Organización de Aviación Civil Internacional

NOTA DE ESTUDIO

ATConf/7-WP/122[1]
8/10/26
(Nota de información)

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales
3.1: Fortalecer la vigilancia reglamentaria y la evolución de los marcos institucionales

INTEROPERABILIDAD PARA OPERACIONES TRANSFRONTERIZAS

[Nota presentada por Omán, la Asociación de Servicios de la Aviación (ASA World), la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Líneas Aéreas (IFALPA), la Federación Internacional de Asociaciones de Controladores de Tráfico Aéreo (IFATCA) y la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF)]

RESUMEN

La "supervisión cooperativa", también conocida como "interoperabilidad", es un concepto que facilita los arrendamientos de intercambios diarios entre operadores de distintas jurisdicciones, en los que la supervisión regulatoria cambia rápidamente de una autoridad nacional a otra y viceversa. A menudo, la tripulación de vuelo permanece en el avión mientras este queda sujeto a normas diferentes en días distintos: esto se conoce como "interoperabilidad de las tripulaciones".

Las consecuencias de este concepto de "cambio rápido" incluyen una mayor dificultad de llevar a cabo la supervisión regulatoria, trasladando la carga del cumplimiento normativo a los organismos reguladores y a la tripulación de vuelo, y enfrentando a los organismos reguladores nacionales y a las tripulaciones de vuelo entre sí, mientras el operador busca reducir costos o un régimen de supervisión más flexible. Tanto los pilotos como los organismos reguladores han informado de problemas graves como resultado de este planteamiento.

El Artículo 83 *bis* del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago) permite delegar determinadas responsabilidades de supervisión de la seguridad del Estado de registro al Estado del operador mediante acuerdos bilaterales y conlleva un proceso de negociación bilateral, asegurándose la transparencia internacional mediante el registro de los acuerdos. Esta negociación abarca no solo la supervisión técnica en materia de regulación por parte de las administraciones de la aviación civil de los Estados, sino también consideraciones sobre otros aspectos económicos, políticos, sociales y laborales, así como cuestiones relacionadas con la seguridad, la capacidad aeroportuaria y la competitividad. Algunos Estados que desean facilitar el "cambio rápido" que se da en la interoperabilidad consideran que el Artículo 83 *bis* constituye un obstáculo y han buscado una alternativa que pudiera obviar la consideración exhaustiva de los aspectos políticos, económicos, sociales y laborales, así como

[1] Las versiones en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso fueron proporcionadas por la IFALPA.

las cuestiones relacionadas con la competitividad, que pudieran suscitar estas fórmulas. Además, algunos Estados han sugerido que podría establecerse un procedimiento alternativo para facilitar los intercambios mediante dichos "cambios rápidos", basado en un intercambio de cartas entre autoridades aeronáuticas, en lugar de una negociación bilateral al estilo del Artículo 83 *bis*.

Recientemente, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) publicó una enmienda al *Manual de procedimientos para la inspección, certificación y supervisión permanente de las operaciones* (Doc 8335) para facilitar la interoperabilidad mediante "cambios rápidos", aunque no contempla ninguna de las cuestiones señaladas anteriormente. Por consiguiente, se propone que la Conferencia examine detenidamente cómo podría plantearse una propuesta equilibrada que sirva de alternativa al Artículo 83 *bis* y que facilite la interoperabilidad mediante "cambios rápidos".

1. JUSTIFICACIÓN DE UNA ALTERNATIVA AL ARTÍCULO 83 *BIS*

1.1 La "supervisión cooperativa", también conocida como "interoperabilidad", es un concepto que añade mayor complejidad a la aviación comercial. Facilita los arrendamientos de intercambios diarios entre operadores, en virtud de los cuales el mismo avión puede volar para una compañía en su jurisdicción de origen el primer día, y para otra compañía y en otra jurisdicción en el segundo día, y así sucesivamente. La supervisión regulatoria del avión pasa rápidamente de una autoridad nacional a otra y viceversa; a menudo, la tripulación de vuelo permanece en el avión mientras este queda sujeto a normas diferentes en días distintos: esto se conoce como "interoperabilidad de las tripulaciones".

