



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 30: Otros asuntos de seguridad operacional

REQUISITOS DE COMPETENCIA LINGÜÍSTICA

(Nota presentada por el Consejo de la OACI)

RESUMEN

En esta nota se describen las medidas adoptadas para el seguimiento del avance en el cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística. Se proporciona una lista de las actividades de la Organización en apoyo de la aplicación de las disposiciones en materia lingüística, comprendido un resumen de los resultados del segundo Simposio sobre el lenguaje de la aviación, de la OACI, que se celebró entre el 7 y 9 de mayo de 2007. En la nota se propone un proyecto de resolución, para reemplazar la Resolución A32-16, en que se encarga a la OACI que establezca criterios de exámenes lingüísticos mundialmente armonizados, y se insta a los Estados a elaborar un plan de acción para el cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística, comprendidas las correspondientes medidas para mitigar el riesgo en el caso de aquellos Estados que no logren un cumplimiento pleno para la fecha de aplicación de la norma.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a adoptar el proyecto de resolución presentado en el Apéndice A de esta nota de estudio sobre la competencia en el idioma inglés que se emplea en las comunicaciones radiotelefónicas.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio contribuye al logro del Objetivo estratégico A, ya que presenta una resolución de la Asamblea que impulsa la aplicación oportuna de los requisitos de competencia lingüística e introduce procedimientos para mitigar los riesgos en el caso de aquellos Estados que todavía no hayan aplicado la norma.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Se requerirán recursos adicionales para: a) establecer y aplicar criterios de exámenes lingüísticos mundialmente armonizados; b) recopilar y analizar datos de los Estados sobre su nivel de cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística; y c) publicar los planes de acción de los Estados para el cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística.
<i>Referencias:</i>	Anexo 1 Anexo 10 <i>Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Doc 7300)</i> <i>Manual sobre la aplicación de los requisitos de la OACI en materia de competencia lingüística (Doc 9835)</i> <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 8 de octubre de 2004) (Doc 9848)</i> Comunicación AN 12/44-06/90

1. ANTECEDENTES

1.1 La decisión de ocuparse de la competencia lingüística de los pilotos y controladores de tránsito aéreo existe desde hace tiempo y fue adoptada por primera vez por el 32º período de sesiones de la Asamblea en septiembre de 1998 (véase la Resolución A32-16) como respuesta directa a un accidente que costó la vida a 349 personas, así como a anteriores accidentes mortales en los que la falta de competencia en el idioma inglés resultó ser un factor causal. Posteriormente, la Comisión de Aeronavegación inició la elaboración de disposiciones en materia lingüística en el Anexo 1 — *Licencias al personal*, Anexo 6 — *Operación de aeronaves*, Anexo 10 — *Telecomunicaciones aeronáuticas* y Anexo 11 — *Servicios de tránsito aéreo*. El 5 de marzo de 2003, el Consejo (C-DEC 168/9) adoptó la Enmienda 164 del Anexo 1. A partir del 5 de marzo de 2008, la aptitud para hablar y comprender el idioma utilizado en radiotelefonía que actualmente se requiere de los pilotos y controladores de tránsito aéreo tendrá que ser demostrada basándose en los descriptores integrales y la escala de calificación de competencia lingüística (a nivel 4 o más) de la OACI. Además, desde noviembre de 2003, en el Anexo 10 se requiere que pueda utilizarse el inglés en todas las estaciones terrestres que prestan servicios a aeropuertos designados y a rutas usadas por los servicios aéreos internacionales.

1.2 Durante las deliberaciones sobre la enmienda se planteó la cuestión de la fecha de aplicación del 5 de marzo de 2008. Como parte del seguimiento del progreso en el cumplimiento de los nuevos requisitos de competencia lingüística, en noviembre de 2005 se envió una encuesta a todas las regiones de la OACI, a la cual respondieron 36 Estados y dos organizaciones internacionales.

