



NOTA DE ESTUDIO

CONFERENCIA DE DIRECTORES GENERALES DE AVIACIÓN CIVIL SOBRE UNA ESTRATEGIA MUNDIAL PARA LA SEGURIDAD AERONÁUTICA

Montreal, 20 – 22 de marzo de 2006

Cuestión 2: Mejora de la seguridad aeronáutica

Tema 2.4: Reconocimiento mutuo

RECONOCIMIENTO MUTUO

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

El reconocimiento de certificados y licencias es fundamental para la aviación civil internacional. Actualmente, numerosos son los Estados que basan su reconocimiento en la confianza mutua; sin embargo, deberían verificar el cumplimiento de la condición del Artículo 33 del Convenio para dicho reconocimiento, tanto para los servicios regulares como para los vuelos no regulares. Se propone que la OACI prepare disposiciones y orientación para promover la uniformidad en el reconocimiento por los Estados de certificados y licencias como válidos y en la vigilancia de operaciones de aeronaves extranjeras en su territorio. Se recomienda la inclusión de una cláusula sobre seguridad aeronáutica en los acuerdos de servicios aéreos.

Las medidas propuestas a la conferencia figuran en el párrafo 4.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 De conformidad con el Artículo 31 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), toda aeronave que se emplee en la navegación internacional estará provista de un certificado de aeronavegabilidad expedido o convalidado por el Estado en el que esté matriculada. En el Artículo 32 se prescribe que los pilotos de toda aeronave que se emplee en la navegación internacional estarán provistos de certificados de aptitud y de licencias expedidos o convalidados por el Estado en el que la aeronave esté matriculada. El reconocimiento como válidos de los certificados y licencias expedidos por otro Estado contratante es fundamental para la aviación civil internacional; sin él, sería imposible realizar vuelos internacionales. Este reconocimiento es obligatorio de acuerdo con el Artículo 33, siempre que los requisitos según los cuales se hayan expedido o convalidado dichos documentos sean iguales o superiores a las normas mínimas aplicables (es decir, Anexo 1 — *Licencias al personal* y Anexo 8 — *Aeronavegabilidad*).

1.2 Los resultados de auditorías del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) indican que una autoridad estatal no puede razonablemente suponer sin verificar que otro Estado cumple en efecto la condición de reconocimiento prescrita en el Artículo 33. Para ayudar a los Estados a que cumplan con sus obligaciones de vigilancia de la seguridad operacional, sería útil contar con disposiciones y directrices concretas sobre la vigilancia de las operaciones de aeronaves, comprendidos los servicios aéreos regulares y los vuelos no regulares de aeronaves extranjeras.

2. ANÁLISIS

2.1 La mayoría de las autoridades de aviación civil expiden certificados y licencias de acuerdo con requisitos por lo menos iguales a aquellos de las normas aplicables y se aseguran de su continuo cumplimiento. De este modo se lleva a cabo la vigilancia de la seguridad operacional en los Estados. Por muchos años, los Estados, en general, confiaban en que los otros Estados contratantes de la OACI estaban cumpliendo sus obligaciones en virtud del Convenio y reconocían de buena fe los correspondientes certificados y licencias.

2.2 El USOAP se creó en 1999 con el objeto de garantizar el cumplimiento adecuado por los Estados contratantes de sus responsabilidades de vigilancia de la seguridad operacional. El primer ciclo de auditorías reveló que algunos Estados están expidiendo o convalidando certificados y licencias que no cumplen con las normas aplicables. A raíz de esto, el reconocimiento ya no puede basarse exclusivamente en el principio de confianza mutua. Es necesario verificar los parámetros que emplea otro Estado para la expedición de certificados y licencias y comprobar que realmente se cumpla la condición para el reconocimiento prescrita en el Artículo 33.

