



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

LOS ESTADOS RECEPTORES DEBERÍAN EJERCER SUS DERECHOS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 33 DEL CONVENIO DE CHICAGO: CÓMO ASEGURAR QUE LOS TRANSPORTISTAS EXTRANJEROS CUMPLAN CON SUS OBLIGACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD OPERACIONAL

(Nota presentada por Estados Unidos)

RESUMEN

El Estado del explotador es el responsable de asegurar que sus transportistas aéreos cumplan con las normas y métodos recomendados de la OACI (SARPS) antes de entrar en un espacio aéreo extranjero o internacional. El Estado de matrícula (que puede ser distinto al Estado del explotador) es responsable de expedir certificados de aeronavegabilidad conforme a los SARPS. Lamentablemente, los programas de evaluación de la seguridad operacional realizados por la OACI, algunos Estados contratantes y la industria han revelado deficiencias generalizadas de vigilancia de la seguridad operacional. Los Estados receptores tienen el derecho (y muy probablemente la obligación bajo su legislación nacional) de cuestionar si los transportistas aéreos extranjeros son objeto de una vigilancia de la seguridad operacional acorde con los SARPS. Deberían hacerlo sobre una base recíproca, consensual que proporcione a los transportistas extranjeros y al Estado del explotador salvaguardas de procedimiento apropiadas, sin menoscabar el derecho de tomar medidas de emergencia si las circunstancias lo justifican. El Estado receptor debería dar aviso, solicitar consultas, utilizar la lista de verificación de la vigilancia de la seguridad operacional de la OACI, y ofrecer al Estado del explotador la oportunidad de rectificar deficiencias. La OACI debería considerar enmendar los Anexos 1, 6 y 8 a fin de proporcionar orientación para asegurar que los transportistas extranjeros cumplan las disposiciones en materia de seguridad operacional.

La decisión de la conferencia figura en el párrafo 4.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Artículo 33: *Reconocimiento de certificados y licencias* del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) estipula lo siguiente:

“Los certificados de aeronavegabilidad, los certificados de aptitud y las licencias expedidos o convalidados por el Estado contratante en el que esté matriculada la aeronave, se reconocerán como válidos por los demás Estados contratantes, siempre que los requisitos de acuerdo con los cuales se hayan expedido o convalidado dichos certificados o licencias sean iguales o superiores a las normas mínimas que oportunamente se establezcan en aplicación del presente Convenio”.

2. ANÁLISIS

2.1 Ningún Estado tiene el derecho de enviar sus transportistas a un espacio aéreo extranjero o internacional sin proporcionar una vigilancia de seguridad operacional acorde con las normas internacionales. Este es un principio fundamental de la aviación civil internacional.

2.2 El potencial de muerte o lesiones como consecuencia de accidentes de aviación coloca a la seguridad operacional entre las responsabilidades fundamentales de los Estados — la salud, la seguridad operacional y el bienestar de la población. El Estado receptor tiene el derecho de cuestionar si los transportistas extranjeros son objeto de una vigilancia de la seguridad operacional acorde con las normas. Muchos Estados tienen la obligación de hacerlo en virtud de su legislación nacional. El Estado receptor tiene el derecho de hacer cumplir sus reglamentos de operaciones aplicables a los transportistas extranjeros y tiene el derecho de insistir en que el Estado del explotador lleve a cabo una vigilancia y observancia acorde con las normas. Asimismo, tiene el derecho de asegurarse de que los certificados de aeronavegabilidad expedidos por el Estado de matrícula se ajusten a las normas. El Estado receptor tiene el derecho de mantenerse en estrecha comunicación con el Estado del explotador en relación con las inquietudes en materia de seguridad operacional que pueda tener con respecto a un explotador extranjero.

2.3 Los Estados tienen el derecho expreso de insistir en el cumplimiento de las normas. Análogamente, el Estado del explotador tiene el derecho de que sus licencias y certificados se consideren válidos, siempre que pueda demostrar que cumple con las normas. Las licencias y certificados no representan una obligación que se asume una sola vez, representan una obligación permanente del Estado del explotador de velar por que sus transportistas cumplan permanentemente los requisitos internacionales y nacionales en materia de seguridad operacional.

