

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

ASPECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE LA AVIACIÓN

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se trata sobre la relación entre la liberalización económica y la reglamentación de la seguridad y protección de la aviación, y se examinan cuestiones específicas y opciones de política en liberalización.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 4.1.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El sistema de reglamentación actual con respecto a la seguridad y protección de la aviación se basa en el Convenio de Chicago que impone, por medio de su Artículo 37, impone a los Estados contratantes la responsabilidad de que se cumplan las normas, métodos y procedimientos que adopte la OACI, a menos que se notifiquen diferencias. En virtud de este sistema, se establece un vínculo claro entre un explotador y el Estado en el que tenga su principal domicilio social (por medio del Anexo 6 — Operación de aeronaves), y se debe determinar claramente las funciones entre las partes correspondientes para la vigilancia reglamentaria del transporte aéreo internacional. Este mecanismo ha funcionado bien durante los últimos 50 años y más, ha contribuido al crecimiento seguro y ordenado de la aviación civil.

1.2 Sin embargo, la liberalización y la mundialización económicas en las últimas dos décadas no solamente han provocado cambios fundamentales en el medio operativo y la estructura de la industria del transporte aéreo, sino que también han planteado nuevas cuestiones al marco reglamentario existente (véanse las notas WP/5, 8, 20 y 21). Algunas de las nuevas situaciones, como la privatización, consolidación y alianzas de las líneas aéreas, la contratación externa y arrendamiento, la comercialización

de aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea, tienen también consecuencias para la seguridad y protección de la aviación. Por lo tanto, uno de los principales desafíos que los Estados deben enfrentar al estudiar una más amplia liberalización es la manera de obtener los beneficios de la liberalización económica sin comprometer la seguridad y protección de la aviación.

1.3 El tema de las posibles consecuencias de la liberalización sobre la seguridad y protección de la aviación y su interrelación no es nuevo. Por ejemplo, este tema fue ya objeto de estudio en la Conferencia mundial de transporte aéreo de 1994, que estudió la dirección futura de la reglamentación del transporte aéreo internacional. En la Conferencia se acordó que la liberalización es un objetivo general y en su única recomendación se reconoció también la importancia capital de la seguridad y la necesidad de actualizar e implantar con carácter continuo normas y métodos de seguridad. Como la liberalización se expande, sigue siendo necesario enfrentar las preocupaciones actuales y posibles de sus consecuencias sobre la seguridad y protección de la aviación.

1.4 En esta nota se estudian las cuestiones relativas a los aspectos de seguridad y protección de la liberalización y se estudian opciones de política y respuestas para la reglamentación. Se incluyen principios presentados en notas de la Secretaría sobre temas específicos tratados en cuestiones del orden del día. En esta nota también se subraya la importancia de la seguridad y protección de la aviación, y el énfasis y atención adicionales que se necesitan al liberalizar. No es necesario poner trabas a la liberalización económica, que ya es un hecho, con consideraciones relativas a la seguridad y protección de la aviación, sino complementarlas con éstas.

2. ANÁLISIS

2.1 Desde el punto de vista reglamentador, no es exagerado insistir en la importancia de la seguridad y protección en el funcionamiento y desarrollo de la aviación civil. Se les debe prestar particular atención durante el proceso de liberalización ya que algunos de los cambios de la política resultantes y arreglos comerciales tienen consecuencias sobre la seguridad y protección y plantean problemas con respecto al sistema reglamentador de la seguridad basado esencialmente en lo nacional. Por lo tanto, los Estados deben estudiar dos cuestiones básicas en relación con la seguridad y protección al tener en cuenta la liberalización económica: a) las consecuencias que tendrá dicha liberalización; y b) la manera de garantizar que la seguridad y protección de la aviación no se vea comprometida con los arreglos de la liberalización.

2.2 Entre las tendencias y nuevas situaciones de la liberalización económica que tienen consecuencias sobre la seguridad y protección se cuentan: el levantamiento gradual de las limitaciones con respecto a la designación de líneas aéreas y disposiciones sobre la propiedad y control nacionales; el florecimiento de las alianzas entre líneas aéreas, los códigos compartidos y concesiones entre líneas; la contratación externa de actividades tales como la reparación y mantenimiento de aeronaves, la administración de operaciones y tripulaciones de vuelos, y los servicios de escala; la ampliación en arrendamientos de aeronaves; y la comercialización de proveedores de servicios de navegación aérea y aeropuertos. Estas nuevas actividades han llevado a arreglos comerciales transnacionales que podrían hacer que la vigilancia reglamentaria de la seguridad y protección de la aviación sea más compleja. A continuación figuran ejemplos que ilustran algunas de las cuestiones.

