

COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO POSTAL 27032
LIMA, PERÚ

CLAC/GEPEJTA/28-NE/16
08/03/12

**VIGÉSIMO OCTAVA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/28)**

(Santo Domingo, República Dominicana, 13 al 15 de marzo de 2012)

Cuestión 1 del
Orden del Día: **Transporte y Política Aérea.**

Cuestión 1.5 del
Orden del Día: **Utilización de aeronaves civiles en actos ilícitos**

(Nota de estudio presentada por el Grupo *ad hoc* conformado por los representantes de las Autoridades Aeronáuticas de Argentina, Brasil, Colombia (**Ponente**), Costa Rica, Uruguay, República Dominicana, ALTA e IATA)

Antecedentes

1. Durante la Reunión del Comité Ejecutivo de la CLAC celebrada en la Isla de Pascua (Chile) durante los días 5 y 6 de mayo de 2009, se presentó un Proyecto fundamentado en la “Política de Cooperación Horizontal” relativo al Intercambio de información entre las autoridades aeronáuticas de los Estados para contrarrestar la utilización de aeronaves civiles en operaciones ilícitas. El Comité Ejecutivo de la CLAC acogió este proyecto presentado a través de una Nota informativa.
2. Posteriormente, el Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, Económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo en su vigésimo cuarta reunión (GEPEJTA/22), realizada en la ciudad de Panamá (Panamá), del 26 al 28 de mayo de 2009 analizó la Nota de estudio CLAC/GEPEJTA/22-NE/16 sobre “Utilización de aeronaves civiles en actos ilícitos” presentada por Panamá y, entre otras cosas, resolvió constituir un Grupo *ad hoc* conformado por representantes de las autoridades aeronáuticas de Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá (Ponente), Uruguay, ALTA e IATA, que se encargase de establecer parámetros que permitan el intercambio de información entre las autoridades de aeronáutica civil de los Estados miembros para contrarrestar la propagación de actividades ilícitas utilizando aeronaves civiles y actualizar las Decisiones de la CLAC correspondientes a este tema.
3. En la vigésimo tercera reunión del grupo de expertos en asuntos políticos, económicos y jurídicos del transporte aéreo (GEPEJTA/23), celebrada en Santo Domingo (República

Dominicana), del 25 al 27 de agosto de 2009, el país anfitrión informó al GEPEJTA sobre el “CASS” (Civil Aviation Security System), explicando que a través de dicho sistema habían creado un enlace interinstitucional que interconectaba a diferentes entidades oficiales, responsables no sólo de la Seguridad de la Aviación (AVSEC), de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (Safety Oversight) y de Aeropuertos y Navegación Aérea, sino también de diversos aspectos de seguridad nacional vinculados a la aviación civil.

4. Asimismo, el informe del GEPEJTA/23 registra que el grupo convino, entre otras cosas, que la Secretaría realizara los contactos pertinentes con la Autoridad Aeronáutica de República Dominicana y la CORPORACION CENTROAMERICANA DE SERVICIOS DE NAVEGACION AEREA (COCESNA), para encontrar la mejor forma de poner el CASS a disposición de los Estados, bajo el marco de la “cooperación horizontal”.¹

5. Subsiguientemente, en la reunión del grupo de expertos en asuntos políticos, económicos y jurídicos del transporte aéreo (GEPEJTA/24), celebrada en Lima (Perú), del 27 al 29 de abril de 2010, el GEPEJTA acogió favorablemente los términos de referencia y de trabajo (**Adjuntos**) presentados por el Ponente del grupo de trabajo (Panamá), que se encargaría de “establecer parámetros que permitan el intercambio de información entre las autoridades aeronáuticas y actualizar las Decisiones de la CLAC referentes a la utilización del transporte aéreo en el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas por vía aérea”.²

6. Por su parte Panamá, en su entonces calidad de Ponente, se comprometió a estructurar el documento de trabajo correspondiente a esta tarea, para luego presentarlo a la Secretaría y que el Grupo pudiera comenzar a establecer los parámetros, a partir de dicha propuesta.