1.2 En última instancia, el objetivo de este concepto de "cambio rápido" es que los operadores puedan adquirir menos aviones, contratar menos tripulaciones de vuelo y aumentar sus beneficios, pero el concepto también conlleva otras consecuencias. Una de ellas es dificultar la supervisión regulatoria al trasladar de los operadores a los organismos reguladores la carga de determinar qué autoridad nacional ejerce la supervisión de un vuelo en un día determinado. Otra es trasladar a las tripulaciones de vuelo la carga de garantizar que tanto ellos como el avión están en condiciones de operar conforme a las normas de un país un día, y a las de otro país al día siguiente. Otra consecuencia más es enfrentar entre sí a los reguladores nacionales y a las tripulaciones de vuelo en la búsqueda, por parte del operador, de los menores costes o de una supervisión más flexible. Tanto los pilotos como los organismos reguladores han informado de problemas graves con este planteamiento, como se verá a continuación.

1.3 Desde el punto de vista jurídico, una enmienda de 1997 al *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago), el Artículo 83 *bis*, hizo posible delegar determinadas responsabilidades de supervisión en materia de seguridad del Estado de registro al operador, mediante acuerdos bilaterales. Dichos acuerdos preservan la supervisión a nivel estatal de los intereses nacionales en materia de aviación mediante el proceso de negociación bilateral, y esos acuerdos se registran para garantizar la transparencia. Los intereses estatales en materia de aviación no se limitan a las cuestiones técnicas que competen a las administraciones de aviación civil (*Civil Aviation Administrations*, CAA), sino que incluyen aspectos económicos, políticos, sociales, laborales, así como cuestiones relacionadas con la competitividad.

1.4 Sin embargo, algunos Estados consideran que el Artículo 83 *bis* constituye un obstáculo y han buscado una alternativa que pudiera facilitar el "cambio rápido" que se da en la interoperabilidad mediante un simple intercambio de cartas entre las CAA. Esa alternativa se planteó en una nota de estudio dirigida a la 40ª Asamblea de la OACI en 2019 [A40-WP/108 Facilitar una supervisión transfronteriza integrada (*Enabling Integrated Cross-Border Oversight*)]. Aun así, los autores reconocieron que los "cambios rápidos" "planteaban nuevos retos para los Estados a la hora de ejercer la supervisión"

(Id., párr. 1.2), y que "los Estados se enfrentan a dificultades para ejercer la supervisión en este tipo de actividades transfronterizas" (Id., párr. 3.1). Dicho claramente, estos "retos" plantean riesgos considerables para la seguridad, dado que los organismos reguladores encuentran dificultades para garantizar una supervisión adecuada de la seguridad en las operaciones de "cambio rápido".[2]

1.5 De 2020 a 2024 y a raíz de la nota de estudio, un subgrupo del Panel de Operaciones de Vuelo denominado "Supervisión cooperativa de las operaciones transfronterizas" (*Cooperative Oversight for Cross-Border Operations*, COCBO), desarrolló un borrador con directrices orientativas de cara a permitir una alternativa al Artículo 83 *bis*, que facilitara la interoperabilidad mediante "cambios rápidos", aunque el borrador no especifica cómo se mejoraría la seguridad. El borrador del material orientativo ha sido publicado por la OACI como una enmienda formal al *Manual sobre procedimientos para la inspección, certificación y supervisión permanente de las operaciones de la OACI* [Doc 8335, 6.ª ed., Enmienda n.º 1, 21 de agosto de 2026 (Doc 8335)].

2. LAS ORIENTACIONES DEL DOC 8335 OMITEN ÁREAS FUNDAMENTALES DE PREOCUPACIÓN

2.1 Existe preocupación por que las nuevas orientaciones modificadas que figuran en el Doc 8335 obvien un análisis en profundidad de los objetivos normativos pertinentes de los Estados, incluidas las siguientes cuestiones fundamentales:[3]

a) un organismo regulador no tendrá una oportunidad real de inspeccionar un avión antes de que parta hacia un tercer país cuando el periodo de supervisión sea de tan solo un día. Esto es especialmente relevante cuando pueda haber elementos de mantenimiento aplazado desde hace tiempo que afecten a la decisión del piloto al mando sobre si el avión, con dichas tareas de mantenimiento aplazadas, puede operar de forma segura;

b) un gobierno puede perder la oportunidad de abordar sus intereses económicos, políticos, sociales y laborales, u otros intereses en materia de competitividad, que podrían quedar fuera del ámbito de competencias de la CAA;[4]

c) un operador puede utilizar la interoperabilidad de las tripulaciones de vuelo para eludir deliberadamente las normativas laborales y de seguridad locales mediante el empleo de tripulaciones de otro país, cuyos costes sean inferiores y que estén sujetas a un régimen normativo más flexible;

d) la armonización de los sistemas de supervisión de los Estados es, en sí misma, difícil y compleja, y no se traducirá en la decisión de armonizarlos tomando como referencia "los requisitos más estrictos de los Estados afectados". (Id., § 4, párr. 8). El principal motivo por el que se crean múltiples certificados de operador aéreo (AOC) es para operar con la menor carga regulatoria posible y al menor coste. Lo esperable de cualquier compañía es que busque el régimen menos estricto y menos costoso, no el más estricto ni el más costoso; y

