



NOTA DE ESTUDIO

DECIMOTERCERA CONFERENCIA DE NAVEGACIÓN AÉREA

Montreal, Canadá, 9 al 19 de octubre de 2018

COMITÉ B

Cuestión 7 del

orden del día:

Riesgos de seguridad operacional

7.3:

Otras cuestiones relativas a la implementación

DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS EN EL INTERCAMBIO DE AERONAVES ENTRE LÍNEAS AÉREAS

(Presentada por Brasil)

RESUMEN

En esta nota se presenta un modelo alternativo al Artículo 83 bis del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300) para que las líneas aéreas de distintos Estados puedan realizar operaciones de intercambio de aeronaves en las que las administraciones de aviación civil de los Estados de ambos explotadores, el primario y el secundario,¹ tengan responsabilidades similares.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:

- a) considerar la información y los antecedentes presentados en esta nota;
- b) respaldar las conclusiones presentadas en la tercera sección;
- c) adoptar las recomendaciones que figuran en la cuarta sección.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En 1980, la Organización de Aviación Civil Internacional modificó el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300) incluyendo el Artículo 83 bis. El interés principal era mejorar la reglamentación y aumentar la capacidad para ejercer la vigilancia de la seguridad operacional en los casos de arrendamiento, fletamento o intercambio internacionales de aeronaves, reconociendo que el Estado de matrícula, una vez alejado de la aeronave, tal vez no pueda cumplir con todas sus responsabilidades según lo estipulado en el *Convenio* y sus Anexos².

¹ "Explotador secundario" es aquel que explota una aeronave en virtud de un contrato de intercambio, a diferencia del "explotador primario", que es quien explota la aeronave por ser el propietario o tener un contrato con el propietario.

² *Manual de procedimientos para la inspección, certificación y supervisión permanente de las operaciones*, Doc 8335 – OACI, 5ª. edición, 2010, página V-1-4.

1.2 Muchos años han transcurrido desde entonces y se han firmado docenas de acuerdos bilaterales entre Estados contratantes invocando el Artículo 83 bis del Convenio, que autoriza la transferencia de responsabilidades del Estado de matrícula al Estado del explotador. Al asumir las funciones del Estado de matrícula, el Estado del explotador, que tiene vínculos más estrechos con el explotador de aeronaves, tendrá la autoridad necesaria para llevar a cabo las tareas de vigilancia de la seguridad operacional de la aeronave. Este arreglo se adaptó particularmente bien a los países muy conocidos por ser grandes "matriculadores" de aeronaves pero que no necesariamente tienen una flota numerosa en su territorio.

1.3 En el caso de Sudamérica, el Artículo 83 bis ha sido poco utilizado en acuerdos bilaterales, aún cuando el uso de aeronaves con matrícula extranjera sea una realidad recurrente en algunos países del continente. Colombia, Chile, Perú y Brasil son algunos ejemplos de Estados que ya han firmado acuerdos para facilitar el intercambio, pero que han optado por no transferir responsabilidades.

1.4 En este contexto, los miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) presentaron una nota de estudio proponiendo el modelo de doble vigilancia para los acuerdos bilaterales en la Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf)³ de 2013. Este modelo, muy utilizado en Sudamérica para posibilitar las operaciones de intercambio, preserva las funciones y deberes típicos del Estado de matrícula y el Estado del explotador, pero agrega al Estado del explotador secundario la prerrogativa de vigilar e inspeccionar las aeronaves, sin menoscabar las acciones del Estado de matrícula.

1.5 En defensa del modelo de doble vigilancia, los miembros de la CLAC exponían la dificultad de aplicar el Artículo 83 bis en situaciones donde los intercambios operacionales suceden en un breve período de tiempo, de manera que los esfuerzos de transferencia de responsabilidades no se traducen en beneficios para la seguridad operacional.

1.6 En la última década, Brasil ha firmado dos acuerdos de doble vigilancia para el intercambio de aeronaves y la experiencia que ha adquirido con la práctica ha permitido detectar carencias e incongruencias en este modelo, si bien también ha corroborado la impracticabilidad del Artículo 83 bis para las operaciones de intercambio llevadas a cabo por los explotadores comerciales sudamericanos.

1.7 A diferencia del Artículo 83 bis, que se ha utilizado como alternativa al arrendamiento tradicional, el nuevo modelo de doble vigilancia que se presenta en esta nota de estudio se centra en la seguridad operacional de los intercambios en los que dos empresas explotan una misma aeronave durante períodos de tiempo similares, con miras a aumentar la eficiencia mediante un mejor aprovechamiento de la flota.

2. ANÁLISIS

El nuevo modelo de doble vigilancia

2.1 Las operaciones de intercambio en Sudamérica están en demanda principalmente como una alternativa eficiente a los altos costos de explotación de la aviación, gracias a la optimización del uso de las aeronaves, garantizando la adecuación de la oferta a la estacionalidad del mercado de los servicios aéreos y concediendo flexibilidad para enfrentar situaciones de contingencia.