1.3 El número de respuestas a la encuesta fue bajo y una gran parte provenía de los Estados en los que el primer idioma es el inglés. Si bien la mayoría de los que respondieron habían indicado que se encontraban preparados por lo que respecta a los requisitos de competencia lingüística, se estimó que la encuesta no era concluyente y, por consiguiente, no se consideró justificado cambiar la fecha de aplicación del 5 de marzo de 2008, especialmente al tener en cuenta los sucesos a raíz de los cuales se habían elaborado los requisitos y las ventajas de seguridad operacional que habrían de obtenerse. Se informó a los Estados en consecuencia y se les recordó la necesidad de adoptar las medidas necesarias para cumplir los requisitos de competencia lingüística en forma oportuna. El estado de cumplimiento actualizado se obtuvo a través de una segunda encuesta, en octubre de 2006. Los resultados de la segunda encuesta se examinaron en abril de 2007. En dicha oportunidad, 59 Estados completaron el cuestionario parcialmente o en su totalidad, y tres Estados respondieron a la comunicación sin completar el cuestionario. Más adelante se recibieron otras siete respuestas. Los resultados de la encuesta se resumen a continuación.

	NÚMERO DE ESTADOS QUE RESPONDIERON:		
	CUMPLIMIENTO PLENO	CUMPLIMIENTO PARCIAL	N/A
¿Alcanzarán el Nivel 4 o más todos los pilotos con licencia de piloto de transporte de línea aérea (ATPL) y licencia de piloto comercial (CPL)?	48	18	
¿Alcanzarán el Nivel 4 o más todos los controladores de tránsito aéreo?	41	21	
¿Alcanzarán el Nivel 4 o más los operadores de estaciones aeronáuticas?	22	5	30
¿Alcanzarán el Nivel 4 o más los pilotos con licencia de piloto privado (PPL)?	42	12	

1.4 Hasta la fecha, seis Estados han notificado diferencias con respecto a los nuevos requisitos de competencia lingüística del Anexo 1. Durante los últimos tres años, 54 Estados fueron objeto de auditoría en el marco del enfoque sistémico global, lo cual incluyó algunas cuestiones de orden general sobre los requisitos de competencia lingüística. De los Estados objeto de auditoría, 20 no habían establecido requisitos para que el personal aeronáutico demostrara su capacidad de hablar y comprender el idioma utilizado para las comunicaciones radiotelefónicas y otros 20 no habían establecido satisfactoriamente un plan para cumplir las disposiciones pertinentes de la OACI a fin de asegurar que los titulares de licencias demostraran su aptitud para hablar y comprender el idioma utilizado en las comunicaciones radiotelefónicas al nivel requerido para su licencia. Cabe notar que es posible que algunos Estados hayan progresado en el cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística desde la fecha en que se realizó su auditoría.

1.5 En junio de 2007 el Consejo examinó un informe sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones de competencia lingüística y consideró opciones relativas a la fecha de aplicación. Tras las deliberaciones se decidió conservar la fecha de aplicación del 5 de marzo de 2008. Reconociendo que algunos Estados no llegarían a cumplir con la fecha de aplicación, el Consejo elaboró el proyecto de resolución que se presenta en el Apéndice A de esta nota de estudio.

2. ACTIVIDADES DE LA OACI PARA IMPULSAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE COMPETENCIA LINGÜÍSTICA

2.1 Desde 2003, se han adoptado varias medidas para ayudar a los Estados en el cumplimiento de los requisitos. Se publicó la primera edición del *Manual sobre la aplicación de los requisitos de la OACI en materia de competencia lingüística* (Doc 9835) y la ayuda didáctica cuyo título en inglés es *ICAO Language Proficiency Requirements — Rated Speech Samples* (Requisitos de la OACI en materia de competencia lingüística — Ejemplos de lenguaje hablado evaluados). Actualmente se está elaborando la segunda edición del Documento 9835. Hasta la fecha se han celebrado 11 seminarios regionales. En septiembre de 2004 y en mayo de 2007, respectivamente, se celebraron dos simposios de la OACI sobre el lenguaje de la aviación.

2.2 Al Segundo Simposio sobre el lenguaje de la aviación de la OACI asistieron 221 participantes, de 62 Estados y ocho organizaciones internacionales. Si bien algunos participantes provenían de autoridades estatales, muchos de ellos provenían de explotadores aéreos, proveedores de servicios de navegación aérea y entidades de instrucción y examen de competencia lingüística. Las inquietudes manifestadas durante dicho evento sugieren que algunos Estados contratantes tienen dificultades para cumplir los requisitos de competencia lingüística, comprendido el establecimiento de medios de instrucción y evaluación de idiomas. Se manifestó cierto apoyo para que la OACI establezca un sistema de reconocimiento para los exámenes lingüísticos, como medio para identificar los servicios de evaluación que cumplen con los criterios armonizados de la OACI. Varios participantes también pidieron aclaraciones sobre las medidas que los Estados deberían adoptar si no llegan a cumplir los requisitos para el 5 de marzo de 2008.

