

Derecho internacional y derecho nacional en materia de seguridad aérea

*Cintia Yaryura**

La protección de la aviación civil contra amenazas delictivas y de terroristas continúa siendo un desafío importante para todas las autoridades de aviación civil. Los sucesos del 11 de septiembre de 2001, que minaron la confianza de los usuarios del transporte aéreo, han tenido consecuencias desastrosas en esa industria, por lo que se requiere una respuesta acorde. La seguridad de la aviación es un objetivo que compete a toda la comunidad internacional, por lo cual se advierte la necesidad de que los Estados, organizaciones internacionales y los asociados de carácter público y privado de la aviación civil internacional contribuyan con el ente de financiación internacional para la seguridad aeronáutica –IFFAS–, creado por el Consejo de la OACI. Cabe a la OACI 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. Los cambios normativos y operacionales del transporte aéreo internacional exige la elaboración de nuevos métodos reglamentarios capaces de adaptarse a los cambios y afrontar las nuevas circunstancias imperantes. La adopción de medidas que garanticen que el sistema que regula la seguridad y la protección de la aviación existente continúe funcionando de manera eficaz requiere de la cooperación internacional y de los esfuerzos de todos los Estados contratantes, de los organismos regionales de aviación y de todos los que participan de un modo u otro en la industria de la aviación.

The protection of civil aviation against criminal threats and from terrorists continue as an important challenge for the authorities into the civil aviation. The events on september 11th 2001, were a reason to confuse the users. As a result of it most of them lost confidence in reference to the aerial transport, it has had terrible consequences into the industry, therefore it needs an answer in agreement. The aeronautical safety is a concern which belongs to the entire international community, because of which is a warning for the states, the international organizations and the people related from a public or private character inside the international civil aviation, to contribute with the financial international oddity to get the aeronautical safety –IFFAS–, created by the OACIS's cabinet. Belongs to the OACI to keep holding a leadership role, in making the world-wide strategies for regulations and keeping a eye on safety to protect the aviation. The decreed and operative changes into this subject demands new regulations able to be adapted and face imperant circumstances. The acquisition of different rules which are the guarantee to be continued in a right way protecting the today's aviation through a safety manner, requesting an International cooperation and the big effort of the involved states, also the regional organizations and from all of those in or out of this matter in any way.

* Abogada especializada en derecho aeronáutico y espacial.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Las normas internacionales relativas a la seguridad. 3. El Convenio de Chicago de 1944. 4. Anexo 14. 5. Anexo 17. 6. Manual de Seguridad para la Protección de la Aviación. 7. Manual de Planificación de Emergencia en los Aeropuertos. 8. Convenio de Tokio de 1963. 9. Convenio de La Haya de 1970. 10. Convenio de Montreal de 1971. 11. Protocolo de Montreal de 1988. 12. Convenio de Montreal de 1991. 13. Liberalización y reglamentación en la seguridad y la protección de la aviación. 14. Quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo. 15. *Security*. 16. *Safety*. 17. Documentos de Viaje de Lectura Mecánica. 18. Prevención del terrorismo y narcotráfico. 19. Conclusiones. Bibliografía

1. Introducción

El problema de la seguridad de la aviación civil ha adquirido singular relevancia para la Organización de Aviación Civil Internacional –OACI– y para los Estados que la integran.

La seguridad presenta, en la aviación, aspectos especiales si se consideran los riesgos y daños que ella puede producir, y se toman en cuenta sus características esenciales como son la *penetrabilidad*, la *velocidad* y la *internacionalidad*.¹

La seguridad constituye el más elemental objetivo de la navegación aérea; por tanto, los Estados deben lograr el más alto grado de uniformidad en sus reglamentaciones, normas y procedimientos, justificándose así la adopción de medidas de seguridad en toda la industria aeronáutica.

La seguridad en la aviación civil está vinculada con la operación de las aeronaves en el espacio aéreo, con las operaciones aeroportuarias como medidas normales que existen en todas las terminales aéreas, medidas de emergencia tendientes a enfrentar y resolver los diferentes tipos de accidentes de aviación, o los atentados que puedan producirse en los mismos y las medidas de contingencia referidas a las medidas de seguridad complementarias que son necesarias para enfrentar niveles de amenaza más elevados.

Puede afirmarse que la seguridad aérea incide permanentemente en todo cuanto se relaciona directa o indirectamente con la operación de vuelo, pudiéndose establecer las siguientes áreas:²

1. **Antes del vuelo**, que pueden ser: a) de carácter general; b) los que concretamente afectan a un vuelo determinado.
2. **Durante el vuelo**: a) las que afectan al material; b) las que se refieren a las personas; c) las que apoyan y protegen el vuelo; d) las que afectan a las instalaciones fijas.

¹ Héctor Perucchi, *Intercepción de Aeronaves Civiles*. Libro XIII, Jornadas Nacionales de Derecho Aeronáutico y Espacial, Mar del Plata, República Argentina, 1986.

² Luis Tapia Salinas y Enrique Mapelli, *Ensayo para un Diccionario de Derecho Aeronáutico*. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 1991, pp. 121 y ss.

A partir del año 2001 la actividad aeronáutica sufrió una importante caída tanto en la frecuencia de vuelos como en el volumen de pasajeros transportados. A partir de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, la situación se agravó de manera considerable, colocando a la actividad aérea en crisis internacional, sumándose el incremento en el costo de los seguros y los combustibles. Cabe destacar que todas estas circunstancias inciden gravemente en la seguridad aérea en general.

En Latinoamérica y particularmente en la República Argentina los concursos de empresas aerocomerciales de cabotaje, la disminución del tráfico y los efectos de la situación de emergencia económica incrementaron la relevancia de las cuestiones relativas a la seguridad aérea.

2. Las normas internacionales relativas a la seguridad

Por las razones previamente señaladas los países que suscribieron el *Convenio de Aviación Civil Internacional* –Chicago, 1944– resolvieron incluir en ese acuerdo normas relativas a la seguridad.

Existen, además, 18 anexos que complementan el Convenio de Chicago y que han sido adoptados por los Estados relacionados con la seguridad y que actúan como orientadores de las reglamentaciones nacionales.

Con el objeto de cumplir y hacer efectiva la normativa internacional, se han originado diversos instrumentos internacionales a los efectos de reprimir faltas y delitos y, asimismo, adoptar medidas precautorias; esos convenios son:

- *Convenio sobre infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves, Tokio de 1963*;
- *Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, La Haya de 1970*;
- *Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, Montreal de 1971*;
- *Protocolo de Montreal de 1988 sobre Actos de Violencia en los Aeropuertos*; y
- *Convenio sobre Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, Montreal de 1991*.

Entre los anexos citados cabe destacar, por su relación con el tema en análisis, el 14 referido a aeródromos y el 17 relativo a seguridad. Son complementarios de estos anexos los *Manuales sobre Seguridad para la Protección de la Aviación Civil contra los Actos de Interferencia Ilícita* y el de *Planificación de Emergencia en los Aeropuertos*.

3. El Convenio de Aviación Civil Internacional –Chicago, 1944

El sistema de reglamentación actual en relación a la seguridad y protección de la aviación se basa en el Convenio de Chicago. El preámbulo del mismo hace referencia al tema de la seguridad, cuando dice:

Considerando: Que el desarrollo futuro de la aviación civil internacional puede contribuir poderosamente a crear y a mantener la amistad y el entendimiento entre los pueblos del mundo, mientras que el abuso de la misma puede llegar a constituir una amenaza a la seguridad general; y *Considerando:* Que es deseable evitar todo desacuerdo entre las naciones y los pueblos y estimular entre ellos la cooperación de que depende la paz del mundo; los gobiernos que suscriben, habiendo convenido en ciertos principios y arreglos a fin de que la aviación civil internacional pueda desarrollarse de manera segura y ordenada y de que los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse con carácter de igualdad para todos, y realizarse sobre base firme y económica.

Asimismo, el artículo 3o., inciso d) del Convenio, dispone que *los Estados contratantes se comprometen a tener debidamente en cuenta la **seguridad de la navegación de las aeronaves civiles**, cuando establezcan reglamentos aplicables a sus aeronaves de Estado.*

Por otra parte, a los fines de salvaguardar la seguridad de esta actividad el artículo 4o. de esta norma internacional establece que *cada Estado contratante conviene en **no emplear la aviación civil para propósitos incompatibles con los fines** de ese Convenio.*

El artículo 30 establece que las aeronaves no pueden aterrizar en el aeropuerto de otro Estado sin la autorización, es decir que esta disposición de seguridad protege la soberanía de los Estados.

El artículo 37 impone a los Estados contratantes la responsabilidad de que se cumplan las normas, métodos y procedimientos que adopte la OACI relativos a los sistemas de comunicaciones, aeronavegabilidad de las aeronaves, reglas del aire y métodos de control de tránsito aéreo y otras cuestiones relacionadas con la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea que en su oportunidad puedan considerarse apropiadas.

Asimismo, se debe destacar que el artículo 38 del Convenio dispone que cualquier Estado que considere impracticable cumplir con cualquiera de las normas o procedimientos internacionales, o concordar totalmente sus reglamentaciones o métodos con alguna norma o procedimiento internacionales, deberá notificarlo inmediatamente a la OACI.