7. Durante la vigésimo quinta reunión del grupo de expertos en asuntos políticos, económicos y jurídicos del transporte aéreo (GEPEJTA/25), celebrada en Buenos Aires (Argentina), del 4 al 6 de agosto de 2010, se presentó el Documento de trabajo para el desarrollo del tema: “Utilización de aeronaves civiles en actos ilícitos”, que en resumen contemplaba un primer paso de Fiscalización orientado a realizar un censo de las aeronaves y pilotos de cada país, incluyendo no sólo a las aeronaves nacionales, sino también a las de matrícula extranjera que estén operando por un período prolongado en cada territorio. Asimismo, propuso elaborar un censo de la población aeronáutica, identificando pilotos y estudiantes privados de aviación comercial y general.

8. Como segundo paso, estaba la Prevención, que se debería concretar a través de cursos, seminarios y charlas dirigidas a los pilotos para advertirles sobre los problemas que se podrían presentar, previniéndoles de las consecuencias que implicaría encontrarse envueltos en un acto ilícito.

9. El tercer paso sería el Seguimiento, que se basaría en investigación, análisis y comunicación, teniendo en cuenta la “política de cooperación horizontal” de la CLAC, cuando se advirtiese que la aeronave de un determinado país se traslada a otro, y existiese a la vez sospechas de que por medio de la mismas se estarían cometiendo actos ilícitos, mencionándose que tal trabajo podría inclusive resultar de utilidad para la detección de aeronaves robadas.

10. Como cuarto paso se encontraba la Actuación, que correspondería a la detención de los involucrados por parte de autoridades competentes para sancionar el delito de acuerdo a las leyes del Estado, y finalmente como quinto paso se incluía a la Confiscación, es decir la requisa inmediata de la aeronave que fuera utilizada en actos ilícitos para cumplir con el procedimiento que establezca la jurisdicción correspondiente. Esta situación debería extenderse por un tiempo acotado, para evitar el

¹ <http://clacsec.lima.icao.int/Reuniones/2009/GEPEJTA23/Convocatoria.htm>

² <http://clacsec.lima.icao.int/Reuniones/2010/GEPEJTA24/Informe/24GEINFORME.pdf>

deterioro de las aeronaves y permitir que sean utilizadas por el Estado en las actividades que estime conveniente.

11. A su vez, el informe de la referida reunión (GEPEJTA/25) consigna que el Secretario de la Comisión sugirió realizar un programa de trabajo que contemple en primer lugar la realización de un diagnóstico en la región, para conocer cómo están actuando los Estados en esta materia, y determinar si se dispone de la pertinente información. Paralelamente, se crearían las bases de datos correspondientes de aeronaves y pilotos, tanto de aviación comercial como general, para luego implementar el mecanismo de prevención y cooperación horizontal. Para desarrollar esto, habría que establecer un cronograma y, de ser el caso, sistematizar computacionalmente este tema. En tal punto, recordó que República Dominicana, en la reunión del GEPEJTA/23 hizo la presentación de un sistema desarrollado conjuntamente con COCESNA que podría servir de base para el trabajo a realizar. Para terminar, solicitó a Panamá, en su calidad de Ponente del Grupo ad hoc, que en coordinación con los demás miembros del Grupo presente lo señalado anteriormente, y sugirió la conveniencia de que en el programa que presente el Ponente a la Secretaría se considere una nueva presentación del Sistema CASS (Civil Aviation Security System) en la próxima reunión del GEPEJTA y del Grupo ad hoc, a efectos de armonizar su trabajo.³

Análisis de Cara a los Términos de Referencia Aprobados en el GEPEJTA/24

12. En cumplimiento del compromiso señalado se presenta el siguiente análisis respecto a los términos de referencia aprobados por el GEPEJTA/24, en los términos siguientes.

13. Primera etapa, consistente en circular entre los Estados miembros del Grupo Ad hoc, las Recomendaciones A10-2, A10-4, A11-4, A16-6 y Resoluciones A10-4 y A15-19, a los fines de conocer la opinión de los Estados sobre el contenido de las mismas, y proceder a su revisión y propuesta de actualización.