2.3 Durante el simposio, los oradores presentaron diversos métodos para el cumplimiento de los requisitos. Se describieron las mejores prácticas de enseñanza de idiomas y se presentaron varios modelos de exámenes e instrucción, así como iniciativas regionales en marcha y en estudio.

3. RECOMENDACIONES

3.1 Se reconoce ampliamente que la aplicación de los requisitos lingüísticos supone una gran inversión de recursos. Desde que entraron en vigor las disposiciones en materia lingüística, varios Estados han invertido considerables recursos y esfuerzos para cumplirlas para la fecha del 5 de marzo de 2008.

Si bien es posible que algunos Estados no alcancen el cumplimiento para marzo de 2008, la fecha de aplicación establece un hito que ayuda a mantener la concentración requerida para la aplicación de las normas de seguridad operacional relacionadas con la competencia lingüística tan pronto como sea posible.

3.2 Es importante comprender las consecuencias de la falta de cumplimiento a fin de adoptar medidas apropiadas. Una repercusión negativa en la seguridad operacional sería la consecuencia más grave. Adicionalmente, el reconocimiento multilateral de las licencias de piloto previsto en el Artículo 33 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300) podría verse afectado si un Estado no pudiera cumplir con las normas mínimas prescritas en el Anexo 1. La transparencia y las comunicaciones regulares entre los Estados contratantes constituirían el mejor modo de mitigar las posibles repercusiones. Cabe destacar que en el Convenio se prevén los medios para abordar situaciones como ésta y asegurar la continuidad de la aviación civil internacional. En el caso de las licencias de tripulaciones de vuelo, y en virtud de los Artículos 33, 39 y 40 del Convenio, los pilotos que no cumplan con los requisitos operacionales del nivel 4 deberían obtener autorización de los demás Estados para actuar en el espacio aéreo que está bajo la jurisdicción de dichos Estados. En todos los casos, incluidos los de Estados cuyos controladores de tránsito aéreo no cumplan aún los requisitos, los Estados deberían notificar a la OACI las diferencias de conformidad con el Artículo 38 del Convenio y asegurarse de que dichas diferencias se indiquen en su publicación de información aeronáutica (AIP). También tendrán que colocar en las licencias del personal las anotaciones del Artículo 39 del Convenio.

3.3 Además, aquellos Estados que no estén en condiciones de cumplir los requisitos de competencia lingüística para la fecha de aplicación establecida deberían proporcionar información sobre sus planes de acción para el cumplimiento y las medidas provisionales para mitigar el riesgo. Es importante, a los fines de la seguridad operacional, que cada Estado cuente con información suficiente para hacer el debido análisis de riesgo. Deberá efectuarse dicho análisis a fin de permitir que una aeronave con pilotos que no cumplan con el requisito de competencia lingüística sobrevuele el espacio aéreo bajo la jurisdicción de otro Estado. De igual manera, se exigirá dicho análisis para que un Estado pueda autorizar a sus explotadores a sobrevolar el espacio aéreo que se encuentre bajo la jurisdicción o responsabilidad de otro Estado que no cumpla los requisitos lingüísticos. La finalidad del análisis de riesgo es reducir al mínimo las posibilidades de accidentes e incidentes provocados por una falta de competencia lingüística. Esta medida no sólo ayudará a eliminar o mitigar el riesgo sino que también reforzará una norma que de otro modo podría ser dejada de lado por algunos Estados. Para este fin y con sujeción a la aceptación de la Asamblea, se ha previsto proporcionar orientación en la elaboración de planes de cumplimiento para fines de octubre de este año y realizar seminarios en todas las regiones de la OACI tan pronto como sea posible.

3.4 Durante las deliberaciones de junio de 2007, el Consejo reconoció que, aunque fuera lo ideal, no sería apropiado establecer un examen único y universal de competencia lingüística para la aviación. No obstante, el Consejo apoyó la elaboración de criterios mundialmente uniformes para los exámenes de competencia lingüística, criterios éstos que podrían aplicarse eficazmente mediante el establecimiento de un mecanismo de reconocimiento OACI para dichos exámenes. El Consejo reconoció asimismo que se precisarán recursos presupuestarios para establecer un mecanismo de reconocimiento OACI para los exámenes de competencia lingüística.