---

[2] Los organismos reguladores pueden encontrar aún mayores dificultades para gestionar la interoperabilidad, dado que ya cuentan, como señala el Secretario General, con una financiación insuficiente, en parte debido a una "creciente complejidad". El Secretario General está haciendo un llamamiento a los Estados para que "aprovechen al máximo [ATConf/7] para abordar una deficiencia persistente y particularmente importante en la aviación mundial: la crónica financiación insuficiente de la supervisión regulatoria". [ICAO News, "Los Estados deben aumentar la financiación destinada a la supervisión de la seguridad de la aviación" ("*States must increase funding for aviation safety and security oversight*"), 11 de agosto de 2026]. Los intercambios mediante "cambios rápidos" añaden complejidad y trasladan la carga del cumplimiento a unos organismos reguladores que ya están sobrecargados.

[3] Doc 8335, Enmienda 1, 5.3.1.1. y 5.3.2.4 (que relega el "empleo, las prestaciones sociales y los conflictos laborales" a la categoría de "cuestiones administrativas").

[4] La OACI ha reconocido la importancia de abordar las consecuencias sociales y laborales de su función de desarrollo económico en un acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Acuerdo entre la OIT y la OACI, 15 de marzo de 2022.

e) sin una negociación formal, los terceros Estados pueden no tener una comprensión clara de las transferencias de responsabilidades de supervisión y de sus implicaciones.

3. PROBLEMAS SEÑALADOS EN LOS INTERCAMBIOS MEDIANTE "CAMBIOS RÁPIDOS"

3.1 Las preocupaciones planteadas en relación con el Doc 8335 se ven confirmadas por la experiencia de los pilotos que actualmente efectúan operaciones de intercambio mediante "cambios rápidos". A continuación, se indican algunos ejemplos anecdóticos de problemas operativos:

a) Caos provocado por la validación inoportuna de las licencias de piloto: los pilotos empleados por determinadas aerolíneas transnacionales deben disponer de licencias de piloto expedidas por varios Estados para poder operar las aeronaves registradas por los AOC de la aerolínea en dichos Estados. Un organismo regulador no ha validado las licencias de los pilotos en otro Estado dentro del plazo necesario, pero ni los pilotos ni el departamento de planificación de tripulaciones son conscientes del problema hasta poco antes de la salida, lo que provoca alteraciones mientras dicho departamento se apresura a encontrar un piloto cuya validación siga vigente.

b) Emisiones y retrasos provocados por diferencias en el equipamiento: recientemente, un avión de carga registrado en Latinoamérica despegó de Estados Unidos con destino a Europa. La aeronave entró en el espacio aéreo europeo y los controladores indicaron a la tripulación que descendiera porque la aeronave no estaba autorizada para realizar vuelos con una separación vertical reducida (*Reduced Vertical Separation Minimum*, RVSM) dentro de Europa; carecía de extintores en la bodega de carga, un requisito para las operaciones RVSM. Ni la tripulación ni los despachadores habían tenido tiempo de comprobar este requisito con antelación. La tripulación descendió a una altitud inferior, lo que supuso un mayor consumo de combustible, un aumento de las emisiones de carbono y un retraso en la llegada de la aeronave.

3.2 Estos ejemplos, entre muchos otros, ponen en entredicho la recomendación simplista del Doc 8335 de que la "armonización" es la solución a muchos problemas. En la práctica, los "cambios rápidos" suponen un aumento considerable en la complejidad de las operaciones.

3.3 Los organismos reguladores también señalan problemas. Algunos organismos reguladores con requisitos y métodos más rigurosos denuncian que se ven presionados por los operadores para que relajen sus normas con el fin de "armonizarlas" con los regímenes menos estrictos de otras jurisdicciones en las que están radicados los AOC que amparan las aeronaves de los operadores.

4. CONCLUSIÓN

4.1 Es fundamental que cualquier marco alternativo al Artículo 83 *bis* incluya un proceso que permita a todos los Estados afectados (incluidos los Estados de destino) examinar y evaluar plenamente cómo estas operaciones de "cambio rápido" pueden afectar a los Estados, incluidas las cuestiones económicas, políticas, laborales y sociales.

— FIN —