2.2 En los últimos dos años, ciertos movimientos relevantes en el mercado de la aviación civil del continente, como la creación de grandes sociedades de cartera, alianzas y empresas conjuntas,

³ El modelo de doble vigilancia para el intercambio de aeronaves de distintos Estados – ATConf/6-WP/57, Montreal, 2013.

han intensificado significativamente el reclamo de un acuerdo entre los Estados sudamericanos para hacer factible el intercambio de aeronaves entre líneas aéreas.

2.3 Contrariamente a la mayoría de los acuerdos registrados bajo el Artículo 83 bis de la OACI en los últimos veinte años, los acuerdos de doble vigilancia de América Latina dan sustento jurídico a las operaciones entre dos líneas aéreas dispuestas a intercambiar el control operacional sobre la misma aeronave en un período máximo de treinta días. Las aprobaciones otorgadas por Brasil hasta el momento permiten intercambiar el control operacional en el espacio de unos días. Mientras los acuerdos del Artículo 83 bis⁴ parecen apoyar al Estado de matrícula, ya que la aeronave será explotada en otro territorio durante la totalidad del período de arrendamiento, en este modelo las aeronaves son generalmente arrendadas, importadas y nacionalizadas para ser explotadas por períodos similares de tiempo por dos líneas aéreas distintas de dos Estados distintos.

2.4 No tendría sentido optar por la transferencia de responsabilidades en acuerdos como el descrito donde las autoridades de la aviación civil competentes deberán actuar de manera muy similar, considerando el tiempo de explotación de cada explotador. En este caso, la inquietud se sitúa a nivel del Estado del explotador secundario (CAA del explotador secundario) que, al carecer de las responsabilidades que normalmente tendría en su territorio como autoridad del Estado de matrícula, está obligado a desempeñar un papel subsidiario sobre las aeronaves extranjeras así como a velar por el cumplimiento de sus exigencias operacionales.

2.5 En este sentido, el *Manual de aeronavegabilidad* (Doc 9760), Parte IV, Capítulo 6 – Arreglos de arrendamiento, proporciona información sobre los aspectos cruciales de las operaciones en los contratos de intercambio de aeronaves que refleja las problemáticas más críticas que se han visto durante la aplicación de los acuerdos de doble vigilancia. Detalla las funciones de mantenimiento de la aeronavegabilidad que se aplicarán a los acuerdos de intercambio (certificado de diseño de tipo validado, mantenimiento, información obligatoria sobre el mantenimiento de la aeronavegabilidad (MCAI) y distribución de esta información) y señala posibles problemas en la división de responsabilidades entre el Estado de matrícula y el Estado del explotador.

2.6 Si bien varias funciones relacionadas con la aeronavegabilidad siguen siendo responsabilidad del Estado de matrícula, existen algunos requisitos operacionales en los reglamentos (de acuerdo con los cuales se certifican los explotadores secundarios) que están intrínsecamente relacionados con los requisitos de aeronavegabilidad y diseño. La experiencia brasileña ha demostrado que los requisitos relacionados con la lista de equipo mínimo (MEL), el registrador de datos de vuelo (FDR), los letreros y los botiquines y equipos de supervivencia a menudo difieren en las reglamentaciones de los Estados. Además, las directrices de aeronavegabilidad (AD) emitidas por la autoridad del Estado del explotador secundario deberían aplicarse a todas las aeronaves explotadas por el mismo transportista aéreo, sin importar cuál sea el Estado de matrícula.

2.7 Estas diferencias, aunque sean pequeñas si se las considera dentro del marco de reglamentación de la mayoría de los países (que ya están ampliamente armonizados), ulteriormente generan costos relacionados con alteraciones y modificaciones al explotador que desea operar aeronaves de intercambio. Sin embargo, no se podría justificar exigirle a un explotador nacional que aplique una AD a una aeronave y no exigirle la aplicación de esa misma AD a otra aeronave de la misma flota porque están matriculadas en diferentes Estados. Esta situación se agravaría aún más si dicho cumplimiento generara costos que se aplicaran solamente a algunos explotadores, lo que sin lugar a dudas suscitaría problemas de competencia desleal.

⁴ Se han analizado 76 acuerdos en virtud del Artículo 83 bis registrados en el sitio web de la OACI. Solo dos de ellos estaban relacionados con contratos de arrendamiento de una duración inferior a seis meses. Estos contratos de arrendamiento tenían una duración predominante de entre seis y doce meses.