3.5 Por consiguiente, se propone reemplazar la Resolución A32-16 por el proyecto de resolución que se presenta en el Apéndice A. En el Apéndice B se brinda orientación sobre la elaboración de un plan de acción para el cumplimiento que incluye los tipos de medidas provisionales a adoptar para mitigar el riesgo.

APÉNDICE A

PROYECTO DE RESOLUCIÓN PARA SUSTITUIR LA RESOLUCIÓN A32-16

A36-xx:	Conocimiento del idioma inglés utilizado para las comunicaciones radiotelefónicas
---------	---

Considerando que, para evitar accidentes, la OACI ha introducido disposiciones para asegurar que el personal de tránsito aéreo y los pilotos cuenten con la competencia necesaria para realizar y comprender comunicaciones radiotelefónicas en idioma inglés, incluida la exigencia de que se utilice el inglés, de solicitarse, en todas las estaciones terrestres que presten servicios a aeropuertos designados y a rutas usadas por los servicios aéreos internacionales;

Reconociendo que las disposiciones en materia lingüística refuerzan el requisito de utilizar la fraseología normalizada de la OACI en todas las situaciones para las cuales se ha especificado;

Reconociendo que los Estados contratantes han hecho esfuerzos considerables a fin de cumplir los requisitos de competencia lingüística para el 5 de marzo de 2008;

Reconociendo que algunos Estados contratantes tienen dificultades considerables en el cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística, comprendido el establecimiento de medios de instrucción y examen;

Reconociendo que algunos Estados contratantes necesitarán tiempo adicional para cumplir las disposiciones en materia de competencia lingüística más allá de la fecha de aplicación;

Considerando que, de conformidad con el Artículo 38 del Convenio, todo Estado contratante que considere impracticable cumplir, en todos sus aspectos, con cualesquiera de las normas y procedimientos internacionales está obligado a notificar inmediatamente a la OACI;

Considerando que, de conformidad con el Artículo 39 b) del Convenio, todo titular de una licencia que no reúna por completo las condiciones prescritas por la norma internacional relativa a la clase de licencia o certificado que posea debe llevar anotada en su licencia o agregada a ésta todos los aspectos en que esta persona deja de cumplir con dichas condiciones; y

Considerando que, en virtud del Artículo 40 del Convenio, el personal cuyos certificados o licencias estén así anotados no podrá participar en la navegación internacional sin el permiso del Estado o Estados en cuyo territorio entren;

La Asamblea:

1. *Insta* a los Estados contratantes a utilizar la fraseología normalizada de la OACI en todas las situaciones para las que se ha especificado;
2. *Encarga* al Consejo que apoye a los Estados contratantes en el cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística mediante el establecimiento de criterios mundialmente armonizados para los exámenes lingüísticos;
3. *Insta* a los Estados contratantes que no estén en condiciones de cumplir los requisitos de competencia lingüística para la fecha de aplicación, a publicar en el sitio web de la OACI sus planes de acción para el cumplimiento de los requisitos lingüísticos, comprendidas las medidas provisionales para mitigar el riesgo, según sea necesario, con respecto a pilotos, controladores de tránsito aéreo y explotadores de estaciones aeronáuticas que participan en vuelos internacionales, de conformidad con las prácticas conexas que figuran más adelante y los textos de orientación de la OACI;
4. *Encarga* al Consejo que proporcione orientación a los Estados para la elaboración de planes de acción para el cumplimiento, incluida una explicación de las medidas de reducción de riesgos, de manera tal que los Estados contratantes puedan publicar sus planes tan pronto como sea posible, o en todo caso antes del 5 de marzo de 2008;
5. *Insta* a los Estados contratantes a que dispensen el requisito de obtención de permiso que dispone el Artículo 40 del Convenio bajo su jurisdicción respecto a aquellos pilotos que no cumplen aún los requisitos de competencia lingüística de la OACI, por un período que no exceda de tres años después de la fecha de aplicación del 5 de marzo de 2008, con sujeción a que los Estados que expidieron o convalidaron las licencias hayan puesto sus planes de acción para el cumplimiento a disposición de todos los demás Estados contratantes;
6. *Insta* a los Estados contratantes a no restringir el ingreso de sus explotadores, en el curso de sus operaciones comerciales o de aviación general, al espacio aéreo bajo la jurisdicción o responsabilidad de otros Estados cuyos controladores de tránsito aéreo o explotadores de estaciones aeronáuticas no cumplan aún los requisitos de competencia lingüística, por un período que no exceda de tres años después de la fecha de aplicación del 5 de marzo de 2008, con sujeción a que los Estados citados hayan puesto sus planes de acción para el cumplimiento a disposición de todos los demás Estados contratantes;
7. *Insta* a los Estados contratantes a proporcionar datos sobre su nivel de cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística cuando así lo pida la OACI;
8. *Pide* al Consejo que presente al próximo período de sesiones ordinario de la Asamblea un informe sobre el cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística de la OACI; y
9. *Declara* que esta resolución sustituye a la Resolución A32-16.