2.3 En consecuencia, antes de reconocer la validez de los certificados y licencias expedidos o convalidados por otro Estado contratante, los Estados deberían verificar que, en el momento de la expedición o convalidación de los mismos, se cumplieran como mínimo las normas pertinentes, y que siguen cumpliéndose. Para llevar a cabo esta verificación, los Estados deberían establecer un procedimiento basado en criterios armonizados para el reconocimiento. Se considera que sería útil contar con un texto de orientación sobre el proceso de verificación como prerrequisito del reconocimiento y que dicho texto podría incluir lo siguiente:

- identificación de los Estados contratantes responsables de la expedición o convalidación de los certificados y licencias aplicables (Estado de matrícula, Estado del explotador y cualquier otro Estado); aquí se incluye el examen de todo acuerdo bilateral, en virtud del Artículo 83 *bis* u otro, sobre la transferencia de ciertas funciones y obligaciones de vigilancia de la seguridad operacional, al igual que de todo acuerdo de arrendamiento del explotador pertinente;
- evaluación del nivel de vigilancia de la seguridad operacional de los Estados contratantes pertinentes; aquí se incluye un examen del análisis del USOAP y cualquier otro informe de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional, en particular con respecto a la puesta en práctica por los Estados de sus obligaciones de otorgamiento de licencias y certificación y sus obligaciones de vigilancia;
- evaluación para determinar si el nivel y la índole de la actividad aeronáutica concuerdan con la capacidad de vigilancia de la seguridad operacional de los Estados contratantes pertinentes, es decir, la capacidad de las autoridades responsables de la vigilancia de la seguridad operacional para aplicar y hacer cumplir las normas de seguridad operacional pertinentes, teniendo en cuenta si el certificado de explotador de servicios aéreos ha sido o no ha sido expedido por la autoridad responsable del Estado en que reside el control operacional del explotador de servicios aéreos.

2.4 Cabe señalar que las responsabilidades y obligaciones de vigilancia de la seguridad operacional de los Estados se definen en el Convenio y sus Anexos, aun cuando el término vigilancia de la seguridad operacional no se utiliza en sus disposiciones. Corresponde a los Estados garantizar la seguridad operacional en el espacio aéreo de su territorio, comprendida la operación de aeronaves de explotadores de servicios aéreos extranjeros. A este respecto, además del Artículo 33, son pertinentes los Artículos 16 y 21. En el Artículo 16 se establece el derecho de las autoridades de los Estados a inspeccionar las aeronaves de otros Estados contratantes a la llegada o a la salida, y examinar los certificados y otros documentos prescritos por el Convenio. Conforme al Artículo 21, los Estados contratantes se comprometen a suministrar, a petición de cualquier otro Estado contratante o de la OACI, información relativa a la matrícula y propiedad de cualquier aeronave matriculada en dicho Estado. Correspondería preparar disposiciones y textos de orientación concretos sobre la responsabilidad de los Estados con respecto a las operaciones de aeronaves extranjeras en su territorio como complemento de las obligaciones que figuran en los Artículos pertinentes del Convenio.

2.5 Las obligaciones de vigilancia de la seguridad operacional que corresponden al Estado de matrícula y al Estado del explotador, según el Convenio y sus Anexos, se resumen en el Adjunto B a la comunicación EC 2/93, AN 11/41-05-83 del 12 de agosto de 2005. No obstante, la vigilancia de las operaciones de aeronaves se requiere tanto con respecto a las aeronaves bajo la responsabilidad directa del Estado como a las aeronaves extranjeras dentro de su territorio. Se recuerda a los Estados acerca de esta necesidad en la Cláusula dispositiva 4 de la Resolución A35-7 de la Asamblea: Estrategia unificada para resolver las deficiencias relacionadas con la seguridad operacional. Obviamente, esta vigilancia no se limita a las aeronaves que se emplean en los servicios aéreos regulares, sino que se aplica también a los vuelos no regulares.

2.6 En el *Manual sobre procedimientos para la inspección, certificación y supervisión permanentes de las operaciones* (Doc 8335) de la OACI se describe el proceso para llevar a cabo la vigilancia permanente de los explotadores de servicios aéreos nacionales de los Estados; sin embargo, la orientación sobre los explotadores de servicios aéreos extranjeros es escasa. Con el fin de ayudar a los Estados en el desempeño de sus funciones de vigilancia de la seguridad operacional, convendría que la OACI preparara disposiciones y directrices concretas sobre las obligaciones de vigilancia, incluyendo las operaciones de aeronaves extranjeras en el territorio de los Estados, y orientación sobre criterios armonizados para el reconocimiento. En estos textos se tomaría en cuenta la experiencia de los Estados, al igual que la Parte 129 del Reglamento Federal de Aviación de los Estados Unidos sobre explotadores de servicios aéreos extranjeros y la reciente reglamentación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre transportistas aéreos que están sujetos a una prohibición de explotación.