¿Por qué deberían los Estados ejercer sus derechos en virtud del Artículo 33?

2.4 El Programa universal OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) y otros programas de evaluación que han llevado a cabo algunos Estados contratantes y organizaciones de la industria han demostrado una falta de cumplimiento generalizada de las normas del Anexo 1 — *Licencias al personal*, Anexo 6 — *Operación de aeronaves* y Anexo 8 — *Aeronavegabilidad*. Cuando se inició el USOAP, muchos Estados no lograban cumplir con las normas. Una década después, aún existen indicios de que quizá la cuarta parte de los Estados contratantes tienen deficiencias importantes en materia de vigilancia de la seguridad operacional.

2.5 Si existe alguna duda, el Estado receptor debería ejercer sus derechos en virtud del Artículo 33 con respecto a cada Estado que envía transportistas a su espacio aéreo. Si más Estados hubiesen ejercido sus derechos de Estado receptor en virtud del Artículo 33, tan pronto como las deficiencias se hacían patentes, desde hace 10 ó 15 años, posiblemente los Estados habrían encontrado más fácilmente los recursos y voluntad política para rectificarlas.

¿De qué manera puede un Estado ejercer sus derechos en virtud del Artículo 33?

2.6 El análisis debería centrarse en el Estado del explotador, que, en virtud del Convenio, tiene la responsabilidad de vigilar la seguridad operacional, y no en los transportistas individuales. El Estado receptor y el Estado del explotador son los que intercambian derechos y obligaciones mutuas en el marco del Convenio. La facultad de reglamentación que puede ejercer el Estado receptor sobre un transportista extranjero es limitada. Los transportistas extranjeros generalmente operan con el consentimiento, conforme a un acuerdo bilateral explícito o bajo un arreglo de respeto mutuo y reciprocidad, pero el Estado del explotador es responsable de las licencias, certificación y vigilancia permanente. El Estado receptor puede ejercer vigilancia en la forma de verificaciones en rampa e insistir en tener acceso a las aeronaves y a examinar documentos, de conformidad con el Artículo 16 del Convenio: *Inspección de aeronaves*, pero no puede unilateralmente reglamentar y vigilar los detalles del otorgamiento de licencias a la tripulación de vuelo, la aeronavegabilidad y las operaciones de los transportistas.

2.7 En caso de duda, el Estado receptor puede insistir en que el Estado del explotador demuestre su cumplimiento con respecto a las normas y métodos recomendados (SARPS) y hacerlo sobre una base consensual y recíproca.

Elementos del programa

2.8 Sería conveniente que el Estado anfitrión siguiera los siguientes pasos:

2.9 *Tarea.* El análisis debería iniciarse con los informes del USOAP y los resultados de otras evaluaciones, en la medida en que se disponga de los mismos. Los Estados contratantes pueden tener acceso a los resultados resumidos del USOAP en la ICAO-NET. El Estado receptor puede solicitar en todo momento al Estado del explotador que le proporcione el informe completo del USOAP, junto con los datos de seguimiento, para disponer de más antecedentes. El Estado receptor puede complementar esta información con sus propias observaciones específicas, verificaciones en rampa de las aeronaves extranjeras. Con todo, los oficiales deben tener presente que si bien la evidencia anecdótica puede ser indicio de problemas, ésta no constituye una evaluación de la infraestructura y de las medidas sistemáticas necesarias para el cumplimiento sostenido. Debería hacerse seguimiento mediante conversaciones oficiosas con la Administración de Aviación Civil (AAC) y con el personal de los transportistas aéreos extranjeros.

2.10 *Aplicación de normas internacionales.* Centrarse en los SARPS — Anexos 1, 6 y 8 — y no en la legislación y reglamentos nacionales del Estado receptor. El Estado receptor puede insistir en que los transportistas extranjeros cumplan sus reglamentos de operación, de conformidad con el Artículo 11 del Convenio.

2.11 *Solicitud de consultas.* La notificación y el derecho de responder constituyen elementos críticos del ejercicio de los derechos en virtud del Artículo 33. Toda medida que potencialmente pueda tener repercusiones económicas en uno o más transportistas aéreos debe tomarse observando las obligaciones de procedimiento apropiadas.