2.3 De acuerdo con la tendencia a la privatización, muchos Estados en los últimos años han disminuido las limitaciones a las inversiones extranjeras en sus transportistas aéreos nacionales. En acuerdos de servicios aéreos, los Estados también han aceptado cada vez más la designación de líneas aéreas con criterios de propiedad y control más amplios. **Aunque la liberalización de la propiedad y control de los transportistas aéreos** puede traer determinados beneficios, también plantea algunas preocupaciones. Estas preocupaciones están relacionadas con riesgos como la posibilidad de que surjan “banderas de conveniencia” a falta de medidas eficaces de reglamentación para evitarlas, y el posible

deterioro de las normas de seguridad operacional y protección de la aviación al concederse importancia creciente a los resultados comerciales. Esto último se ve, por ejemplo, en las presiones para reducir los costos en la industria de las líneas aéreas, en particular en el caso de líneas aéreas que enfrentan dificultades financieras. Por lo tanto, es necesario que la disminución de disposiciones nacionales de propiedad y control se vean acompañadas por medidas adecuadas para evitar el surgimiento de “banderas de conveniencia” y para garantizar que la seguridad y protección de la aviación no se vean comprometidas (por ejemplo, con respecto a la identificación de la relación entre un transportista aéreo y el Estado que es responsable de la vigilancia reglamentaria del transportista, que incluye la seguridad y protección). A este respecto, las orientaciones elaboradas por la OACI y su labor actual de búsqueda de criterios alternativos para la designación y autorización de aerolíneas ha puesto de relieve el aspecto de la seguridad y protección de la aviación (véase la propuesta presentada a esta Conferencia por la Secretaría en la nota WP/7).

2.4 **Los arreglos de código compartidos** ha sido el elemento más predominante en las actividades de las alianzas transnacionales de líneas aéreas. Muchas líneas aéreas los han utilizado para ampliar su acceso a mercados y han demostrado ser muy efectivos para crear sinergia y aumentar los ingresos de las líneas aéreas participantes. Mientras que los códigos compartidos permiten a las líneas aéreas asociadas ofrecer transporte continuo, como si se estuviera utilizando una línea aérea única, la práctica ha llevado a la preocupación de los gobiernos en lo que se refiere a las normas de seguridad de aerolíneas extranjeras con las que sus aerolíneas nacionales tienen arreglos de código compartidos. Otra preocupación se refiere a las consecuencias sobre la seguridad que provoca la posible transferencia de una amenaza a la seguridad, que puede existir contra una línea aérea y transmitirse a su socio o socios en un arreglo de códigos compartido, y toda medida de seguridad adicional consiguiente impuesta por las autoridades apropiadas. A este respecto, la OACI ha realizado un estudio amplio sobre las repercusiones de los códigos compartido que concluyó entre otros que era esencial que queden claras las líneas de responsabilidad en materia de seguridad y protección de la aviación, de dichos arreglos, dado que los reglamentos técnicos y operacionales pueden variar considerablemente entre el socio de una nueva línea aérea y otro (véase la Circular 269, *Repercusiones de la compartición de códigos entre líneas aéreas*).

2.5 La cuestión de la contratación externa se puede ilustrar con los **servicios de escala**. Muchos Estados han introducido disposiciones liberales para los servicios de escala en sus acuerdos bilaterales de servicios aéreos y los servicios de escala en la actualidad frecuentemente se entregan en contratación externa a compañías especializadas. A diferencia de los transportistas aéreos, las compañías de servicios de escala no se ven obligadas por las restricciones de propiedad nacional y están experimentando un proceso de mundialización y consolidación. Esto ha llevado a que se planteen algunas preocupaciones con respecto a que la contratación externa de servicios de escala podría tener consecuencias negativas para la seguridad, sobre el principio de que están tomando parte compañías privadas sin ninguna experiencia previa en la cultura de seguridad. Para hacer frente a esta preocupación, la OACI llevó a cabo recientemente un estudio sobre los aspectos de la seguridad en los servicios de escala que condujo al examen y enmiendas de las normas y métodos recomendados (SARPS) existentes del Anexo 6 y otros textos de orientación. Estas enmiendas se prepararon para que aseguren que los Estados consideren debidamente los aspectos de seguridad de los arreglos de servicios de escala en la certificación y supervisión de los explotadores de aeronaves, aeropuertos y las empresas de servicios de escala. Además, la Secretaría también propuso una enmienda a la Cláusula modelo de la OACI sobre servicios de escala para que se tenga en cuenta el requisito de cumplimiento con las disposiciones sobre seguridad y protección de la aviación existentes (que actualmente figuran en el Adjunto A de la nota WP/17 sobre Modelo de acuerdos de servicios aéreos para una liberalización bilateral).

