

**CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO:
RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA LIBERALIZACIÓN**

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

Cuestión 1 del

orden del día: Panorámica

1.2: Aspectos de la liberalización relacionados con la seguridad y protección de la aviación

Cuestión 2 del

orden del día: Examen de aspectos clave de la reglamentación en la liberalización

2.1: Propiedad y control de los transportistas aéreos

2.2: Acceso a los mercados

**SALVAGUARDIA DE LA VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL
Y DE LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN DURANTE EL CURSO DE LA
LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA**

(Nota presentada por los Estados Unidos)

RESUMEN

El cumplimiento de las normas y métodos recomendados de la OACI ha mejorado a raíz de las medidas tomadas por algunos Estados en forma individual y del establecimiento del Programa universal OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP). No obstante, las responsabilidades respecto a la vigilancia de la seguridad operacional podrían quedar confusas como consecuencia de acontecimientos políticos y cambios en los arreglos de reglamentación económica. En todo nuevo régimen que modifique las normas tradicionales relativas a cuestiones tales como la propiedad y control, arrendamiento, cabotaje y derecho de establecimiento, debe permanecer claramente establecida la responsabilidad y la estructura jerárquica respecto a la vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación. Debe quedar claramente establecido un punto de contacto responsable de la vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación. En casi todos los casos, la responsabilidad incumbiría al Estado del explotador, independientemente de la medida en que haya delegado la ejecución de sus responsabilidades a otros.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 2.

1. RESPONSABILIDAD RESPECTO A LA VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL Y DE LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN

1.1 Los Estados contratantes del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (el Convenio de Chicago) tienen amplias responsabilidades respecto a la seguridad operacional y a la seguridad de la aviación que están estipuladas en el Convenio y explicadas en mayor detalle en los Anexos del Convenio, en que se consignan las normas y métodos recomendados (SARPS). Si bien la OACI establece las normas, la Organización no tiene autoridad de ejecución respecto a la vigilancia. Durante décadas, la mayor parte de los Estados contratantes se limitaban a confiar en que otros Estados llevarían a cabo sus responsabilidades rigurosamente. No obstante, habían innumerables indicaciones de que estas responsabilidades no se estaban cumpliendo como correspondía. Muchos Estados estaban rezagados en décadas aun en su obligación de notificar a la OACI las modificaciones respecto a los SARPS, según se indicaba en los informes anuales de la Organización. Muchos accidentes y otros casos específicos con explotadores indicaban que no estaban recibiendo una vigilancia significativa por parte de sus gobiernos.

1.2 La situación ha mejorado ya que algunos Estados han empezado a insistir, como les corresponde por derecho, en que otros Estados demuestren que cumplen con las normas de la OACI en relación con sus funciones de vigilancia de la seguridad operacional. Más recientemente, la OACI ha llevado a cabo un amplio programa de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional, el USOAP, que refuerza las obligaciones de los Estados en virtud de los Artículos 37 y 38 del Convenio de notificar a la comunidad mundial el grado de cumplimiento de los SARPS. La Organización ha previsto ampliar el programa de auditoría a otras esferas además de la vigilancia de la seguridad operacional.

2. BIFURCACIÓN ENTRE EL ESTADO DE MATRÍCULA Y EL ESTADO DEL EXPLOTADOR

2.1 Otros factores han complicado la responsabilidad por la vigilancia de la seguridad operacional. Cuando el Convenio entró en vigor, el transportista típico en la aviación internacional era o bien de propiedad del Estado o de propiedad de una empresa que claramente tenía la ciudadanía del Estado de matrícula (el Estado del pabellón) en todo respecto. El transportista empleaba aeronaves matriculadas en el Estado y su personal de tripulación y de gestión eran ciudadanos nacionales. Los transportistas internacionales típicos no tenían vínculos económicos con otros explotadores, fueran nacionales o extranjeros, y muchos ni siquiera tenían una estructura de rutas del interior.

2.2 No obstante, por diversas razones, gradualmente, los explotadores han empleado cada vez más aeronaves de pabellón extranjero por diversas razones. Con más frecuencia, las aeronaves pueden ser arrendadas o intercambiadas y explotadas fuera del Estado de matrícula, muchas veces por largos períodos de tiempo. La respuesta inicial de la OACI fue elaborar el concepto de Estado del explotador, un término que no figura en el Convenio, pero que está definido en el Anexo 6 como “el Estado en el que está ubicada la oficina principal del explotador o, de no haber tal oficina, la residencia permanente del explotador”. En virtud de los Anexos, el Estado del explotador es responsable de expedir el certificado de explotador de servicios aéreos (AOC) y de la mayor parte de la responsabilidad por la vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación. El Estado de matrícula, si es distinto del Estado del explotador, es responsable de los aspectos de aeronavegabilidad de la aeronave. Como resultado, los explotadores pueden regirse por SARPS en la forma en que se apliquen en los distintos Estados. Además, los Estados de matrícula pueden tener la responsabilidad de la vigilancia de la aeronavegabilidad de aeronaves que rara vez, o quizá nunca, ingresan a su territorio.

3. **ARTÍCULO 83 *bis* DEL CONVENIO DE CHICAGO**

3.1 La principal respuesta de la OACI ante esta bifurcación ha sido enmendar el Convenio para facilitar la transferencia voluntaria de la autoridad de vigilancia de la seguridad operacional del Estado de matrícula al Estado del explotador, reunificando así las responsabilidades que se habían dividido en el transcurso de los años debido a cambios en prácticas comerciales. El Artículo 83 *bis* permite que los Estados voluntariamente concierten acuerdos bilaterales para transferir todas o parte de ciertas responsabilidades enumeradas de vigilancia en virtud del Convenio. Aunque entró en vigor en 1997, el Artículo 83 *bis* no se ha aplicado de modo generalizado. Se ha notificado a la OACI un número relativamente pequeño de acuerdos bilaterales y las aeronaves de todo tipo, en todo el mundo aún están supeditadas a responsabilidades de vigilancia divididas.

