc 9841 contenga orientaciones con ejemplos que puedan utilizarse como modelo para facilitar el proceso, aunque esto no sea necesario en todos los casos. La determinación esencial que debe hacer la TO es si las diferencias pueden categorizarse como “ninguna”, “no significativas” o “significativas”, y sobre esa base, establecer las medidas/condiciones suplementarias necesarias para la supervisión y el otorgamiento de la aprobación. En esta etapa, el proceso puede concluir, si se determina que la aprobación de la ATO es viable por medio del AMOC. En ese caso, la TO debería solicitar el AMOC, basándose en el Doc 9841, en una reunión oficial que señale la finalización de la fase 2. En la fase 3, la CAA de base evalúa los documentos presentados por el solicitante, incluida una tabla comparativa de los requisitos de la reglamentación vigente en la CAA extranjera y la CAA de base. El explotador indica las condiciones suplementarias y la justificación de cualquier diferencia en los requisitos. Al concluir la fase 3, se inicia la fase de las inspecciones y pruebas (fase 4). Esta es la fase en la que pueden aprovecharse el marco regulador y las aprobaciones para reducir la actividad efectiva *in situ* que debe realizar la CAA de base, y depende en gran medida del nivel de las diferencias identificadas en las fases anteriores. La CAA de base podrá realizar una validación de los documentos presentados *ex situ*, y aceptar la aprobación de la CAA anfitriona cuando corresponda. Es evidente que esta es la fase en la que pueden obtenerse los mayores beneficios, y si bien para algunas actividades clave, como las evaluaciones de los FSTD y las autorizaciones de los examinadores, puede seguir siendo necesaria la presencia *in situ*, este método puede simplificar significativamente la situación actual, en la que son necesarios procesos de aprobación

completos o la engorrosa alternativa actual de los acuerdos bilaterales. La fase 5 conduce a la expedición del certificado de ATO, con las indicaciones que correspondan en cuanto al alcance de la aprobación y las condiciones suplementarias aplicables.

2.8 El objetivo clave del AMOC es simplificar el proceso de aprobación/reconocimiento de las ATO extranjeras y eliminar la duplicación del proceso de aprobación/aceptación (con condiciones) del reconocimiento otorgado por el Estado anfitrión. Se prevé que este método permitirá mejorar el cumplimiento de las normas que regulan la instrucción del personal al que se le expiden licencias y las ATOs. El AMOC exigirá que la ATO asuma la responsabilidad de demostrar un cumplimiento permanente y que las dos CAA, junto con la TO, lleguen a un acuerdo respecto de cómo tratar las diferencias entre ambas. Entre los riesgos previstos, se incluyen: una percepción de que las normas son más permisivas, la percepción por parte del Estado anfitrión de que debe asumir una mayor carga de trabajo sin beneficios tangibles a cambio, intercambio insuficiente de información, etc. Sin embargo, algunos de los riesgos pueden mitigarse por medio de una estrategia para contar con procesos y procedimientos bien definidos para que la CAA otorgue su aprobación/reconocimiento a una ATO extranjera sobre la base del Doc 9841, normalizar la metodología de aprobación por medio de listas de verificación del cumplimiento y ejemplos de tablas comparativas que contengan las diferencias en cuanto a la reglamentación. La comunicación entre las dos CAA podría basarse en un memorando de acuerdo (MoU) u otro instrumento equivalente, que incluya el grado de intercambio de información y las circunstancias de dicho intercambio, con la delimitación de responsabilidades que corresponda.

2.9 A medida que la instrucción sujeta a reconocimiento siga aumentando en todo el mundo, mayores serán las exigencias para las CAA y las TOs. Existen actualmente grandes disparidades en los procesos nacionales en cuanto a la instrucción al personal titular de licencias impartida por organizaciones extranjeras, y allí reside la oportunidad para normalizar y mejorar la calidad de la instrucción y hacer un uso más eficiente de los recursos. En el análisis general, se esperan importantes beneficios en el cumplimiento de la reglamentación, así como beneficios económicos para las cuatro entidades participantes en el proceso de reconocimiento de las ATO.