Respecto a los fines y objetivos de la Organización de Aviación Civil Internacional –OACI–, el artículo 44 hace también referencia a la seguridad al prever en su artículo

44, que esta organización deberá *lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional* –inciso a)–; *satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico* –inciso d)–, y *promover la seguridad de vuelo en la navegación aérea internacional*.

El artículo 69 del Convenio dispone que si el Consejo de la OACI considera que los aeropuertos u otras instalaciones y servicios para la navegación aérea de un Estado contratante no son razonablemente adecuados para el *funcionamiento seguro* de los servicios aéreos internacionales, dicho Consejo consultará con el Estado en cuestión y con otros Estados afectados con el objeto de encontrar los medios para remediar la situación y podrá realizar recomendaciones a tal efecto. Esta norma tiene por objeto prevenir riesgos

4. El Anexo 14 del Convenio de Chicago

El Anexo 14 sobre Aeródromos, cuya segunda versión se publicó en julio de 1995, constituye uno de los documentos más importantes aplicable a los aeropuertos. Contiene una serie de normas técnicas que permite que los aeropuertos se construyan, operen y se les proporcione mantenimiento con seguridad.

Las normas y métodos recomendados en este anexo se refieren a las características que deben reunir los aeropuertos, restricciones y eliminación de obstáculos, limitaciones al dominio, ayudas para la navegación aérea, equipos e instalaciones, servicios de emergencia en las terminales aéreas.

Con relación a las emergencias, este documento incluye su planificación. Ésta comprende casos de seguridad técnica y pública; el nivel de servicios que deben prestar y proporcionar los cuerpos de salvamento y extinción de incendios, el traslado de aeronaves inutilizadas; servicios de dirección en plataforma y de aeronaves en tierra.

5. Anexo 17 al Convenio de Aviación Civil Internacional –Chicago, 1944

Este anexo tuvo su origen en la sesión extraordinaria celebrada por la OACI en junio de 1970, como consecuencia del aumento de actos criminales que pusieron en peligro la seguridad de la aviación civil hacia fines de los años sesenta y ha sufrido varias enmiendas a partir de su publicación en 1974.

Los 18 anexos técnicos del Convenio de Chicago contienen normas y métodos recomendados relacionados con la seguridad de la aviación civil, estableciendo disposiciones con carácter uniforme sobre diversas materias a los fines de prevenir riesgos

como, por ejemplo: licencias del personal aeronáutico, aeródromos, transporte de mercancías peligrosas; pero el más importante en esa materia es el Anexo 17 sobre *Seguridad, Protección de la Aviación Civil contra los Actos de Interferencia Ilícita*, cuya última versión es la quinta, aprobada en diciembre de 1992.

Las especificaciones de seguridad de la aviación han sido reforzadas por un manual que, con carácter confidencial, es utilizado por las administraciones nacionales, explotadores aéreos y aeroportuarios en sus programas de seguridad.³

Cabe señalar que el Convenio de Chicago definió la seguridad de la aviación, en este anexo, como *la combinación de medidas y recursos humanos y materiales destinados a salvaguardar a la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita*.

Este concepto podría ser ampliado a efectos de cubrir los distintos riesgos a que está expuesta la aviación civil.

Así podría afirmarse que la seguridad aérea está constituida por el personal, instalaciones, equipos, procedimientos, normas técnicas y jurídicas, que tienen por objeto proteger a la aviación civil, tanto en la infraestructura como en el espacio aéreo, de los riesgos inherentes a esa actividad y de los hechos ilícitos que puedan afectarla.

Cada Estado debe adoptar planes y procedimientos a efecto de proporcionar un nivel mínimo de seguridad en condiciones normales de operación y que puedan ampliarse en caso de que se vea amenazada la seguridad. Dicha seguridad exige una cooperación estrecha entre los Estados.

Conforme a lo dispuesto en este anexo, los Estados deben establecer un programa nacional de seguridad de la aviación civil con el objeto de proteger la seguridad, regularidad y eficacia de la aviación civil internacional, proporcionando reglamentos, métodos y procedimientos contra los actos de interferencia ilícita. Cada Estado evaluará de manera constante el grado de amenaza existente en su territorio, teniendo en cuenta la situación internacional a los efectos de ajustar sus programas nacionales de seguridad.

Por otra parte, cada Estado contratante designará la autoridad competente dentro de su administración, la que será responsable de la preparación, ejecución y cumplimiento de sus programas nacionales de seguridad, los que deben ser comunicados a la OACI. Esa autoridad deberá definir y asignar las tareas correspondientes entre las dependencias del Estado, los operadores de aeropuertos y otras partes interesadas, coordinando las actividades en caso de emergencia.

Asimismo, los Estados deben elaborar un programa de seguridad aplicable a los aeropuertos internacionales teniendo en cuenta las necesidades del tráfico aéreo internacional, designando la autoridad responsable de coordinar la aplicación de las medidas de seguridad en los mismos.

³ Luis Tapia Salinas y Enrique Mapelli, *Ensayo para un Diccionario de Derecho Aeronáutico*. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 1991, pp. 121 y ss.

También resulta obligatoria la creación de comités de seguridad y facilitación en los aeropuertos con el objeto de que presten asesoramiento sobre la elaboración y coordinación de medidas y procedimientos de seguridad en las terminales aéreas internacionales.

Este anexo, asimismo, establece que en los aeropuertos internacionales deben existir planes de emergencia para proteger a los aeropuertos e instalaciones terrestres utilizados por la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita.⁴

Del análisis del anexo y del Manual de Seguridad de la OACI, se desprende que los programas nacionales de seguridad de la aviación civil y de los aeropuertos internacionales tienen por objeto proteger la seguridad de la aviación civil sobre los actos de interferencia ilícita. Sin embargo, los planes de emergencia de los aeropuertos, que integran los citados planes, contienen disposiciones para prevenir no sólo este tipo de actos, sino también toda clase de emergencias que puedan producirse en los aeropuertos, conforme lo expresado en el Manual de Servicios de Aeropuertos, parte 7: *Planificación de Emergencias en los Aeropuertos*.

En el Anexo 17 existen una serie de recomendaciones relativas a la cooperación internacional, ya que se solicita a los Estados contratantes a cooperar con otros Estados para adaptar sus programas nacionales de seguridad cuando fuera necesario, incluir en sus acuerdos bilaterales una cláusula relativa a la seguridad aeronáutica y asegurar las medidas especiales de seguridad formuladas por otros Estados con respecto a determinados vuelos. Asimismo, debería incluirse en estos convenios una cláusula que contemple las inspecciones recíprocas de las instalaciones aeroportuarias, o bien que celebren acuerdos bilaterales especiales al respecto.

6. El Manual de Seguridad para la Protección de la Aviación Civil Contra los Actos de Interferencia Ilícita

Si bien los manuales de la OACI no son obligatorios para los Estados, tienen una gran importancia en el desarrollo seguro de las operaciones aéreas y aeroportuarias, y la mayoría de los Estados consideran sus recomendaciones en sus reglamentaciones internas.

⁴ Contenido del anexo: *Capítulo 1: Definiciones*. Se refiere a la aplicación de los términos utilizados en su texto, al igual que los demás anexos; *Capítulo 2: Generalidades*: Fines y objetivos en los que se contempla fundamentalmente la seguridad de los pasajeros, tripulación, personal de tierra y el público en general. Se establece, asimismo, la autoridad competente; *Capítulo 3: Organización*: Cooperación y coordinación, pasajeros y tripulantes; *Capítulo 4: Aeródromos*: Establecimiento de los programas de seguridad, adopción de medidas adecuadas en las instalaciones, movimiento de personas y pasajeros, revisión de equipajes, carga, correo y suministros, vigilancias especiales, etc.; *Capítulo 5: Programa de Seguridad de los Explotadores*; *Capítulo 6: Información e informes*.

El Manual Doc. 8973/4 publicado en 1971, y su quinta edición de 1996, complementa lo establecido en el Anexo 17 sobre Seguridad, siendo su contenido el siguiente: asignación de responsabilidades; preparación y aplicación de un programa nacional de seguridad, control de las zonas restringidas de un aeropuerto y revisión de pasajeros, equipaje y mercancías, medidas de seguridad de las aeronaves en vuelo, instrucción y capacitación como métodos a adoptar en los actos de interferencia ilícita e intercambio de información e informes.

7. El Manual de Planificación de Emergencia en los Aeropuertos

Cabe, asimismo, señalar que la OACI ha elaborado un Manual de Servicios de Aeropuertos que en su parte 7 se refiere a la *Planificación de Emergencias en los Aeropuertos*. La primera edición de este documento –Doc. 9137-AN/898– es de 1980, y la segunda de 1991.

Este manual contiene recomendaciones relativas a los planes de emergencias en los aeropuertos que deben elaborarse sobre la base de normas sobre la organización del personal y servicios que deben intervenir en cada uno de los siniestros, procedimientos generales y especiales para hacer frente a todo tipo de emergencias. Asimismo, cuenta con anexos que contienen mapas de los aeropuertos y sus cercanías, la nómina de personas y servicios que deben intervenir en esas emergencias, el inventario de los bienes con que se cuenta; así como también los convenios celebrados con las instituciones que prestan apoyo a los aeropuertos.