2.11.1 Todo Estado puede solicitar a otro que se realicen consultas, sobre cualquier tema, en cualquier momento y las inquietudes de seguridad aeronáutica no constituyen una excepción. Ambas partes pueden recurrir a la cláusula relativa a las consultas en sus respectivos acuerdos bilaterales económicos sobre servicios aéreos, si dicha cláusula figura en los acuerdos, y si dispone de mecanismos apropiados de consulta y de resolución de discrepancias. En efecto, si el acuerdo comprende una cláusula de seguridad operacional de ese tipo, el Estado receptor podría tener la obligación de realizar dicha consulta.

2.11.2 Existen varias cláusulas modelo de seguridad operacional. El Consejo de la OACI ha adoptado una cláusula modelo de seguridad operacional y la ha enviado a los Estados contratantes con su comunicación AN 6/42/01/84, del 14 de septiembre de 2001. El Adjunto A contiene la Resolución del Consejo y el Adjunto B contiene una cláusula modelo. La cláusula modelo se refiere a las “inquietudes de seguridad operacional relacionadas con las instalaciones y servicios aeronáuticos, tripulaciones de vuelo, aeronaves y operaciones de aeronaves” y considera que dichas consultas se realicen dentro de un plazo de 30 días (véase el párrafo 1).

2.11.3 Los Estados Unidos utilizan una cláusula modelo más amplia en sus acuerdos de cielos abiertos y otros acuerdos bilaterales económicos concertados con más de 70 países. Nuestra cláusula modelo, adjunta a la presente reafirma el compromiso de las partes de cumplir sus obligaciones multilaterales en materia de seguridad operacional, sin hacer cambios importantes a éstas — y somete las inquietudes de seguridad operacional a mecanismos de consulta y resolución de discrepancias.

2.12 *Realización de conversaciones sobre el terreno con las autoridades de las AAC.* Las consultas en persona en las instalaciones del Estado del explotador se consideran apropiadas cuando las inquietudes no pueden resolverse por medios más oficiosos. Los equipos de evaluación del USOAP incluyen expertos en cada una de las distintas disciplinas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones en virtud de los Anexos. Sería conveniente incluir en estas consultas asesoría jurídica, ya que fácilmente la cuarta parte de la lista de verificación del USOAP se refiere a asuntos jurídicos — legislación orgánica, reglamentación de operaciones, textos de orientación y sistemas de aplicación de reglamentos. Una evaluación sobre el terreno debe limitarse solamente a una visión general más que a una evaluación minuciosa que podría realizar un órgano normativo para asegurar que la AAC cumple razonablemente con las normas.

2.13 *Utilización de la lista de verificación del USOAP.* La lista de verificación, si bien es esquemática, proporciona una guía razonablemente exhaustiva de los temas tratados en los Anexos 1, 6 y 8, en una forma organizada con referencias a los respectivos SARPS. Proporciona un marco organizado para las conversaciones y el Estado del explotador puede llenarlo con antelación a la consulta. La lista de verificación constituye además un instrumento valioso de autoevaluación con respecto al cumplimiento de las normas. Las conversaciones podrían, si corresponde, incluir una visita a los transportistas que operan en los aeropuertos del Estado receptor, no para evaluar directamente a los transportistas, sino para verificar la eficacia de la vigilancia que la AAC ejerce con respecto al transportista.

2.14 *Proporcionar al Estado del explotador la oportunidad de rectificar deficiencias.* Una vez que se han resuelto las inquietudes inmediatas y de emergencia, por lo general es viable que el Estado receptor permita que los transportistas extranjeros continúen operando, quizá con algunas restricciones, aumentando las verificaciones en rampa y otras formas permisibles de vigilancia. En el ínterin, el Estado del explotador debería acelerar las medidas que le permitan cumplir las normas internacionales. El proceso del USOAP, tal como algunas de las medidas tomadas por los Estados contratantes, incluye la elaboración de un plan de acción para rectificar las deficiencias y visitas de seguimiento.