2.8 Así, ante la cantidad creciente de solicitudes de operaciones de intercambio, la autoridad brasileña de la aviación civil decidió revisar el modelo de doble vigilancia. La idea central del modelo revisado es mantener las responsabilidades del Estado de matrícula y el Estado del explotador tal y como se las define en el Convenio, junto con la doble vigilancia, pero además imponerle al explotador secundario el cumplimiento de todas las exigencias operacionales posibles del Estado del explotador secundario, inclusive aquellas relacionadas con el diseño de tipo. Del mismo modo, el explotador secundario debería cumplir con las AD emitidas por el Estado del explotador secundario y con las tareas de mantenimiento aplicables, cuando estén relacionadas con la experiencia operacional y las especificidades locales (como el clima). Todo esto deberá acordarse oficialmente entre las CAA interesadas.

2.9 El explotador secundario deberá revisar todos sus manuales de operación para considerar la operación de intercambio y los procedimientos de intercambio de control operacional. Los manuales de mantenimiento podrán ser revisados a solicitud del Estado del explotador secundario, pero seguirán siendo aprobados por el Estado de matrícula. Asimismo, la MEL siempre debe cumplir con las autorizaciones del explotador real y sus revisiones deben ser aprobadas por el Estado del explotador primario, que suele ser el Estado de matrícula.

2.10 La tabla siguiente resume las principales diferencias entre los acuerdos según el Artículo 83 bis y los de doble vigilancia:

	Modelo 83 bis	Modelo de doble vigilancia	Modelo de doble vigilancia revisado
Partes del acuerdo	1. Estado de matrícula 2. Estado del explotador	1. Estado de matrícula / Estado del explotador primario 2. Estado del explotador secundario	1. Estado de matrícula / Estado del explotador primario 2. Estado del explotador secundario
Responsabilidades del Estado de matrícula y el Estado del explotador	1. Transferencia de responsabilidades del Estado de matrícula al Estado del explotador	1. Ninguna transferencia de responsabilidades del Estado de matrícula al Estado del explotador 2. El Estado del explotador secundario puede llevar a cabo inspecciones de aeronaves (función de vigilancia).	1. Ninguna transferencia de responsabilidades del Estado de matrícula al Estado del explotador 2. El Estado del explotador secundario puede llevar a cabo inspecciones de aeronaves (función de vigilancia). 3. Deben cumplirse los requisitos operacionales relativos a la aeronavegabilidad del Estado del explotador secundario cada vez que sean necesarios para probar un nivel equivalente de seguridad operacional en comparación con otra aeronave de la flota del explotador secundario. 4. El Estado del explotador secundario debe exigir acciones adicionales a sus explotadores toda vez que la CAA juzgue que compartir manuales, equipo y documentación podría comprometer la seguridad operacional.

2.11 Es importante subrayar que las líneas aéreas que solicitan operaciones de intercambio a menudo comparten el mismo sistema o tienen sistemas similares de gestión del mantenimiento, la confiabilidad y la seguridad operacional. Esta es una característica útil para la aplicación del modelo de doble vigilancia y sucede porque los explotadores suelen formar parte del mismo grupo. Esto facilita las funciones de aeronavegabilidad como la transferencia de información sobre fallas de las aeronaves,

desperfectos, defectos y otras novedades al Estado de matrícula o al Estado de diseño. Además, es importante resaltar que un acuerdo basado en el modelo de doble vigilancia solo puede ser efectivo luego de haberse comparado los sistemas de aviación civil de los Estados interesados.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Teniendo en cuenta todo lo expuesto, se puede concluir que el modelo de doble de vigilancia se presenta como la mejor alternativa para posibilitar el uso no exclusivo de aeronaves por parte de explotadores de diferentes Estados, considerando las características de las líneas aéreas sudamericanas (y también la armonización suficiente de las reglamentaciones, la proximidad geográfica y la relación de cooperación entre las autoridades de la aviación civil del continente).

3.2 A pesar de la preocupación por la seguridad operacional cuando se trata de aeronaves que se explotan fuera del territorio del Estado de matrícula, que llevó a que el Convenio permitiera la transferencia de responsabilidades mediante el Artículo 83 bis, Brasil entiende que la aplicación de este tipo de acuerdo no aumentaría el nivel de seguridad operacional del intercambio de aeronaves en Sudamérica, bajo las condiciones y características específicas presentadas. El modelo de doble vigilancia con las mejoras propuestas permite que explotadores de diferentes Estados utilicen eficientemente una misma aeronave y al mismo tiempo evita que las diferencias significativas que pueda tener la aeronave intercambiada constituyan una carga desigual para uno u otro de los explotadores o pongan en cuestión las definiciones de seguridad operacional de los Estados soberanos.

4. MEDIDAS PROPUESTAS A LOS ESTADOS

4.1 Se invita a los Estados a:

- a) tomar en consideración la información y los antecedentes aquí presentados con el fin de analizar las ventajas de promover el modelo de doble vigilancia para el intercambio de aeronaves entre líneas aéreas de diferentes Estados.
- b) reconocer los beneficios del modelo de doble vigilancia y recomendar a la OACI tomarlo en consideración en las revisiones de los textos de orientación relacionados con los arreglos de intercambio.

— FIN —