2.6 La práctica del **arrendamiento** puede presentar posibles problemas relacionados con la seguridad y económicos en casos como en los que la aeronave arrendada esté registrada en un Estado que no es el del operador que la utiliza para servicios comerciales internacionales. Por consiguiente los Estados están prestando cada vez más atención al tratamiento reglamentario de aeronaves arrendadas, en particular

en el caso de arrendamientos con tripulación en el contexto de la utilización de acceso al mercado, tanto desde una perspectiva de seguridad como económica. Entre las respuestas reglamentadoras para la utilización de aeronaves arrendadas hay medidas para garantizar la clara responsabilidad dentro del cumplimiento de las normas de seguridad de la OACI, tanto por medio de la inclusión de disposiciones adecuadas en sus arreglos de servicios aéreos como por medio del establecimiento de acuerdos en virtud del Artículo 83 *bis* del Convenio de Chicago. A este respecto, se puede utilizar la orientación que la OACI presenta en la Circular 295, *Orientación sobre la aplicación del Artículo 83 bis del Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (véase también la nota WP/9 sobre arrendamiento de aeronaves en el transporte aéreo internacional).

2.7 Con respecto a la **comercialización y privatización de aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea**, la principal preocupación proviene de los cambios que se han producido en la propiedad y control de estos órganos anteriormente pertenecientes a los Estados. O a la transferencia de operaciones por gobiernos a entes autónomos (a veces con apoyo financiero limitado) o al sector privado. En respuesta a esta preocupación, la OACI ha elaborado orientaciones de política para que utilicen los Estados cuando estudien la comercialización o privatización de aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea. La OACI ha recomendado que cuando se establezca un órgano o ente autónomo, el Estado debe condicionar la aprobación del nuevo órgano exigiéndole que observe todas las obligaciones pertinentes del Estado que se especifican en el Convenio de Chicago y sus Anexos. Los Estados deben tener también en cuenta que independientemente del cambio en la propiedad o dirección de esos entes, el Estado es por último responsable de la seguridad, protección y la vigilancia económica de sus operaciones (véase el Doc 9082, *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea*).

2.8 Como se observa en la nota WP/4, los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos han producido un efecto profundo en la aviación internacional. Además de los efectos negativos inmediatos sobre los transportistas aéreos (inclusive sobre los seguros por riesgos de guerra, el tráfico, rutas y servicios, empleo, planificación de equipo y confianza de los consumidores), estos acontecimientos han tenido un impacto más amplio y a largo plazo sobre toda la industria, sus estructuras, prácticas y estrategias de negocios. Tiene particular transcendencia el hecho de que la **seguridad de la aviación** haya adquirido ahora la mayor importancia con consecuencias para la facilitación de pasajeros, los costos al proporcionar mayores medidas de seguridad y, en diferentes grados en todo el mundo, en la confianza del público. Aunque las amenazas de terrorismo contra la aviación civil tienen un impacto mayor que solamente sobre la liberalización, los mayores costos en la seguridad para enfrentar estas amenazas y el temor del público a volar podría tener un posible impacto negativo en la recuperación financiera de la industria y la confianza de los consumidores, que a su vez podría afectar el ritmo hacia la liberalización.

2.9 Una de las preocupaciones se refiere a la contratación externa de entidades privadas en una actividad de la seguridad en la aviación, como es la vigilancia en los aeropuertos. A este respecto, la Conferencia ministerial de alto nivel sobre seguridad de la aviación, celebrada en febrero de 2002, declaró que la seguridad de la aviación es responsabilidad de los Estados y recomendó que cuando existan programas de seguridad de la aviación contratados en el exterior, los Estados deben garantizar que existen controles y supervisión gubernamentales adecuados.