Prácticas conexas

Los Estados contratantes que no estén en condiciones de cumplir los requisitos de competencia lingüística para el 5 de marzo de 2008 deberán:

1. Elaborar planes de acción para el cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística que comprendan lo siguiente:
 - a) un calendario para la adopción de los requisitos de competencia lingüística en su reglamentación nacional;
 - b) un calendario para el establecimiento de medios de instrucción y evaluación lingüística;
 - c) la descripción de un sistema para priorizar en función de los riesgos las medidas que han de adoptarse en el ínterin hasta lograr el cumplimiento pleno de los requisitos de competencia lingüística;
 - d) un procedimiento de anotación de las licencias para indicar el nivel de competencia lingüística del titular; y
 - e) la designación de un coordinador nacional en relación con el plan de acción para el cumplimiento de los requisitos de conocimiento del idioma inglés;
2. Poner sus planes de acción para el cumplimiento de los requisitos lingüísticos a disposición de todos los demás Estados contratantes mediante su publicación en el sitio web de la OACI lo más pronto posible, o en todo caso antes del 5 de marzo de 2008;
3. Notificar a la OACI las diferencias con las normas y métodos recomendados sobre competencia lingüística; y
4. Publicar en sus publicaciones de información aeronáutica las diferencias con los requisitos de competencia lingüística en relación con el suministro de servicios de navegación aérea.

APÉNDICE B

ORIENTACIONES PARA LA PREPARACIÓN DE UN PLAN DE ACCIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE COMPETENCIA LINGÜÍSTICA

Plan de acción para el cumplimiento de los requisitos lingüísticos
1) Establecer un plan para determinar el nivel de competencia lingüística
2) Establecer un plan de instrucción y evaluación lingüística
3) Establecer procedimientos para la anotación de las licencias
4) Establecer medidas provisionarias (según sea necesario, hasta alcanzar el cumplimiento pleno de los requisitos de competencia lingüística, sin exceder de tres años de la fecha de aplicación)

Medidas provisionarias	
Pilotos	Controladores de tránsito aéreo
<i>Prioridad 1 — Operaciones de piloto con tripulación múltiple</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Realizar evaluación de riesgo Establecer y documentar medidas de mitigación de riesgo (p. ej., informar que uno de los pilotos a los mandos estará como mínimo al nivel operacional 4 de la OACI) Informar a la OACI acerca del momento en que se logrará el cumplimiento 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar la evaluación de riesgo para la dotación de personal en cada instalación y servicio Establecer medidas de mitigación de riesgo para asegurar que suficientes controladores cualificados como mínimo al Nivel 4 trabajen en un sector dado o en una instalación y servicio dado
<i>Prioridad 2 — Operaciones con un solo piloto (privado y comercial)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Documentar las medidas de mitigación de riesgo Informar a la OACI acerca del momento en que se logrará el cumplimiento
Realizar evaluación de riesgo y considerar la posibilidad de permitir operaciones VFR que no requieren comunicaciones radiotelefónicas en ambos sentidos por un período que no exceda de tres años de la fecha de aplicación del Nivel operacional 4 de la OACI	

5) Publicar el plan de cumplimiento en el sitio web de la OACI
6) Notificar las diferencias a la OACI y documentarlas en el AIP, según corresponda
7) Armonizar la reglamentación nacional y suministrar el calendario para la adopción de los requisitos en materia de competencia lingüística
8) Nombrar un coordinador nacional para su plan de cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística