



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 3: Más allá del marco actual

Tema 3.1: Marco de la seguridad operacional para el siglo XXI

MARCO DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL PARA EL SIGLO XXI

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

La liberalización económica se ha convertido en uno de los aspectos que definen la aviación de los tiempos modernos. Además de los beneficios económicos de la liberalización, los arreglos y prácticas comerciales que afectan la explotación de aeronaves o al personal de operaciones pueden originar inquietudes respecto de la seguridad operacional. Esta evolución del transporte aéreo afecta directamente a los Estados, que, en última instancia, son los responsables de la seguridad operacional. Es importante aclarar la relación que existe entre una industria mundial y las autoridades gubernamentales correspondientes. Se proponen medidas para mejorar dicho marco en un entorno liberalizado.

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La liberalización económica se ha convertido en uno de los aspectos que definen la aviación de los tiempos modernos y ejerce un impacto importante en la industria de la aviación. La red tradicional de líneas aéreas internacionales complementada con algunos transportistas nacionales ha dado lugar a una industria del transporte aéreo más global que abarca algunos transportistas aéreos mundiales o alianzas de líneas aéreas cuyas redes se extienden por todo el mundo. También existe una tendencia general a la contratación externa de funciones que los explotadores tradicionalmente llevaban a cabo directamente, como mantenimiento e instrucción de vuelo. Esta evolución del transporte aéreo repercute directamente en los Estados, que, en última instancia, son los responsables de la seguridad operacional. Es importante aclarar la relación que existe entre una industria mundial y sus autoridades gubernamentales. En esta nota se presentan algunos de los desafíos actuales y se propone un curso de acción para abordarlos.

2. ANÁLISIS

2.1 El marco actual de seguridad operacional para las funciones de la aviación civil internacional se estableció mediante el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Chicago, 1944). Este marco ha evolucionado en forma progresiva para tomar en consideración los cambios importantes operados en la industria de la aviación civil durante los últimos 60 años. La evolución de dicho marco ha tenido lugar, en lo esencial, a través de la enmienda de los Anexos del Convenio. Los cambios más importantes hechos al Convenio que tienen repercusiones directas en las actividades de la aviación civil internacional se han derivado de la inclusión de la ratificación de los Artículos 3 bis y 83 bis.

2.2 A partir de la experiencia adquirida con el Programa universal OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional, los resultados del reciente estudio de la Secretaría de la OACI sobre los aspectos de seguridad operacional y de protección de la aviación en la liberalización económica (comunicación EC 2/93, AN 11/41-05/83 del 12 de agosto de 2005) y la interacción en curso entre los Estados y la industria, la Secretaría de la OACI ha identificado las siguientes cuestiones que constituyen posibles impedimentos para lograr un desarrollo seguro de la aviación civil.

Fragmentación de las responsabilidades de los Estados

2.3 En el estudio de la OACI antes citado sobre los aspectos de seguridad operacional y de protección de la aviación en la liberalización económica se encontró que los arreglos o prácticas comerciales que afectan la explotación de aeronaves o al personal de operaciones pueden originar inquietudes respecto de la seguridad operacional. Los diferentes arreglos de arrendamiento y la contratación externa de funciones como mantenimiento e instrucción crean situaciones en las que en el proceso de explotación de aeronaves pueden participar varias partes de los diferentes Estados. Se encontró que las disposiciones existentes que figuran en el Convenio y en los Anexos pertinentes eran adecuadas para establecer las responsabilidades respectivas de los Estados interesados. Sin embargo, con el estudio se encontró que podría desarrollarse más trabajo para mejorar los SARPS o los textos de orientación existentes para abordar los nuevos desafíos resultantes de la evolución de las prácticas comerciales del transporte aéreo internacional.

2.4 En el marco de las disposiciones del Anexo 6, un explotador de servicios aéreos es responsable de llevar a cabo las operaciones comerciales de acuerdo con un certificado de explotador de servicios aéreos (AOC) expedido por el Estado del explotador. En el Anexo 6 se considera al explotador como una entidad que posee el control de las operaciones de la aeronave y ejerce autoridad respecto a la iniciación, continuación, desviación o terminación de un vuelo en interés de la seguridad de la aeronave y de la regularidad y eficacia del vuelo. Sin embargo, en el cada vez más complejo ambiente de nuestros días, las autoridades de los Estados enfrentan dificultades para identificar la responsabilidad del Estado respecto de la vigilancia de la seguridad operacional de un explotador y de la expedición conexas de un AOC. Se están considerando nuevas disposiciones relacionadas con el requisito de llevar a bordo una copia del AOC y sobre su reconocimiento por parte de otros Estados, que pudieran haber sido adoptadas al momento de celebración de la conferencia. Esas disposiciones propuestas podrían brindar un gran apoyo a las autoridades de los Estados en la identificación del Estado del explotador de líneas aéreas. Sin embargo, es posible que aún se requiera hacer enmiendas de las disposiciones del Anexo 6 a la luz de la realidad presente.

2.5 De acuerdo con el Artículo 83 bis y el Anexo 6, el Estado del explotador se define como el Estado en el que está ubicada la oficina principal del explotador o, de no haber tal oficina, la residencia permanente del explotador. Esto se entiende, por lo general, como el lugar de un centro de actividades corporativas del explotador. La implicación económica de esta definición ha llevado a situaciones en las que resulta difícil identificar al Estado que es, de hecho, el Estado del explotador y, por consiguiente, responsable de la vigilancia de la seguridad operacional. Por ejemplo, hay situaciones en las que el centro

de actividades corporativas de un explotador se encuentra en un Estado, mientras que el centro de operaciones se encuentra, en realidad, en otro. Por lo tanto el Estado del explotador puede no ser, en realidad, el Estado en el que se ejerce el control de operaciones. Esta falta de claridad en las disposiciones existentes genera la posibilidad de que resulte poco práctico para el Estado del explotador supervisar a un transportista cuyo centro de actividades corporativas se encuentra en su territorio, pero que en realidad opera fuera de otro Estado. Además, es posible que un Estado no siempre esté consciente de que un explotador tiene su centro de operaciones en su territorio. Este problema se ha manifestado, en particular, en los casos en que las aeronaves son arrendadas con tripulación.

2.6 Es posible que se necesiten aclaraciones de modo que el “Estado del explotador” y el “explotador” se definan más a fondo en términos de la seguridad aeronáutica. Es preciso pensar en ampliar más estas definiciones del Anexo 6 especificando la correspondencia necesaria entre la oficina principal y el lugar donde se ejerce el control de operaciones.

Acuerdos aeronáuticos

2.7 En el estudio de la Secretaría de la OACI sobre los aspectos de seguridad operacional y de protección de la aviación en la liberalización económica se concluyó que se debería alentar decididamente a los Estados para que emplearan el Artículo 83 *bis*, que proporciona un medio útil de evitar situaciones complicadas en las que las aeronaves se transfieran al extranjero. Los acuerdos celebrados en el marco del Artículo 83 *bis* deben registrarse en el Consejo y publicarse de conformidad con el Artículo 83. En el Reglamento aplicable al registro, en la OACI, de los acuerdos y contratos aeronáuticos (Doc 6685) se estipula que los acuerdos que han de registrarse ante el Consejo, en virtud del Artículo 83, son los celebrados entre el Estado contratante y: cualquier otro Estado; una línea aérea de cualquier otro Estado; un nacional (persona física o sociedad, compañía, etc.) de cualquier otro Estado, si se refiere a la propiedad o explotación de un servicio aéreo internacional, aeródromo o servicio de navegación aérea.

2.8 En el Artículo 83 del Convenio se aborda la necesidad de transparencia al establecer la obligación clara e inequívoca de registrar “inmediatamente” en el Consejo de la OACI todo arreglo que se relacione con la aviación internacional, el cual se hará “público a la brevedad posible”. Sin embargo, el Programa universal OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional ha encontrado que varios Estados han celebrado acuerdos aeronáuticos bilaterales relacionados con cuestiones sobre aeronavegabilidad, operaciones y otorgamiento de licencias al personal, si bien no han registrado esos acuerdos en el Consejo. La transparencia en estas áreas es esencial para mantener la confianza mutua necesaria entre los Estados contratantes. Por consiguiente, es posible que haya necesidad de instar además a los Estados contratantes a que cumplan sus obligaciones de registrar todos los acuerdos que se relacionan con la seguridad operacional de la aviación civil.

Políticas coherentes para las autoridades de vigilancia de los sectores económico y técnico

2.9 La seguridad operacional (y la seguridad de la aviación) debe seguir siendo de importancia fundamental para la operación y el desarrollo del transporte aéreo internacional y en ningún momento deberá verse comprometida por consideraciones de carácter económico. En consecuencia, si todos los Estados han de beneficiarse de las posibles oportunidades que brinda la liberalización económica del transporte aéreo, necesitan contar con la infraestructura jurídica, normativa y organizativa necesaria, así como con los recursos humanos y financieros para llevar a cabo las funciones normativas que se requieren en el campo de la seguridad operacional. Para eso, se necesita que los Estados vigilen la seguridad operacional no sólo de sus propios explotadores de aeronaves sino, también, la de los explotadores extranjeros que operan en su espacio aéreo. Además, el crecimiento resultante de las actividades de transporte aéreo y los arreglos comerciales complejos producto de la evolución de las prácticas comerciales y operacionales pueden aumentar la presión que recae en los Estados en cuanto a

sus capacidades de vigilancia de la seguridad operacional. Por consiguiente, es necesario que los Estados pongan en práctica reglamentaciones económicas y técnicas coherentes para que las sigan sus autoridades de vigilancia a fin de promover el desarrollo seguro y ordenado del transporte aéreo internacional.

3. CONCLUSIONES

3.1 La liberalización económica se ha convertido en uno de los aspectos que definen la aviación de los tiempos modernos y ejerce un impacto importante en la industria de la aviación. Existe la necesidad de garantizar que el marco actual de seguridad operacional continúe cumpliendo con el requisito de desarrollar en forma segura y ordenada la aviación civil internacional.

3.2 Es necesario aclarar el concepto de explotador y su relación con el Estado responsable de vigilar su seguridad operacional.

4. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

4.1 Se invita a la conferencia a recomendar que:

- a) el Consejo considere que se amplíe la definición de “Estado del explotador” y “explotador” especificando más a fondo la correspondencia necesaria entre la “oficina principal” y el lugar en el que se ejerza el “control de operaciones” para identificar al Estado responsable de la vigilancia de la seguridad operacional;
- b) el Consejo inste además a los Estados contratantes a que cumplan sus obligaciones contraídas en el marco del Artículo 83 de registrar todos sus acuerdos relacionados con la seguridad operacional de aviación civil; y
- c) la OACI elabore textos de orientación para uso de los Estados a fin de que sus autoridades de aviación civil implanten políticas económicas y técnicas coherentes.

— FIN —