2.10 Otra preocupación relativa a la mayor seguridad en los aeropuertos se refiere a la actividad de **facilitación**. Mientras que el propósito de las medidas de seguridad está fuera de toda cuestión, algunos de los efectos resultantes, por ejemplo el mayor tiempo añadido en la facturación, las largas colas de espera y la naturaleza invasiva de algunos controles de seguridad, pueden resultar negativos para el objetivo de la facilitación y puede desalentar la utilización de los vuelos. Consciente de todo esto, la Conferencia ministerial de alto nivel sobre seguridad de la aviación, en 2002, también instó a los Estados, entre otras cosas, a garantizar que las medidas de seguridad no interrumpirían ni impedirían el flujo de pasajeros, carga, correo o aeronaves, y que se adoptarían medidas positivas para recuperar la confianza del público

en los vuelos aéreos y revitalizar la industria del transporte aéreo. A este respecto, la estrecha coordinación entre los reguladores del transporte aéreo, las autoridades de mantenimiento del orden, las líneas aéreas y los aeropuertos debería ayudar a establecer programas de seguridad y facilitación complementarios que podrían reducir los efectos negativos y alcanzar el máximo de eficacia en las operaciones de despacho fronterizo y de seguridad y mantenimiento de la ley, de alta calidad.

2.11 Los ejemplos mencionados reflejan la interrelación entre la liberalización económica y la reglamentación de la seguridad y protección de la aviación. La liberalización ayuda a crear un medio operativo para establecer servicios aéreos eficaces y competitivos que se podrían traducir en más servicios y posibilidades para los consumidores, mientras que la reglamentación de la seguridad y la protección garantiza las operaciones seguras de los servicios aéreos, lo que a su vez mejora la confianza de los consumidores en los viajes aéreos. Por lo tanto, se deberían complementar uno con el otro en los niveles de aplicación de la reglamentación y rectores. La experiencia anterior ha demostrado que el mejoramiento de la reglamentación y vigilancia de la seguridad ayuda en el desarrollo de la evolución de la liberalización (p. ej., en la Unión Europea). Las respuestas reglamentadoras para enfrentar las cuestiones y problemas relacionados con la seguridad mencionados se deberían hacer a todos los niveles, nacional, bilateral, regional y mundial, según sean necesarios, y deberían abarcar a todas las partes relacionadas, gobiernos, industria y otros participantes en la aviación civil. Por ejemplo, a nivel nacional, los Estados deberían tomar medidas para mejorar o fortalecer sus funciones de vigilancia y auditoría de la seguridad y la protección (por ejemplo, respecto a la comercialización de aeropuertos). Para nuevos transportistas participantes en un medio liberalizado, los Estados deberían garantizar la aplicación y ejecución de criterios apropiados de aptitud financiera de manera que se puedan cumplir los requisitos de seguridad y protección. A nivel bilateral, los Estados deberían introducir nuevas disposiciones de seguridad y protección o reforzar las existentes, donde todavía no lo hayan hecho, en sus acuerdos de servicios aéreos (inclusive sobre arrendamiento y servicios de escala) o, en el caso de arrendamiento, concertar acuerdos bilaterales sobre la aplicación del Artículo 83 *bis* del Convenio de Chicago.

2.12 A nivel mundial, la OACI ha desempeñado un papel activo no solamente en el cumplimiento de su mandato respecto a la seguridad y protección de la seguridad aérea sino también en la facilitación de la liberalización económica. Para mejorar la seguridad en la aviación y en respuesta a las nuevas amenazas contra la aviación civil, la OACI ha elaborado un Plan global para la seguridad aeronáutica (GASP) encaminado a reducir los accidentes de aviación y un Plan de acción para fortalecer la seguridad de la aviación a nivel mundial. El papel de la OACI en esta esfera se ha fortalecido más con la nueva tarea de realizar auditorías de seguridad y de la vigilancia de la seguridad obligatorias en todos sus Estados miembros en virtud del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) y del Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP) respectivamente. Actualmente la OACI está trabajando para mejorar la estrategia mundial con el fin de construir un régimen mundial efectivo de garantía de la calidad para la seguridad y la protección de la aviación. Al mismo tiempo, la OACI está también trabajando con los diversos organismos regionales involucrados, así como con gobiernos individuales en la coordinación e implementación de estas iniciativas.

2.13 Se han adoptado medidas importantes sobre una base regional para fortalecer la reglamentación de la seguridad contra el telón de fondo de la liberalización. Por ejemplo, el programa de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) incluye evaluaciones de seguridad no solamente para las aeronaves de sus Estados miembros sino también de otros transportistas aéreos que operan en Europa. La Unión Europea está creando una Agencia Europea de Seguridad Aérea. Hay nuevas iniciativas para enfoques similares para coordinar la seguridad en otras regiones, inclusive América Central y África. Y a nivel de las líneas aéreas, la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) lleva a cabo auditorías a sus nuevas líneas aéreas miembros y las que vuelven a afiliarse. Sin embargo, existe la posibilidad de que la evaluación sobre el cumplimiento de uno de los órganos pueda diferir del de otro. Para todos estos ejercicios sería fundamental: i) definir exactamente qué funciones delegan los Estados a

un organismo nacional “superior” o a las líneas aéreas (y cuáles son las funciones que se mantienen en el Estado); y ii) garantizar que dichos órganos mantienen coherencia en los enfoques y una interfaz continua, especialmente cuando intervienen terceras partes.

2.14 Como el mundo comercial y operacional de la aviación es cada vez más multinacional, estará cada vez más reñido con el sistema reglamentador de la seguridad de cada Estado existente. Por consiguiente, existe la necesidad de que los Estados y la comunidad de la aviación tengan en cuenta la necesidad de elaborar nuevos elementos reglamentadores que sean capaces de adaptarse al medio cambiante, así como hacer frente a las cuestiones relacionadas que incluyen las relacionadas con los aspectos financieros y de organización. A la espera de dichos nuevos arreglos reglamentadores, se deben adoptar medidas para garantizar que los sistemas reglamentadores existentes de seguridad y protección de la aviación continúan funcionando de manera eficaz y no se mantienen resquicios, para que la liberalización siga adelante de manera segura y ordenada. Para enfrentar esos desafíos se necesita el liderazgo de la OACI pero también los esfuerzos unidos de todos los Estados, organismos regionales y de la industria.

3. CONCLUSIONES

3.1 De lo expuesto anteriormente, se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- a) La liberalización económica tiene consecuencias para la reglamentación de la seguridad y la protección de la aviación, que es necesario enfrentar de manera adecuada a niveles nacional, bilateral, regional y mundial, según sea necesario, con el fin de garantizar un desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil.
- b) El Convenio de Chicago impone a los Estados contratantes la responsabilidad de que se cumplan las normas y métodos relativos a la seguridad y la protección de la aviación. Independientemente de cualesquiera arreglos futuros para la reglamentación económica, la seguridad y la protección debe seguir manteniendo importancia primordial en la operación y el desarrollo del transporte aéreo. En un medio económico liberalizado la reglamentación de la seguridad y la protección de la aviación no solamente se debe mantener sino que también se debe fortalecer. Las medidas para garantizar el cumplimiento con normas de seguridad y protección de la aviación y el mejoramiento de la vigilancia reglamentadora debe formar parte integral de las salvaguardias para la liberalización.
- c) Al introducir la liberalización económica, los Estados deberían garantizar que la seguridad y la protección de la aviación no quedará comprometida por consideraciones comerciales, y que se establecen claras líneas de responsabilidad para la seguridad y la protección de la aviación por las partes correspondientes en cualesquiera arreglos liberalizados.
- d) La OACI debería seguir desempeñando un papel de liderazgo en la elaboración de estrategias mundiales para la reglamentación y vigilancia de la seguridad y la protección de la aviación, tanto de manera definitiva como en el contexto de la facilitación de reformas reglamentadoras económicas. El cambiante entorno normativo y operacional del transporte aéreo internacional exige la elaboración de nuevos métodos reglamentadores capaces de adaptarse a los cambios y enfrentar las preocupaciones correspondientes. Mientras se preparan tales nuevos arreglos reglamentadores, se deben adoptar medidas para garantizar que el sistema reglamentador de la seguridad y la protección de la aviación existente continúa funcionando de manera eficaz. Enfrentar este desafío exige la cooperación internacional continua y los esfuerzos concertados de todos los Estados contratantes,

organismos regionales de aviación, la industria y todos los participantes en la aviación civil.

4. **MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA**

4.1 Se invita a la Conferencia a que:

- a) tome nota de las cuestiones y opciones de política que figuran en el párrafo 2; y
- b) examine y adopte las conclusiones que figuran en el párrafo 3.

— FIN —