4. **OTRAS TENDENCIAS ECONÓMICAS**

4.1 Los explotadores han establecido cada vez más vínculos económicos con transportistas extranjeros mediante el establecimiento de códigos compartidos, alianzas y otras relaciones comerciales. Cada vez participan más en diversos acuerdos nacionales e internacionales de arrendamiento con tripulación (con tripulantes y gestión operacional), sin tripulación y únicamente con tripulantes técnicos (diversas formas intermedias). Aunque las alianzas pueden servir para “multinacionalizar” la identidad económica de una operación, debe quedar claramente establecido cuál es el Estado que ejerce la vigilancia de la seguridad operacional.

5. **TENDENCIAS ECONÓMICAS FUTURAS**

5.1 Las propuestas de liberalización incluyen algunas que van más allá de los derechos de tráfico internacional. Tales propuestas incluyen la liberalización de la reglamentación en relación con la propiedad y control, arrendamientos más amplios, cabotaje y el derecho de establecimiento. En estas propuestas se aducen razones adicionales para asegurar que la estructura jerárquica responsable de la vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación esté claramente establecida.

6. **ORGANIZACIONES REGIONALES ENCARGADAS DE LA VIGILANCIA Y PRIVATIZACIÓN**

6.1 Una tendencia política con repercusiones potencialmente positivas respecto a las responsabilidades de seguridad operacional y seguridad de la aviación es el surgimiento en el curso de las últimas dos décadas de las administraciones de aviación civil regionales (RCAA). Ya existen varias RCAA y otras están en etapas de formación. Ciertamente, los Estados miembros no pueden transferir a una RCAA sus responsabilidades respecto a la seguridad operacional y a la seguridad de la aviación en virtud del Convenio, pero pueden delegar la ejecución de las responsabilidades a una RCAA. Las RCAA tienen muchas ventajas, principalmente porque incluyen economías de escala y promueven la uniformidad. Las RCAA existentes varían muchísimo en la medida en que se les ha delegado la ejecución de sus responsabilidades nacionales. Muchas no desempeñan más allá de una función asesora; otras han promulgado leyes y reglamentos a escala regional y supervisan la seguridad operacional de los transportistas nacionales de los Estados miembros. Hasta el momento, ninguna RCAA ha propuesto expedir un AOC regional.

6.2 Además, los Estados delegan cada vez más en las empresas privadas o en los organismos semipúblicos la ejecución de sus responsabilidades de vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad. No obstante, los Estados continúan siendo responsables de la idoneidad de la vigilancia aun cuando empleen recursos externos.

7. **LA RESPUESTA A LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA**

7.1 El cumplimiento de los SARPS ha aumentado notablemente en los últimos 15 años – un período de marcada liberalización en el sector de los servicios aéreos internacionales – debido a un mayor énfasis en las prácticas vigentes de los Estados contratantes; en un principio por parte de Estados individuales que ejercían su derecho de verificar las certificaciones y representaciones de sus asociados en la aviación y, más recientemente, por el considerable éxito del Programa OACI de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional. A fin de continuar con este récord de mejoras, todas las medidas de reglamentación económica futuras deberían elaborarse de modo tal que aseguren que toda explotación está asociada con un Estado claramente identificable u otra autoridad normativa que tenga responsabilidad por la vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación. Si ese Estado ha delegado la ejecución de sus responsabilidades en otra entidad, ya sea privada o una entidad cuasipública o una RCAA, la responsabilidad debe quedar claramente establecida. Además, la parte responsable debe ser claramente identificable por los funcionarios de seguridad operacional y de seguridad de la aviación de terceros Estados.

8. CONCLUSIONES

8.1 En todo nuevo régimen que modifique las reglas tradicionales relativas a cuestiones tales como la propiedad y control, arrendamiento, cabotaje y derecho de establecimiento, debe permanecer claramente establecida la responsabilidad y la estructura jerárquica respecto a la vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación. El Artículo 83 *bis* ha contribuido a reequilibrar responsabilidades restaurando el nexo entre el lugar de la aeronave y la responsabilidad respecto a la seguridad operacional, pero recién se ha empezado a aplicar y algunos Estados no están transfiriendo la gama completa de sus responsabilidades. La gran mayoría de aeronaves transferidas al extranjero no están cubiertas por los arreglos contemplados en el Artículo 83 *bis*.

8.2 Independientemente de la forma que tomen los arreglos de reglamentación económica debemos dejar claramente establecido conservar un punto de contacto para las responsabilidades de seguridad operacional y de seguridad de la aviación. En casi todos los casos, éste sería el Estado del explotador, independientemente de la medida en que haya delegado en otros la ejecución de sus responsabilidades. Debe haber un Estado del explotador claramente identificable para cada explotación, independientemente de los arreglos económicos y de las relaciones entre las partes en la transacción.

9. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

9.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota del contenido de la presente; y
- b) concluir que
 - i) se debe continuar otorgando a la seguridad operacional y a la seguridad de la aviación suma importancia en la explotación y desarrollo del transporte aéreo; y
 - ii) independientemente de la forma que tomen los arreglos de reglamentación económica, debería establecerse claramente quién es el encargado de la responsabilidad de vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación, en un Estado contratante de la OACI claramente identificado o en otra autoridad normativa también identificada, con respecto a cada explotación de aeronaves.