2.15 *Los casos de emergencia se tratan de modo diferente.* En caso de una emergencia bona fide relacionada con la seguridad operacional, el Estado receptor puede ciertamente actuar de manera unilateral y rápida. No debería permitirse operar a una aeronave que se considera insegura. La cláusula modelo transmitida a los Estados en la comunicación AN 6/42-01/84 establece: “Cuando sea esencial adoptar medidas urgentes para garantizar la seguridad de las operaciones de una línea aérea, cada Parte se reserva el derecho de suspender o modificar inmediatamente la autorización de explotación de una línea aérea o líneas aéreas de la otra Parte” (véase el párrafo 4). Continúa con el siguiente texto: “Toda medida tomada por una parte de conformidad con el párrafo 4 que precede se suspenderá una vez que dejen de existir los motivos que dieron lugar a la adopción de tal medida” (véase el párrafo 5). El Estado receptor debería coordinar toda medida de emergencia de forma oficiosa lo más rápidamente

posible, de preferencia simultáneamente, pero, en todo caso debería pedir la realización de una consulta lo más pronto posible.

¿De qué manera los Estados no deberían ejercer sus derechos en virtud del Artículo 33?

2.16 No es apropiado depender únicamente de unas pocas verificaciones en rampa o de una evidencia anecdótica de terceros, y los Estados no deberían suspender a transportistas individuales en situaciones que no sean de emergencia, sino que deberían llamar al Estado del explotador para que rinda cuentas. Tampoco deberían los Estados actuar de manera perentoria, sin consulta y sin darle oportunidad al Estado del explotador de demostrar que cumple con las normas o de rectificar deficiencias.

Transparencia

2.17 Los Estados receptores deberían hacer públicos sus criterios sobre las medidas relativas al cumplimiento de la seguridad operacional de los transportistas extranjeros.

3. CONCLUSIONES

3.1 Los Estados deberían:

- a) promulgar reglamentos de operación para los transportistas extranjeros de conformidad con el Artículo 11 del Convenio;
- b) establecer un programa para supervisar a los transportistas extranjeros y tomar medidas cuando surgen inquietudes de seguridad operacional; y
- c) seguir las directrices mencionadas y aplicar salvaguardias de procedimiento apropiadas a los transportistas y gobiernos extranjeros.

4. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

4.1 Se invita a la conferencia a recomendar al Consejo que considere adoptar directrices más detalladas para la vigilancia de transportistas extranjeros, quizá incorporándolas en los Anexos apropiados que tratan sobre la vigilancia de la seguridad operacional.

— — — — —

APÉNDICE**CLÁUSULA MODELO DE LOS ESTADOS UNIDOS
RELATIVA A LA SEGURIDAD OPERACIONAL****Artículo 6****Seguridad operacional**

1. Cada Parte reconocerá como válido, para los fines de explotar el transporte aéreo, objeto de este acuerdo, los certificados de aeronavegabilidad, los certificados de aptitud y las licencias expedidos o convalidados por la otra Parte y aún vigentes, siempre que los requisitos de acuerdo con los cuales se hayan expedido o convalidado dichos certificados o licencias sean iguales o superiores a las normas mínimas que se hayan establecido en aplicación del Convenio. No obstante, cada Parte puede negarse a reconocer como válido para fines de vuelo sobre su propio territorio, los certificados de aptitud y licencias otorgados o convalidados a sus propios nacionales por la otra Parte.

2. Cada Parte puede solicitar la realización de consultas sobre las normas de seguridad operacional aplicadas por la otra Parte en aspectos relacionados con sus instalaciones y servicios aeronáuticos, tripulaciones de vuelo, aeronaves y operación de líneas aéreas designadas. No obstante, si después de tales consultas, una Parte llega a la conclusión de que la otra Parte no mantiene o administra de manera efectiva normas y requisitos de seguridad operacional en estas áreas en condiciones por lo menos iguales a las normas mínimas que se hayan establecido de conformidad al Convenio, la otra Parte notificará tales hallazgos y las medidas consideradas necesarias para cumplir con estas normas mínimas, y la otra Parte tomará las medidas apropiadas. Cada Parte se reserva el derecho de suspender, revocar o limitar la autorización de operaciones o el permiso técnico a una línea o varias líneas aéreas designadas por la otra Parte en el caso de que esta otra no tome medidas correctivas apropiadas dentro de un plazo razonable.

— FIN —