2.7 La globalización y la expansión de la aviación civil internacional en los últimos decenios, de la misma manera que el avance de la tecnología aeronáutica, han generado una complejidad que no se previó en el Convenio. Los Anexos se han mantenido actualizados para reflejar el entorno en evolución y facilitar la vigilancia de la seguridad operacional por los Estados. En relación con esto, en 1990 se introdujo en el Anexo 6 — *Operación de aeronaves*, Parte I — *Transporte aéreo comercial internacional* — *Aviones* y Parte III — *Operaciones internacionales* — *Helicópteros*, el concepto de certificado de explotador de servicios aéreos (AOC). En las nuevas normas se establecen claramente las obligaciones de seguridad operacional que tienen los explotadores de servicios aéreos y el rol del Estado del explotador con respecto a la certificación y vigilancia permanente de los explotadores. La aplicación de las normas pertinentes se somete a auditoría en el marco del USOAP.

2.8 Nuevas disposiciones relativas al porte a bordo de un ejemplar del AOC y a su reconocimiento por otros Estados se examinan en este momento y probablemente para la conferencia ya se habrán adoptado (véase la comunicación AN 11/43-05/76 del 12 de agosto de 2005). De este modo, se introduciría en el Anexo 6 un mecanismo de reconocimiento de los AOC similar al que se prevé en el Artículo 33 del Convenio para los certificados de aeronavegabilidad y las licencias de piloto.

2.9 Los Estados conciertan acuerdos de servicios aéreos para que sus explotadores puedan prestar servicios a otros Estados y viceversa. A menudo, estos acuerdos bilaterales se basan principalmente en consideraciones políticas y económicas, y en ellos no necesariamente se considera la seguridad operacional. El 13 de junio de 2001, el Consejo adoptó una resolución y una cláusula modelo sobre seguridad aeronáutica conexa que deberían incluirse en los acuerdos de servicios aéreos (véase la comunicación AN 6/42-01/84 del 14 de septiembre de 2001). Con esto se abordan los requisitos de seguridad operacional que cada parte en el acuerdo debería mantener y se ayuda a asegurar que las aeronaves que utilizan el espacio aéreo y los aeropuertos de otro Estado se exploten y mantengan de acuerdo con las normas de la OACI. El diálogo permanente y la vigilancia de las operaciones de aeronaves extranjeras serían indispensables para mantener la validez de dicho acuerdo. La resolución y la cláusula modelo conexa se incluyen como documentos de referencia en el sitio web de esta conferencia.

3. CONCLUSIONES

3.1 Antes de reconocer los certificados y las licencias como válidos, es necesario verificar que se cumplan las condiciones para dicho reconocimiento, es decir, comprobar que los documentos se expidieron según requisitos por lo menos iguales a aquellos de las normas pertinentes.

3.2 Es conveniente contar con un proceso armonizado para el reconocimiento de certificados y licencias como válidos, al igual que con un enfoque uniforme respecto de la vigilancia de las operaciones de aeronaves extranjeras. Con este fin, la OACI debería preparar las disposiciones y textos de orientación que sean necesarios.

3.3 Es aconsejable incluir una cláusula sobre seguridad aeronáutica en los acuerdos bilaterales.

4. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

4.1 Se invita a la conferencia a recomendar que:

- a) los Estados verifiquen que se cumplen las condiciones para el reconocimiento de certificados y licencias de otros Estados como válidos;
- b) los Estados implanten y refuercen su vigilancia de las operaciones de aeronaves extranjeras en su territorio;
- c) la OACI prepare las disposiciones y directrices necesarias para ayudar a los Estados a garantizar el nivel más elevado posible de uniformidad en el reconocimiento de certificados y licencias como válidos y en la vigilancia de las operaciones de aeronaves extranjeras en su territorio; y
- d) los Estados incluyan una cláusula sobre seguridad aeronáutica en sus acuerdos de servicios aéreos bilaterales, basándose en la cláusula modelo sobre seguridad aeronáutica preparada por la OACI.