14. Respecto a esta primera etapa, al iniciar la revisión del tema la República Dominicana manifestó que dentro de la Tabla de Proyectos y Programas de Trabajo que consta en el Apéndice de la Primera Reunión del Grupo Regional sobre Seguridad de la Aviación y Facilitación NAM/CAR/SAM OACI/CLAC (AVSEC/FAL/RG/1), se revisaron específicamente los instrumentos precitados (República Dominicana es el Estado coordinador del Programa Armonización y Unificación de Decisiones FAL/AVSEC CLAC), cuyo resultado debería ser la presentación de una Nota de Estudio con la propuesta de modificaciones y actualizaciones de las Resoluciones y Recomendaciones de la CLAC. En consecuencia, se entiende que el tema se encontraría dentro de la órbita de trabajo del Grupo FAL/AVSEC, CLAC-OACI.

15. Por su parte, Brasil se pronunció en el mismo sentido, acotando que el tema correspondía más a la macro tarea de Facilitación, y en tal sentido debería ser excluida de la macro tarea de transporte y política aérea, y la Dirección Nacional de Transporte Aéreo Argentina aportó opinión en igual sentido.

16. Por otra parte, algunos miembros del grupo manifestaron ciertas reservas respecto de los beneficios, pero sobre todo de los resultados concretos que en particular pudiera producir la tarea de solicitar a cada Estado que confeccione un censo de todas las aeronaves (incluso las de matrícula extranjera) y pilotos que se encuentren operando por un período prolongado en su territorio.

17. Lo anterior se encuentra sustentado en la circunstancia de que las encuestas que habitualmente se circulan a los Estados CLAC por diversos motivos distan de obtener en retorno un nivel de respuesta siquiera cercano a un ciento por ciento. Una apreciación realista indica que las

³ <http://clacsec.lima.icao.int/Reuniones/2010/GEPEJTA25/convocatoria.htm>

encuestas pueden considerarse un éxito cuando se alcanza la meta de que el porcentaje de falta de respuestas sea reducido.

18. Si bien esta circunstancia no suele representar un problema mayúsculo cuando se trata de encuestas destinadas a obtener un panorama que refleje alguna tendencia o modalidad, sí lo es cuando se trata de un tema como el que está en estudio aquí. En efecto, bastaría con que un solo Estado no aportase la información solicitada (por cualquier razón que fuera) para que se frustrase el propósito de esta tarea, permitiendo, por ejemplo, que un número desconocido de aeronaves o personal quede fuera del registro y, por ende, escape al mecanismo de contralor que se pretende implementar.

19. Lo mismo sucedería si la información es brindada, pero resultase (también por cualquier causa que fuere) incompleta. Tengamos en cuenta que es muy factible que ello suceda, por cuanto no resulta sencillo que los registros del universo de aeronaves y personal afectado estén permanentemente actualizados y completos en su totalidad. A ello se agrega el dato que es altamente probable de que aeronaves destinadas *ex profeso* a la comisión de ilícitos no estén registradas, o lo estén con matrículas adulteradas.

20. A ello hay que sumarle el hecho de que puede haber Estados que sean reticentes a proveer esta información, fundamentalmente por razones de seguridad, y nada podría objetárseles con respecto al ejercicio de este derecho soberano.

21. En consecuencia, cabría concluir que bastaría con que el pretendido censo no alcanzase a la absoluta totalidad del universo de aeronaves de la región y del personal afectado a su operación y servicio, o que cualquiera de esos datos fuese incorrecto, para que se frustrase el noble propósito que inspiró a esta iniciativa, provocando un dispendio de tiempo, trabajo y recursos que no podrían producir el efecto buscado. Por ello, se estima que la acción de contralor sobre tales actividades sólo puede ser ejercida eficazmente por las entidades u organizaciones especialmente destinadas a tal fin, y equipadas con los medios apropiados al efecto, sin perjuicio de poner enfáticamente de manifiesto la predisposición de colaboración de la CLAC y sus Estados miembros para asistirles en cuanto aquellas estimen necesario y cooperar de la manera más eficaz posible, a requerimiento suyo, en el combate de toda utilización de aeronaves que resulte incompatible con las previsiones del Convenio de Chicago o las leyes domésticas de cada Estado.

22. Sin perjuicio de lo dicho, el grupo ad hoc estima que existen algunas otras iniciativas que pueden resultar valiosas en este contexto y a los fines indicados. En tal sentido, se ha presentado la propuesta de conformar un cuestionario para girar a los Estados con el objetivo de que éstos -siempre que no tengan objeciones para hacerlo-, informen acerca de la existencia y características de normativas internas (leyes, decretos, resoluciones y demás actos administrativos o de gobierno equiparables) con relación a los protocolos de actuación aplicables en sus jurisdicciones en caso de detección de utilización de aeronaves en ilícitos, en particular lo que se refiere a interceptación y medidas consecuentes. A diferencia del caso anterior, se trataría aquí de una “encuesta ilustrativa”, cuya única finalidad consistiría en brindar un panorama general del estado de la cuestión en la región. Por lo tanto, la eventual carencia de respuestas de algún o algunos Estados no afectaría significativamente a este objetivo. Más importante aún, la compulsas podría servir como base para que un grupo de expertos jurídicos trabaje en la elaboración de un informe sobre el estado de situación y las características de las normativas vigentes, el cual podría resultar de utilidad como guía orientativa o de consulta en la materia, recogiendo la experiencia de los Estados al respecto. A la vez, se incorporaría el invaluable aporte que la OACI ha hecho mediante la producción de los nuevos documentos sobre Seguridad de la Aviación adoptados por los Estados presentes en la Conferencia Diplomática de Beijing en 2010, con la finalidad de agregar estos nuevos elementos y producir los mejores resultados posibles.

23. Es dable recordar que en su momento la “Declaración de Cartagena”, adoptada por la CLAC el año pasado, se convirtió en la primera declaración multilateral efectuada por Estados contra la Directiva Europea 2008/101/CE, y por ello despertó el interés del resto de la comunidad internacional, así como calurosas felicitaciones a la CLAC por su iniciativa. En tal sentido, *mutatis*

mutandi, la concreción de esta propuesta bien podría llegar a tener también una repercusión más allá de nuestra región. Ello así por cuanto la lucha contra la utilización de las aeronaves en actos ilícitos es una preocupación universal, y particularmente en el terreno jurídico, como bien lo demuestra la actividad desplegada por la OACI en tal sentido y ya reseñada, y la creciente legislación que se produce en el mundo entero acerca de este fenómeno. Al respecto, vale señalar que si bien en otras regiones el fenómeno de utilización de aeronaves para cometer actos ilícitos no está principalmente enfocado en el contrabando de mercaderías o el tráfico de sustancias prohibidas, los temores pasan por la operación de las mismas para fines aún más catastróficos y letales, en escenarios potencialmente equiparables al del 11 de Setiembre de 2011 en territorio estadounidense. Con ello se advierte que la preocupación por esta cuestión puede ser aún mayor que en nuestra propia región y, por lo tanto, el trabajo –como se dijo- podría ser de interés incluso más allá del ámbito de acción de la CLAC.

Conclusión

24. De acuerdo al compromiso asumido por el grupo ad hoc, nos permitimos comunicar que, de conformidad con las opiniones intercambiadas y los diversos comentarios vertidos, concluimos que el actual enfoque prestado a la tarea encomendada reportaría un valor agregado que podía definirse, en el mejor de los casos, como incierto, toda vez que está sujeto a frustración a partir de la verificación de ciertas variables exógenas no controlables por el grupo ad hoc, como lo es el hecho de que la información esté incompleta, no se actualice, o directamente no sea suministrada. A la vez, se entiende que potenciales beneficios se derivarían de la sustitución de esta tarea por la circularización de la nueva encuesta propuesta, y el establecimiento de un mandato para que un grupo de expertos jurídicos a designar trabaje sobre sus conclusiones, produciendo un informe conforme las características ya adelantadas.

Medidas propuestas al Grupo de Expertos

25. Se invita al GEPEJTA a tomar nota de la información presentada e intercambiar comentarios sobre el particular.