Si bien es dificultoso fijar un plan de emergencia standard para los distintos Estados ya que su aviación civil y su administración pública están organizadas de manera diferente, las recomendaciones de este manual constituyen un valioso aporte a los efectos de que cada Estado elabore su propio plan.

Cabe destacar que el manual contiene una recomendación relativa a los simulacros de emergencia que deben realizarse en los aeropuertos con el objeto de capacitar al personal, obtener su trabajo coordinado, comprobar si la organización y los procedimientos adoptados son eficientes o no; así como también verificar si los sistemas de comunicación funcionan eficazmente.

Los simulacros se pueden llevar a cabo respecto a una aeronave accidentada, incendio en las instalaciones aeroportuarias, amenaza de bomba, interferencia ilícita de aeronaves.⁵

⁵ Los simulacros pueden ser: **Abiertos**, cuando todo el personal que cumple funciones en las diversas áreas del aeropuerto sabe que se realizará un simulacro; **Cerrados**, cuando quienes tendrán que enfrentar la emergencia simulada desconocen que se trata de un simulacro; **Mixtos**, cuando parte del personal de los servicios del aeropuerto conoce que se realizará un simulacro y la otra parte lo ignora, o bien cuando ese personal conoce ciertos aspectos del simulacro, pero ignora otros.

Para que estos simulacros sean eficientes es necesario que se lleven a cabo convenios entre la autoridad de un aeropuerto y los diferentes servicios involucrados.

8. Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Actos Cometidos a Bordo de Aeronaves –Tokio, 1963

En 1963 se celebró, en Tokio, una conferencia internacional convocada por la OACI, dando origen a la Convención de Tokio, o más apropiadamente al *Convenio sobre infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves*.

Como antecedente de esta Convención podemos citar el artículo 12 del Convenio de Chicago que dispone que “*cada Estado contratante se compromete a asegurar que se procederá contra todas las personas que infrinjan los reglamentos aplicables*”.

El propósito básico que tuvieron los Estados contratantes al celebrar el Convenio de Tokio fue el de resolver las dificultades de orden procesal que se producían ante la necesidad de enjuiciar a quienes habían cometido un delito a bordo de una aeronave en vuelo.

Pero pueden reconocerse otros objetivos en la Convención, tales como conformar la jurisdicción del Estado de matrícula sobre los delitos cometidos a bordo de una aeronave en vuelo; conferir poder al comandante, en orden a aumentar la seguridad del vuelo; definir las obligaciones del Estado en el cual la aeronave aterriza después de la comisión del delito, y tratar el tema del apoderamiento ilícito de aeronaves.⁶

Este Convenio está dirigido a someter determinados hechos punibles bajo la esfera del derecho internacional. Así, el artículo 1o. del mismo enumera los delitos a que se aplica: 1. Infracciones a las leyes penales. 2. Los actos que, sean o no infracciones, puedan poner o pongan en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes en la misma, o que pongan en peligro el buen orden y la disciplina a bordo.

La norma no ha definido o identificado los actos que quedan bajo la órbita de la Convención, ya que la legislación nacional prevalece dentro del país respectivo y por lo tanto le corresponde a cada Estado, en particular, la determinación acerca de lo que constituye un delito conforme su ordenamiento penal.

La Convención de Tokio puede considerarse como una primera tentativa en la elaboración de una normativa internacional frente al problema de la “piratería aérea”, pero debieron suprimirse algunas disposiciones que estaban contenidas en el proyecto y que establecían normas mucho más rigurosas referidas a la extradición, detención de los delincuentes y el castigo aplicable a los mismos.

⁶ Robert Boyle, jefe de la delegación de los EE.UU. en la Conferencia de Tokio, citado por Nancy Douglas Joyner, *Aerial Hijacking as an International Crime*. Oceania Publications Inc., N.Y., 1974, p. 127.

9. Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves –La Haya, 1970

Al poco tiempo de suscribirse la Convención de Tokio, se detectaron una serie de insuficiencias en la misma y además se produjeron una enorme cantidad de actos de “piratería aérea” que tornó la situación más delicada. Durante 1970 se suscitaron cerca de 95 casos de interferencia ilícita de aeronaves que pusieron en peligro la vida de más de ocho mil personas.

En 1969 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, en Sesión Plenaria 1831, la Resolución N° 2551,⁷ a través de la cual los Estados manifestaron su preocupación por los actos de interferencia ilícita en la aviación civil internacional.

En la misma se expresa que tales actos pueden poner en peligro la vida y la salud de los pasajeros y tripulación, y pide “a los Estados que tomen todas las disposiciones apropiadas para asegurar que en sus respectivas legislaciones nacionales se establezca una estructura adecuada para adoptar medidas jurídicas eficaces contra toda clase de actos ilícitos de injerencia, apresamiento u otro ejercicio perjudicial de control por la fuerza o de amenaza de tales actos respecto de aeronaves civiles en vuelo”.

Se insta, asimismo, a los Estados a asegurar el enjuiciamiento de los que cometan tales actos y que apoyen sin reservas los esfuerzos de la OACI para la preparación y aplicación de un convenio en el cual se declare que el apresamiento de una aeronave civil constituye un delito punible.

Por último, esta resolución insta a los Estados a que ratifiquen o se adhieran al Convenio de Tokio.

Cabe también destacar que en 1970 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, en Sesión Plenaria 1914, la Resolución N° 2645,⁸ en una fecha muy cercana a la firma del Convenio de La Haya.

Esta Resolución se refiere de manera genérica a la interferencia ilícita en la aviación civil y pide a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para evitarlos.

Asimismo, este documento condena todo acto de desviación de aeronaves u otras injerencias en viajes aéreos civiles y todo acto de violencia que pueda cometerse contra los pasajeros, tripulaciones, aeronaves, instalaciones de navegación aérea, comunicaciones aeronáuticas y toma de rehenes.

⁷ Naciones Unidas, Resolución N° 2551, *Desviación por la fuerza de aeronaves civiles en vuelo* – XXIV período de sesiones, sesión plenaria 1831 del 12 de diciembre de 1969.

⁸ Naciones Unidas, Resolución N° 2645, *Desviación a mano armada de aeronaves o injerencia en los viajes aéreos civiles* – XXV período de sesiones, sesión plenaria 1914 del 25 de noviembre de 1970.

Es importante señalar que esta Resolución se adhiere a la declaración formulada por la Asamblea de la OACI en su periodo extraordinario de sesiones de 1970 y que fue denominada Resolución A 17-1.

Ante el gran número de secuestros aéreos perpetrados durante 1970, la OACI celebró una asamblea extraordinaria en Montreal que aprobó 24 resoluciones y apéndices destinados a prevenir y reprimir los actos de apoderamiento ilícito de aeronaves, y proteger así la aviación civil.

De todas esas resoluciones sólo se encuentra vigente la Resolución A 17-1,⁹ conocida como la “*Declaración de Montreal*”, que condena todos los actos de violencia dirigidos contra aeronaves, pasajeros y tripulaciones, aeropuertos y otras instalaciones y servicios utilizados por el transporte aéreo civil internacional.

Asimismo, dispone que hasta tanto entren en vigor convenios internacionales al respecto, los Estados deben adoptar todas las medidas eficaces para disuadir y prevenir la comisión de tales actos y para asegurar, de conformidad con sus legislaciones nacionales, el enjuiciamiento de los autores de los mismos.

Por último, insta a los Estados lleven a cabo acciones para poner fin a todos los actos que comprometan el desarrollo seguro y ordenado del transporte aéreo internacional, y que se apliquen, lo antes posible, las decisiones y recomendaciones de la Asamblea de la OACI.

En respuesta a todo lo expuesto, la OACI convocó una asamblea extraordinaria, que se reunió en Montreal entre el 16 y el 30 de junio de 1970. Dicha asamblea realizó tres proposiciones fundamentales: 1. Que se produjera una aceptación más amplia del Convenio de Tokio; 2. Que los Estados convocaran a una conferencia diplomática a celebrarse en La Haya; 3. Que los Estados consintieran en obligarse por medio de una convención que hiciera del apoderamiento ilícito de una aeronave un delito internacional.

En esa conferencia participaron representantes de setenta y siete Estados y observadores de doce organizaciones interesadas en la aviación civil.¹⁰

Según Tapia Salinas, la Convención de La Haya “*constituye hasta el presente el más importante paso dado en el campo del derecho internacional para la represión de esta clase de delitos, aunque se hayan demostrado, prácticamente, las dificultades de su aplicación*”.¹¹

⁹ OACI. *Resolución A 17-1*. Asamblea en periodo extraordinario celebrada en Montreal del 16 al 30 de junio de 1970.

¹⁰ Quizás el hecho que más influyó directamente en la misma fue el llamado incidente “*Dawsons Field*”, ocurrido en septiembre de 1970. El mismo se produjo cuando cuatro aviones fueron desviados al desierto jordano, donde fueron retenidos por miembros del Frente Popular para la Liberación de Palestina. Este acto de chantaje político puso de manifiesto que, para enfrentar actos de tal naturaleza, era indispensable una inmediata cooperación internacional, no sólo para llenar los vacíos que presentaba la Convención de Tokio en materia de enjuiciamiento, sino también para lograr soluciones que impidieran la repetición de hechos similares.

¹¹ L. Tapia Salinas, *Curso de derecho aeronáutico, ob. cit.*, p. 510.

El preámbulo de la Convención destaca la urgencia de la conferencia y sus objetivos:

Considerando que los actos ilícitos de apoderamiento o ejercicio del control de aeronaves en vuelo ponen en peligro la seguridad de las personas y los bienes, afectan gravemente a la explotación de los servicios aéreos y socavan la confianza de los pueblos del mundo en la seguridad de la aviación;

Considerando que la realización de tales actos preocupa gravemente;

Considerando que a fin de prevenir tales actos es urgente prever las medidas adecuadas para sancionar a sus autores...

Esta Convención fue el primer acuerdo multilateral que se ocupó, en forma exclusiva, del apoderamiento ilícito de aeronaves, aunque no va más allá que los delitos tipificados en la Convención de Tokio de 1963.

Al respecto el profesor Schutz sostuvo que mientras que por una parte contiene la primera definición legal del delito, por otra parte su campo de aplicación está todavía limitado al apoderamiento de una aeronave cometido por personas “a bordo”, por lo que excluye del alcance de sus disposiciones todas las tentativas realizadas en tierra y todos los actos de violencia dirigidos contra otros servicios o instalaciones de la aviación civil, como equipos de radio, torre de control e infraestructura de tierra.¹²

Se presentaron ciertos problemas respecto a la adopción de un término que fuera verdaderamente descriptivo del acto de *interferencia ilícita de una aeronave*.

Este delito recibió numerosas denominaciones, tales como: *piratería aérea, secuestro de aeronaves, extorsión de aeronaves, apoderamiento antijurídico, apoderamiento ilegítimo, apoderamiento ilícito, interferencia ilícita, dominio ilícito de aeronaves, agresión armada contra aeronaves en vuelo, agresión armada contra aeronaves en líneas regulares, desviación compulsiva, infracciones a bordo de una aeronave, ataques contra la seguridad aérea en vuelo, atentados contra la aviación civil, captura ilícita de aeronaves, control ilícito de aeronaves, apropiación de aeronaves, terrorismo aéreo, etcétera*.¹³

La expresión más conocida y difundida es la de “*piratería aérea*”, que ha recibido fuertes críticas. Al respecto el profesor Luis Tapia Salinas señala que “... *obligar a cambiar la ruta a una aeronave mediante la coacción o amenaza de realización de un mal a la tripulación o a los pasajeros, no puede recibir, por inapropiada, la denominación de ‘piratería’, pues aparte del marcado sabor maritimista de la expresión,*

¹² Hans-Joachim Schutz, *The framework of International Law relating to the suppression of seizures of aircraft and other acts of violence against international civil aviation*. Law and State, volume 13, Rep. of Germany, 1976, pp. 59 y 60.

¹³ Harry Awner S. y Ramón Rivas M., *La llamada “piratería aérea” en el Derecho Internacional*, Editorial Jurídica de Chile, 1988, pp. 5 y 6.

vinculada con tradiciones y determinadas épocas históricas, es sabido que el término 'piratería' supone, en la casi totalidad de los casos y entre otras condiciones, una actividad y violencia realizadas desde fuera del buque o nave por medio de la intimidación desde tierra o desde otro buque o aeronave o por medio del abordaje".¹⁴

Este término, a pesar de haber sido propuesto en la Conferencia de Tokio de 1963, fue rechazado, teniendo en cuenta que el delito en análisis tiene generalmente una finalidad política distinto de la piratería.

La definición del delito de apoderamiento ilícito de aeronaves fue una tarea dificultosa, debido a que muchas legislaciones nacionales, como las de Estados Unidos, Australia y Argentina, contemplaban conductas delictivas que iban mucho más allá de lo que el comité jurídico de la OACI estaba dispuesto a aceptar.

Finalmente se adoptó una definición que cubriera razonablemente cualquier acto de interferencia ilícita que pudiera cometerse, tanto por el autor del mismo como por el cómplice. Así, el artículo 1o. del Convenio de La Haya define el delito en análisis, de la siguiente manera:

Comete un delito....toda persona que, a bordo de una aeronave en vuelo:

a. Ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma, o intente cometer cualquiera de tales actos.

b. Sea cómplice de la persona que cometa o intente cometer cualquiera de tales actos.¹⁵

Respecto a las obligaciones de los Estados contratantes, en términos generales se refieren a:

1. La detención del delincuente o del presunto delincuente, o la adopción de otras medidas para asegurar su presencia; 2. La investigación preliminar de los hechos; 3. La notificación a los Estados interesados de la detención de tal persona; 4. La obligación, ya sea de extraditar o enjuiciar al presunto delincuente; 5. Las distintas obligaciones relativas a la extradición; 6. La adopción de todas las medidas apropiadas tendientes a que el comandante de la aeronave recupere o mantenga su control; 7. Las facilidades para la continuación del viaje; 8. La devolución, sin demora, de la aeronave y su carga a sus legítimos poseedores; 9. El compromiso de los Estados contratantes de prestarse unos a otros la mayor ayuda posible en lo que respecta a todo proceso penal relativo a este delito; y 10. La notificación lo antes posible al Consejo de la OACI de cualquier información relativa al delito y sus consecuencias.

¹⁴ L. Tapia Salinas, *Curso de Derecho Aeronáutico*, Barcelona, Editorial S.A., 1980, p. 501.

¹⁵ La posición de Estados Unidos fue contraria a esta norma, por cuanto consideraban que se excluía de la calificación delictual a las personas que no se encontraban a bordo de la aeronave, pero que de una manera u otra colaboraban con la comisión del ilícito.

El Convenio de La Haya adoptó muchas de las disposiciones de la Convención de Tokio, particularmente lo relativo a la continuación del viaje por parte de los pasajeros y tripulantes, la devolución de la carga, la detención del presunto delincuente y la investigación; sin embargo, debemos destacar las principales obligaciones introducidas por el Convenio de La Haya. La primera es que cada Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre los delitos especificados en ese Convenio; en cambio en la Convención de Tokio sólo se refiere al Estado de matrícula. Por otra parte, el Convenio de La Haya obliga a los Estados contratantes a establecer penas severas para los delitos, y el Estado en cuyo territorio se encuentre el presunto delincuente, si no procede con la extradición del mismo, está obligado, sin excepción alguna, a someter el caso a sus autoridades competentes.

10. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Aviación Civil –Montreal, 1971

Al poco tiempo de suscribirse el Convenio de La Haya de 1970, se produjeron una serie de hechos que no estaban contemplados en el mismo; es decir, actos de sabotaje que no encuadraban en el concepto de “piratería aérea”, tales como atentados a aeronaves que se encontraban en tierra, comunicación de informaciones falsas y destrucción de instalaciones en tierra. Frente a estos acontecimientos se hace necesario crear un instrumento destinado a prevenirlos y ampliar así los tipos delictivos contemplados en el Convenio de La Haya.

Fue así que se celebró una conferencia diplomática en Montreal, aprobándose el 23 de septiembre de 1973 el *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil*. Al respecto el profesor Tapia Salinas manifiesta que este instrumento internacional, “*junto con los dos anteriores, forma parte de la trilogía de convenios que tienden a asegurar de una forma preventiva y represiva los atentados contra la navegación aérea*”;¹⁶ es decir, que podríamos afirmar que la Convención de Montreal constituye una versión perfeccionada del de La Haya.

Charles Atala sostiene que la Convención de Montreal “*trata de cubrir las lagunas y tiende tímidamente hacia una internalización de los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil*”.¹⁷ Debemos destacar que la gran diferencia entre ambos convenios reside en que la de Montreal crea nuevos tipos delictivos, incluyéndose aquellas figuras delictivas dirigidas contra la seguridad de la aviación civil; es decir,

¹⁶ L. Tapia Salinas, *ob. cit.*, p. 522.

¹⁷ Charles Atala, *Le Hijacking Aérien ou la maîtrise illicite d'aéronaf hier, aujuord'hui, demain*, Ottawa, 1973, p. 10.

que va más allá del apoderamiento ilícito de una aeronave, sino que incluye también los ataques o tentativa de ataques contra aeronaves o personas a bordo, contra aeropuertos, instalaciones o servicios de la navegación, independientemente que el delincuente se encuentre a bordo o no de una aeronave que esté en vuelo o en tierra.

Las figuras delictivas contempladas en el Convenio de Montreal se encuentran consideradas en su artículo 1o.:

- 1) Actos contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo y actos de violencia que, por su naturaleza, constituyen un peligro para la seguridad de la aeronave.
- 2) Destrucción de una aeronave en servicio o que la incapacite para el vuelo o que constituya un peligro para la seguridad de la aeronave en vuelo.
- 3) Coloque o haga colocar un artefacto en la aeronave capaz de destruirla o cause daños que la incapacite para el vuelo o que constituya un peligro para su seguridad.
- 4) Destruya o dañe las instalaciones o servicios a la navegación aérea o perturbe su funcionamiento o ponga en peligro la seguridad de las aeronaves en vuelo.
- 5) Comunique informes falsos.

Cabe destacar que este instrumento contempla las definiciones de aeronave en vuelo (desde el momento en que cierran las puertas, finalizado el embarque, hasta el momento en que abren las puertas para el desembarque) y aeronave en servicio (desde que el personal de tierra o tripulación comienza las operaciones previas a un vuelo hasta veinticuatro horas después del cualquier aterrizaje).

Las obligaciones de los Estados contratantes son básicamente las mismas que las establecidas en el Convenio de La Haya. Sin embargo, el artículo 10 introduce una importante modificación al disponer que los Estados contratantes procurarán tomar las medidas que sean factibles para impedir la comisión de los delitos mencionados en el artículo 1o. de la Convención. Asimismo, el artículo 12 extiende la obligación de informar que tienen los Estados más allá de lo consagrado en las convenciones de Tokio y La Haya. Esta norma dispone que *“todo Estado contratante que tenga razones para creer que se vaya a cometer un delito previsto en el artículo 1o., suministrará, de acuerdo con su ley nacional, toda información pertinente de que disponga a los demás Estados que en opinión sean los mencionados en el párrafo 1 del artículo 5o.”* Según Knut Hammarskjöld *“esta obligación de advertencia es realmente nueva en el derecho internacional y será, así se espera, de gran utilidad en el combate en contra de los actos ilícitos que son perjudiciales para la seguridad de la aviación civil”*.¹⁸

¹⁸ Knut Hammarskjöld, “Air piracy as an international crime: suggestions for international action”, *International Review of Criminal Policy*, New York, 1976, p. 16.

11. Protocolo de Montreal de 1988 para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, complementario de Montreal, 1971

Con el propósito de mejorar el sistema jurídico constituido por los convenios de Tokio de 1963, La Haya de 1970 y Montreal de 1971, el Consejo de la OACI convocó a una Conferencia Internacional de Derecho Aéreo que se realizó en Roma entre el 28 de agosto y el 21 de septiembre de 1973, con el objeto de analizar la suscripción de un proyecto de convenio y de protocolo sobre la seguridad de la aviación civil internacional.

Esta fue la primera vez que la organización convocó a una reunión de esa naturaleza sin que existiera un texto previo para examinar, ya que el comité jurídico de la OACI no pudo llegar a un acuerdo sobre los documentos que se pudieran recomendar.

En el 26o. periodo de sesiones de la Asamblea, que se celebró en los meses de septiembre y octubre de 1986, la delegación de Canadá presentó al comité jurídico de la OACI de esa reunión la nota A26-4 mediante la cual manifestaba su preocupación por los actos de violencia cometidos en los aeropuertos en los últimos años, recomendándose a dicha Asamblea que incluyera en el programa de trabajo del comité jurídico de la OACI la elaboración de un instrumento jurídico para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos.¹⁹

La citada nota fue remitida a la comisión jurídica, quien a su vez remitió a la Asamblea una recomendación, que mediante Resolución A26-4 exhortó al Consejo a convocar a una reunión del comité jurídico.

En su 119o. periodo de sesiones, el Consejo de la OACI aprobó, con fecha 18 de noviembre de 1986, el programa general del trabajo del comité jurídico, convocando al subcomité especial del mismo del 20 al 30 de enero de 1987. Basado en lo propuesto por el mencionado subgrupo se aceptó la idea de aprobar un proyecto de protocolo y de preámbulo y se presentaron los respectivos textos al Consejo de la OACI.

La conferencia diplomática reunida en Montreal entre el 9 y 24 de febrero de 1988 estuvo integrada por delegados de 81 países y se aceptó, por consenso, el Protocolo en análisis. El objetivo fundamental de la reunión fue calificar como delitos internacionales a los “*actos de violencia*” cometidos en los aeropuertos civiles. Los textos aprobados durante la Conferencia constan de tres considerandos y nueve artículos. Debemos tener en cuenta que: i) el Protocolo complementa el Convenio de Montreal de 1971, y ii) que varios países, entre ellos la República Argentina, ha incluido en sus códigos figuras penales similares.

¹⁹ Comité jurídico de la OACI, 26o. periodo de sesiones, Montreal, 28 de abril-13 de mayo de 1987.

El Protocolo de Montreal de 1988 ha sido declarado complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Aviación Civil – Montreal, 1971, aprobado en la República Argentina por la Ley N° 20411 (Boletín Oficial 22 de abril de 1973).

El citado Protocolo aprobado en la República Argentina por Ley N° 23915, publicada en el Boletín Oficial del 22 de abril de 1991, se refiere a los actos de violencia que ponen o pueden poner en peligro la seguridad de las personas en los aeropuertos o que comprometen el funcionamiento seguro de los aeropuertos.

Del análisis de los considerandos que forman parte del texto aprobado podemos afirmar que:

- i) El Protocolo se refiere a actos de violencia que ponen o puedan poner en peligro la seguridad de las personas en los aeropuertos o que comprometan el funcionamiento seguro de los mismos;
- ii) Se deben tomar medidas a fin de prevenir tales actos y sancionar a su autores;
- iii) Lo dispuesto en este Protocolo se debe complementar con las normas contenidas en los capítulos 3 y 4 del Anexo 17 al Convenio de Chicago, referidos a los manuales de seguridad que debe preparar cada país contratante y la programación del funcionamiento de los aeropuertos adoptando las medidas adecuadas.

La parte dispositiva del Protocolo contiene cuatro calificaciones de conductas ilícitas:

- 1) ejecutar un acto de violencia contra una persona en un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional, que cause o pueda causar lesiones graves o la muerte;
- 2) destruir o causar graves daños en las instalaciones de un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional;
- 3) destruir o causar graves daños en una aeronave que no esté en servicio y esté situada en el aeropuerto;
- 4) que perturbe los servicios aeroportuarios.

Los actos referidos previamente deben poner en peligro o poder poner en peligro la seguridad del aeropuerto para ser considerados delitos.²⁰

El Protocolo incorpora al Convenio de 1971 la tipificación de una conducta no contemplada, ya que incluye la lista de actos ilícitos que atentan contra la seguridad

²⁰ L. Tapia Salinas, *Derecho Aeronáutico*, Barcelona, Editorial Bosch, 1993, pp. 698 y ss.

de la aviación civil, facilitando así su represión. Cabe destacar que la efectividad real del Protocolo requiere de su inclusión dentro de las legislaciones penales de los países que lo han ratificado, con especificación de la pena.

Cabe, asimismo, destacar que la conferencia diplomática consideró al acto de violencia contra los aeropuertos como un delito internacional, a los efectos que el delito pueda ser juzgado y se le pueda aplicar la correspondiente pena.

Es importante señalar que el artículo 3 del Convenio de Montreal de 1971 dispone que *“los Estados contratantes se obligan a establecer penas severas contra los delitos mencionados en el artículo 1”*.

El carácter de delito internacional se basa principalmente en evitar que el delincuente escape a la sanción penal, cualquiera sea el territorio en que se encuentre cuando es apresado. Es así que el artículo III del Protocolo es explícito al respecto, al establecer que:

Asimismo cada Estado contratante tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre los delitos previstos en el párrafo 1 bis del artículo 1, así como en el párrafo 2 del mismo artículo, en cuanto este último párrafo se refiere a los delitos previstos en dicho párrafo 1 bis, en el caso de que el presunto delincuente se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición.²¹

²¹ Observaciones presentadas ante la secretaría de la OACI:

- a) Ante el informe que la secretaría elevó al comité jurídico mediante el cual se había decidido aprobar el instrumento internacional como un Protocolo adicional al Convenio de Montreal de 1971, hubo algunos países como Australia y Nigeria, como así también un observador de IFALPA, que consideraron que era preferible la adopción de un nuevo Convenio, pero la mayoría de los países convino la aprobación de un Protocolo.
- b) La República Argentina propuso agregar como delito el acto de comunicar informaciones falsas que pudiera significar o producir un peligro para el funcionamiento y seguridad de los aeropuertos, solamente para el caso de que se ponga en peligro la seguridad de una aeronave en vuelo.
- c) Las representaciones de Cuba, Ecuador y Australia sostenían que las instalaciones existentes fuera de los aeropuertos se consideraran como bienes jurídicos expresamente protegidos.
- d) IFALPA consideró que cualquier normativa relativa a la colocación de una bomba u otro artefacto similar debía considerarse como un delito aparte.
- e) IATA y la República de Chile estimaron que las medidas que pudieran adoptarse en los aeropuertos a los efectos de prevenir delitos, no debía incluirse en el Protocolo, sino que debían considerarse en una revisión al Anexo 17 del Convenio de Chicago.
- f) Australia manifestó que no se realizara una referencia expresa al terrorismo en el nuevo instrumento internacional, ya que consideraba que a los fines de lograr una amplia adhesión al mismo, era necesario concentrarse en aquellos actos que fueran lo suficientemente graves para justificar la adopción de un régimen internacional y tuvieran un alcance amplio para evitar así la exclusión de ciertos delitos.
- g) Francia consideró que el párrafo 1 bis, inciso b) del instrumento, no debía incluirse en el caso de *“una aeronave que no esté en servicio y esté situada en el aeropuerto”*, ya que el Convenio de Montreal de 1971 contemplaba los daños causados a una aeronave en vuelo o en servicio, por lo que no era conveniente incluir en un Protocolo relativo a seguridad en los aeropuertos ese tipo de disposición.
- h) Por último, Estados Unidos expresó que en el proyecto preparado por el comité jurídico quedan comprendidos prácticamente todos los actos terroristas que puedan cometerse en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional.

12. Convenio sobre Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección –Montreal, 1991

Al tomar conciencia los Estados miembros de la OACI de los numerosos atentados contra la actividad aeronáutica que se estaban realizando con explosivos plásticos que no eran detectables por los sistemas de seguridad utilizados en los aeropuertos internacionales y por los operadores aéreos, acordaron la celebración de un convenio internacional con el objeto de obligar a los Estados que lo suscribieran a adoptar un sistema de marcación de explosivos plásticos para su detección.

Mediante la adopción de este Convenio, los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias y eficaces para prohibir e impedir la fabricación, en su territorio, de explosivos sin marcar; impedir, asimismo, su entrada y salida y ejercer un control estricto y efectivo sobre la tenencia y transferencia en su territorio.

Las disposiciones que más resistencia causan a los Estados para suscribir este Convenio son las contenidas en el artículo IV, numerales 2 y 3. La primera establece que cada Estado adoptará las medidas necesarias para que toda la existencia de explosivos plásticos que no estén en poder de las autoridades militares y de policía se destruyan o consuman, se marquen o se transformen permanentemente en sustancias inertes dentro de un plazo de tres (3) años a partir de la vigencia del Convenio. La segunda norma dispone que cada Estado adoptará las medidas necesarias para que todas las existencias de tales explosivos que estén en poder de autoridades militares y de policía y que no estén incorporadas como parte integrante de artefactos militares debidamente autorizados, se destruyan, consuman, marquen o transformen permanentemente en sustancia inertes, dentro de un plazo de quince (15) años a partir de la vigencia de este Convenio.

Por medio de este acuerdo internacional se crea una comisión técnica internacional sobre explosivos, integrada por miembros nombrados por el Consejo de la OACI a propuesta de los Estados partes del Convenio, con facultades para evaluar la técnica en materia de fabricación, marcación y detección de explosivos, comunicar sus conclusiones a los Estados contratantes, por intermedio del Consejo, y realizar a éste las recomendaciones que estime pertinentes.

Finalmente, el Convenio contiene un anexo técnico relativo a la descripción de explosivos y a los agentes de detección.

13. La liberalización y la reglamentación en la seguridad y la protección de la aviación

La liberalización económica producida en las últimas dos décadas no sólo ha provocado cambios en las operaciones y en la estructura del transporte aéreo, lo que ha planteado nuevas cuestiones en el marco regulatorio existente. La privatización, las alianzas entre líneas aéreas, la contratación externa y arrendamiento de aeronaves, la comercialización de aeropuertos y proveedores de servicios de la navegación aérea, tienen también consecuencias en la seguridad y protección de la aviación.

La interrelación entre la seguridad y la liberalización no es un tema nuevo, ya que fue objeto de estudio en la conferencia mundial de transporte aéreo de 1994, en la que se acordó que la liberalización es un objetivo general; reconociéndose, asimismo, la importancia de la seguridad y la necesidad de implementar normas y métodos de seguridad actualizados.

Los Estados deben analizar dos cuestiones básicas en relación con la seguridad y protección al considerar la liberalización económica: las consecuencias que tendrá dicha liberalización; y la manera de garantizar que la seguridad y protección de la aviación no se vea comprometida con los arreglos de la liberalización.

Entre las nuevas situaciones de la liberalización económica que tienen consecuencias sobre la seguridad y protección encontramos: la desaparición gradual de las limitaciones respecto a la designación de líneas aéreas y las disposiciones sobre la propiedad y control nacionales; el surgimiento de alianzas entre líneas aéreas; los códigos compartidos y concesiones entre líneas; la contratación externa de actividades como la reparación y mantenimiento de aeronaves, la administración de operaciones y tripulaciones de vuelos y los servicios de escala; el incremento de arrendamiento de aeronaves; y la comercialización de proveedores de servicios de navegación aérea y aeropuertos.

Muchos Estados han disminuido las limitaciones a las inversiones extranjeras en sus operadores aéreos nacionales, y si bien esta liberalización de la propiedad y control de los transportistas aéreos puede traer ciertos beneficios, también plantea ciertas preocupaciones que están vinculadas con los riesgos que pueden surgir en los casos de “bandera de conveniencia”, por la falta de reglamentación para evitarlas.

El elemento más predominante en las alianzas transnacionales han sido los arreglos de códigos compartidos. Muchos operadores aéreos los han utilizado para ampliar su acceso a los mercados y aumentar los ingresos de las líneas aéreas participantes, ya que les permite ofrecer un servicio de transporte continuo, como si estuvieran utilizando una línea aérea única. Esta práctica ha llevado a la preocupación de los gobiernos en lo que se refiere al cumplimiento de las normas de seguridad. Al respecto,

la OACI ha realizado un amplio estudio,²² que dispone que es esencial clarificar las líneas de responsabilidad en materia de seguridad y protección de la aviación de estos arreglos, dado que los reglamentos técnicos y operacionales pueden variar considerablemente entre el socio de una nueva línea aérea y otro.

Los Estados, asimismo, han adoptado disposiciones liberales para los servicios de escala en sus acuerdos bilaterales de servicios aéreos, y actualmente los servicios de escala se entregan en contratación externa a compañías especializadas. A diferencia de los transportistas aéreos, las compañías de servicios de escala no están obligadas a cumplimentar las disposiciones derivadas de la propiedad nacional y están experimentando un proceso de consolidación a nivel mundial. Esto plantea el problema de si la contratación externa de servicios de escala podría tener consecuencias negativas para la seguridad. Frente a este planteo la OACI realizó un estudio sobre los aspectos de seguridad en esta clase de servicios que llevó a una enmienda de las normas y métodos recomendados –SARPS– contemplados en el Anexo 6 y otros textos de orientación. Estas enmiendas tuvieron por finalidad asegurar que los Estados consideren debidamente los aspectos de la seguridad en los servicios de escala, mediante la certificación y supervisión de los explotadores de aeronaves, aeropuertos y las empresas destinadas a estos servicios.

Asimismo, la secretaría propuso una enmienda a la cláusula modelo de la OACI sobre servicios de escala, a los efectos de que se tenga en cuenta el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad y protección de la aviación. En esta conferencia mundial, mediante una nota de estudio,²³ se presentaron dos modelos de acuerdos de servicios aéreos –MASA– con el objeto de que constituyan una orientación a los Estados en sus relaciones de transporte aéreo; uno para una relación bilateral y otro para una regional o multilateral, y así lograr una armonización de la reglamentación del transporte aéreo internacional y la coordinación mundial del proceso de liberalización en curso. Estos MASA están basados en cláusulas modelo de la OACI sobre diversos artículos de acuerdos de servicios aéreos relativos a capacidad, tarifas, leyes en materia de competencia, aspectos comerciales y disposiciones de seguridad operacional y seguridad de la aviación.

Asimismo, el arrendamiento de aeronaves puede presentar problemas económicos y también relacionados con la seguridad, en los casos 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 a la reglamentación de aeronaves arrendadas, particularmente en el caso de arrendamiento con tripulación. A los efectos de garantizar la clara responsabilidad dentro del cumplimiento de las normas de seguridad de la OACI, se deben incluir dis-

²² OACI. *Circular 269, Repercusiones de la compartición de códigos entre líneas aéreas.*

²³ OACI. ATConf/ 5-WP/17. Conferencia Mundial de Transporte Aéreo, Montreal, 24-29 de marzo de 2003.

posiciones en los arreglos de servicios aéreos, como así también el establecimiento de acuerdos en virtud del artículo 83 bis del Convenio de Chicago.

Mediante nota²⁴ presentada ante la última Conferencia Mundial de Transporte Aéreo de la OACI, se hizo saber que el arrendamiento de aeronaves, con o sin tripulación, ofrece beneficios considerables a los operadores aéreos, permitiendo servicios más amplios y flexibles; brindando, asimismo, la oportunidad para el establecimiento de nuevos transportistas aéreos. Sin embargo, también plantea problemas relativos a la reglamentación económica y de seguridad operacional, por lo que los Estados deberían examinar sus reglamentaciones referidas a la utilización de aeronaves arrendadas que prestan servicios internacionales hacia o desde su territorio, y deberían asegurar el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad operacional, ya sea mediante la incorporación de una normativa apropiada en sus acuerdos de servicios aéreos o mediante el establecimiento de convenios en virtud de lo previsto en el artículo 83 bis del Convenio de Chicago.

Asimismo se propuso un proyecto de cláusula modelo para ser utilizada por los Estados contratantes en los acuerdos de servicios aéreos bilaterales regionales o multilaterales.²⁵

Con relación a la comercialización y privatización de aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea, la principal preocupación se origina en los cambios que se han producido en la propiedad y control de estos órganos anteriormente pertenecientes al Estado, a la transferencia de operaciones de los gobiernos a entes autónomos o al sector privado. En respuesta, la OACI ha elaborado orientaciones para ser utilizadas por los Estados cuando lleven a cabo el análisis de la comercialización o privatización de aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea. La OACI

²⁴ OACI. ATConf/5-WP/9. Conferencia Mundial de Transporte Aéreo, Montreal, 24-29 de marzo de 2003.

²⁵ Cláusula Modelo de Arrendamiento de Aeronaves

Una de las Partes puede impedir la utilización de aeronaves arrendadas en las operaciones de servicios en virtud de este acuerdo cuando dichas operaciones no cumplan con las normas de seguridad operacional y los procedimientos (Seguridad operacional).

Primera opción

Con sujeción al párrafo 1, las líneas aéreas designadas de cada una de las Partes pueden utilizar aeronaves arrendadas de otras líneas aéreas para proporcionar servicios en virtud de este acuerdo, siempre que todas las líneas aéreas participantes en tales arreglos tengan la autoridad adecuada y cumplan con los requisitos que se apliquen a tales arreglos.

Segunda opción

Con sujeción al párrafo 1, las líneas aéreas designadas de cada una de las Partes pueden utilizar aeronaves arrendadas para proporcionar servicios en virtud de este acuerdo, siempre que éste no tuviera como resultado que una línea aérea arrendadora ejerza derechos de tráfico que no tiene.

Este artículo modelo sobre arrendamiento, que se incorporaría en los acuerdos de servicios aéreos, conformaría una suerte de reglamentación, que tendría como finalidad el cumplimiento de todas las cuestiones de seguridad operacional que plantean las aeronaves arrendadas.

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 respectivos anexos. Los Estados deben tener en cuenta que, independientemente del cambio en la propiedad o dirección de esos entes, el mismo es el último responsable de la seguridad, protección y vigilancia económica de sus operaciones.²⁶

Como ya se ha dicho, los sucesos del 11 de septiembre de 2001 produjeron un profundo efecto en la aviación internacional. Además de los efectos negativos sobre los transportistas aéreos, inclusive sobre los seguros por riesgos de guerra, el tráfico, rutas y servicios, empleo, planificación de equipo y la confianza de los usuarios, estos acontecimientos tuvieron un impacto más amplio y a largo plazo sobre toda la industria, adquiriendo la seguridad de la aviación la mayor importancia en todo el mundo. Las amenazas de terrorismo contra la aviación civil tienen así un impacto mayor en los costos de la seguridad por enfrentar estas amenazas, pudiendo afectar el proceso de liberalización.

En lo que respecta a la contratación externa de entidades privadas en la seguridad de la aviación (vigilancia en los aeropuertos), la *Conferencia Ministerial sobre Seguridad de la Aviación*, celebrada en febrero de 2002, declaró que la misma 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 apropiados.

Si bien puede decirse que la liberalización ayuda a crear un medio operativo para establecer servicios aéreos eficaces y competitivos que se podrían traducir en mayores servicios y posibilidades para los usuarios, paralelamente debe sostenerse que la reglamentación de la seguridad y la protección de la aviación garantiza las operaciones aéreas. Por tanto, los Estados deberían tomar medidas para fortalecer y mejorar sus funciones de vigilancia y auditoría de la seguridad, y garantizar la aptitud financiera de los nuevos transportistas a los efectos que puedan cumplir con los requisitos de seguridad y protección de la aviación. En el marco de las relaciones bilaterales, los Estados deberían considerar introducir nuevas disposiciones de seguridad en sus acuerdos de servicios aéreos.

A nivel mundial, la OACI ha desempeñado un activo papel en el cumplimiento de su mandato respecto a la seguridad y protección de la seguridad aérea, y también en la facilitación de la liberalización económica. En respuesta a las nuevas amenazas contra la aviación civil, la OACI elaboró 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. Al mismo tiempo, la OACI está

²⁶ OACI. Doc. 9082, *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea*.

trabajando con los diversos organismos regionales y con los distintos gobiernos a los efectos de implementar estas iniciativas de manera coordinada.

En el ámbito regional, también se han adoptado medidas para incrementar la seguridad; como por ejemplo el programa de la *Conferencia Europea de Aviación* –CEAC–, que contiene evaluaciones de seguridad no sólo para las aeronaves de sus Estados miembros, sino también de otros operadores aéreos de Europa.

La Unión Europea está organizando una *Agencia Europea de Seguridad Aérea*, existiendo proyectos para coordinar planes de seguridad en otras regiones, que incluyen América Central y África.

Por otra parte, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo Internacional –IATA–, realiza auditorías a sus nuevas líneas aéreas miembros y las que vuelven a afiliarse, pero puede ocurrir que la evaluación sobre el cumplimiento de uno de los órganos pueda diferir del otro, porque es fundamental: i) definir con exactitud qué funciones delegan los Estados a un organismo nacional superior a las líneas aéreas y qué funciones se mantienen en manos del Estado, y ii) garantizar que dichos organismos guarden coherencia en los enfoques, sobre todo cuando intervienen terceras partes.

En síntesis, podemos concluir que la reglamentación de la seguridad y la protección de la aviación tendente a garantizar el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil debe considerar los niveles nacional, bilateral, regional y mundial.²⁷

Frente al proceso de liberalización, los Estados deberán garantizar que la seguridad de la aviación no se vea comprometida por los aspectos económicos, y que se establezcan claras líneas de responsabilidad en la celebración de cualquier arreglo de reglamentación económica, en lo que respecta a la vigilancia de la seguridad en un Estado miembro de la OACI o en otra autoridad designada por ese Estado, con respecto a la explotación de aeronaves.

14. Quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo

La Quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo de la OACI –*Retos y Oportunidades de la Liberalización*–, celebrada en Montreal entre los días 24 al 29 de marzo de 2003, a la que concurrí con carácter de observadora por la República Argentina, es parte de una serie de conferencias mundiales convocadas por el Consejo de la OACI para tratar los asuntos relacionados con la reglamentación económica del transporte aéreo internacional.

²⁷ El Convenio de Chicago impone a los Estados contratantes la responsabilidad de que se cumplan las normas y métodos recomendados relativos a la seguridad y protección de la aviación, que constituyen los aspectos más importantes en la operación y desarrollo del transporte aéreo.

Las primeras tres conferencias, en 1977, 1980 y 1985, se concentraron en la coordinación de criterios, así como en la elaboración de las directrices de la OACI y las reglamentaciones en materia de capacidad de las líneas aéreas, los derechos y los servicios no regulares. En la cuarta conferencia celebrada en diciembre de 1994 referida a la *Reglamentación del transporte aéreo internacional: Presente y futuro*, concluyó en la necesidad de llevar a cabo cambios jurídicos, que incluyeran una liberalización progresiva, a fin de adaptar los transportes aéreos ante la nueva situación planteada, pero se dejó claramente expresado que ese cambio se llevaría a cabo en la dirección elegida por cada Estado.

Desde 1994, la globalización, la liberalización y la privatización, como así también la integración regional, siguieron definiendo la economía mundial y las relaciones económicas internacionales. Asimismo, ha surgido un nuevo mecanismo comercial multilateral con el surgimiento, el 1 de enero de 1995, de la *Organización Mundial del Comercio* –OMC–, que posee amplias atribuciones para liberalizar todos los sectores de servicios. La industria aeronáutica, incluyendo los proveedores de infraestructura, servicios y equipos, se han encontrado sujetos a un constante proceso de reajuste en respuesta a las presiones del mercado y a la competencia.

La Quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo se convocó para tratar nuevamente la reglamentación para el sector aeronáutico, específicamente lo concerniente a los aspectos de la liberalización relacionados con la seguridad y protección de la aviación. Se fijaron como objetivos la elaboración de un marco para la liberalización progresiva del transporte aéreo internacional, garantizando la participación efectiva de los países en desarrollo.

En esa conferencia los Estados Unidos presentaron una nota relativa a la *Salvaguardia de la vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación durante el curso de la liberalización económica*.

Con relación a la *Responsabilidad respecto a la vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación*, las diferentes delegaciones presentaron diversas notas al respecto. La delegación de Estados Unidos sostuvo que los Estados contratantes del 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 analizadas con mayor detalle en los anexos del mismo, en los 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. Es así que durante décadas, la mayor parte de los Estados contratantes se limitaban a confiar en que otros Estados llevarían a cabo rigurosamente sus responsabilidades. No obstante, había innumerables indicadores de que estas responsabilidades no se estaban cumpliendo como correspondía. Muchos Estados estaban rezagados 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.

En la misma presentación se afirma que la situación ha mejorado, ya que algunos Estados han empezado a insistir, conforme los derechos que les corresponden, 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 este programa de auditoría a otras esferas además de la vigilancia de la seguridad operacional. Asimismo, en la misma nota, se expresa que otros factores, como la *bifurcación entre el Estado de matrícula y el Estado del explotador*, han complicado la responsabilidad por la vigilancia de la seguridad operacional. Cuando el Convenio de Chicago 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 nacionalidad del Estado de matrícula. El transportista empleaba aeronaves matriculadas en el Estado y su personal de tripulación y de gestión eran nacionales de ese Estado. 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.

Sin embargo —por diversas razones—, los explotadores han empleado cada vez más aeronaves de bandera extranjera. Con más frecuencia, las aeronaves pueden ser arrendadas o intercambiadas y ser explotadas fuera del Estado de matrícula, muchas veces por largos periodos 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 SAARPS 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 quizás nunca, ingresen a su territorio.

Ante esta bifurcación, la principal respuesta de la OACI ha sido realizar una enmienda al Convenio a los efectos de 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 de vigilancia enumeradas en el Convenio. Aunque el artículo 83 bis entró en vigor en 1997, no se ha aplicado de modo generalizado. Aunque se ha notificado a la OACI un número relativamente pequeño de acuerdo bilaterales y las aeronaves de todo tipo, las responsabilidades de vigilancia se encuentran divididas.

Cabe, asimismo, destacar que los explotadores han establecido, cada vez más, vínculos económicos con transportistas extranjeros mediante el establecimiento de códigos compartidos, alianzas y otras relaciones comerciales. Participan más frecuentemente en diversos acuerdos nacionales e internacionales de arrendamiento de aeronaves con tripulación (con tripulantes y gestión operacional), sin tripulación y únicamente con tripulantes técnicos (formas intermedias). Si bien las alianzas pueden ser útiles para “multinacionalizar” la identidad económica de una operación, debe quedar claramente establecido cuál es el Estado que ejerce la vigilancia de la seguridad operacional.

Las propuestas de liberalización van más allá de los derechos de tráfico internacional. Tales propuestas incluyen la liberalización de la reglamentación en relación con la propiedad y el 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 operacional y de la seguridad de la aviación esté claramente establecida.

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 etapa 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 de lo dispuesto en el Convenio de Chicago, 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 de los Estados miembros. Hasta el momento ninguna RCAA ha propuesto expedir un AOC regional.

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. No obstante, los Estados continúan siendo responsables de la idoneidad de la vigilancia, aun cuando empleen recursos externos.

El cumplimiento de los SARPS ha aumentado notablemente en los últimos 15 años –un periodo 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 los Estados de manera individual, 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 estas mejoras, todas las medidas de reglamentación económica futuras deberían elaborarse de modo tal que aseguren que toda explotación esté 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 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.

En síntesis, los Estados Unidos concluyen que en todo nuevo régimen que modifique las reglas tradicionales relativas a cuestiones tales como la propiedad y el control, el 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 equilibrar las responsabilidades, pero recién se ha comenzado a aplicar y algunos Estados no están transfiriendo la totalidad de sus responsabilidades, ya que la mayoría de las aeronaves transferidas al extranjero no están cubiertas por los arreglos contemplados en la citada norma.

Por otra parte, y en relación al mismo tema –*Repercusiones de la liberalización en la seguridad operacional y la seguridad de la aviación*–, Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Cote d’Ivoire, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Jamahiriya Arabe Libia, Kenya, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malwi, Mali, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Swazilandia, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe presentaron una nota en la Conferencia de la OACI a través de la cual realizaron un análisis a fondo del referido tema, sobre estos tres aspectos: promoción de la liberalización, garantía de la seguridad y garantía de la seguridad operacional.

El sector del transporte aéreo en África se ha vuelto cada vez más dinámico, debido a que la liberalización condujo al crecimiento del tráfico, repercutiendo en la seguridad y protección de la aviación.

La Declaración de Yamousooukro relativa a la liberalización del acceso a los mercados del transporte aéreo en África, adoptada por los ministros encargados de la aviación civil, fue ratificada en junio de 2000 por la Organización de la Unidad Africana –OUA–, los jefes de Estado y de Gobierno y entró en vigor el 12 de agosto de 2000.

Teniendo en cuenta que la liberalización tendría repercusiones en la seguridad operacional y en la seguridad de la aviación, el artículo 6.12 de la Declaración de Yamousooukro trata específicamente esta cuestión. En esta disposición se establece que los Estados reafirman sus obligaciones mutuas de proteger la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita y de cumplir con las normas y métodos recomendados –SARPS– de la OACI en el marco del programa de vigilancia de la seguridad operacional. No obstante, y dado que la cuestión de las normas y controles de seguridad operacional y de seguridad de la aviación es muy compleja, debería ser objeto de cooperación y de una asociación bien fundada.²⁸

El programa universal de auditoría de la OACI relativo a la seguridad operacional –USOAP–, que abarca los Anexos 1, 6 y 8 (Licencias del personal, Operación de aeronaves y Aeronavegabilidad), confirmaron la mayoría de estos resultados.

A nivel nacional, las mejoras en la vigilancia de la seguridad operacional supone la actualización de la reglamentación y el aumento de recursos humanos y financieros.

15. *Security*

La seguridad abarca dos grandes áreas: por una parte la que se refiere a la seguridad de los aeropuertos –*security*–, y por otra, la seguridad operacional –*safety*–.

El Anexo 17 del Convenio de Chicago y el Documento OACI 8973/5 - “*Manual de Seguridad para la Protección de la Aviación Civil Contra los Actos de Interferencia Ilícita*” contienen normas y métodos recomendados de la OACI, incluyendo un “Modelo de Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil”.

Adicionalmente existen los acuerdos internacionales vigentes, ya mencionados, que tienen la finalidad del mejoramiento de la seguridad de la aviación civil.²⁹

²⁸ Las carencias más importantes sufridas por los integrantes de la aviación civil en África, en el área de la seguridad operacional, son: a) la ausencia, insuficiencia o carácter obsoleto del marco estatutario; b) la ausencia o insuficiencia de conocimientos técnicos, especialmente en el campo de las operaciones aéreas y aeronavegabilidad; c) la falta de recursos financieros; d) en algunos casos, la deficiencia en la toma de decisiones y la falta de autonomía institucional por parte de las autoridades de aviación civil.

²⁹ La OACI ha colaborado de manera activa en este tema con autoridades aeronáuticas de diversos países y con las aerolíneas, como por ejemplo el seminario de seguridad en tierra promovido por AITAL, que tuvo lugar en la Ciudad de México en noviembre de 1994, en el que participaron jefes de los departamentos de seguridad de varias líneas aéreas, directivos de OACI, Policía Judicial Federal de México y funcionarios de la Aduana de Estados Unidos.

Los aspectos más destacados de seguridad en tierra, que afectan de manera directa a los operadores aéreos, son:³⁰ a) Ingreso de inmigrantes ilegales,³¹ El Sistema AVSEC –Aviation Security– de OACI,³² Tráfico de estupeficientes,³³ Equipos de seguridad en los aeropuertos y amenaza de bombas.³⁴

A nivel empresarial, AITAL ha organizado importantes seminarios para tratar estas situaciones e informar a los operadores aéreos sobre las medidas que deben adoptarse al respecto. Un ejemplo de esto es un seminario que organizó esta asociación con el objeto de dar a conocer a las líneas aéreas la nueva legislación de la Federal Aviation Administration, conforme a la cual las aerolíneas extranjeras que operen en Estados Unidos deben cumplir con un Programa Modelo de Seguridad idéntico al de los operadores estadounidenses.³⁵

16. *Safety*

En sentido general, se entiende por seguridad operacional el estricto cumplimiento de las normas y métodos recomendados por la OACI, respecto de los servicios de transporte aéreo nacional e internacional. Estas normas y métodos recomendados se consideran necesarios para la seguridad de la navegación aérea; es decir, que la misma constituye una vigilancia y constatación persistente de la aplicación de dicha normativa, que requiere así el cumplimiento de *Estándares Internacionales de Seguridad*.

Los *Estándares Internacionales de Seguridad* están constituidos por el conjunto de normas y métodos contenidos en los anexos al Convenio de Chicago. En sentido estricto, estos estándares son las normas y métodos recomendados de carácter técnico, elaborados por la OACI, de conformidad con las competencias que le asigna el Convenio de Chicago, por considerarlos necesarios para proteger la seguridad aérea.

³⁰ Boletín AITAL N° 22, año 5, enero-febrero 1995, pp. 19 y 20.

³¹ Existe suficiente experiencia que permite conocer el perfil de este tipo de inmigrantes, así como detectar las características de documentos falsificados utilizados para ingresar y permanecer de manera ilegal en territorio extranjero.

³² Se ha recomendado la adopción, en cada país, de un “Plan Nacional de Seguridad”, que insta a la legislación local establezca los procedimientos y funciones de cada autoridad involucrada en la seguridad. Las líneas aéreas hacen parte activa de este plan, por lo que es necesario que adopten nuevas tecnologías en la materia.

³³ La Aduana de Estados Unidos organiza seminarios en países de América Latina para instruir sobre los medios utilizados por vía aérea para este tráfico.

³⁴ La prevención de atentados a través de la adopción de procedimientos y tecnologías adecuadas en los aeropuertos debe ser parte de un Plan Nacional de Seguridad.

³⁵ Alemán, Moisés. Boletín AITAL N° 27, año 5, noviembre-diciembre 1995, pp. 15 y ss.



La protección de la aviación civil contra amenazas delictivas y terroristas continúa siendo un desafío importante para todas las autoridades de la aviación civil.

Respecto a la naturaleza jurídica de los anexos al Convenio de Chicago, cabe sostener que son la medida de referencia que posibilita determinar el grado de vigilancia y control de la seguridad aérea que el Convenio de Chicago impone a sus Estados parte y aplicar el más alto grado de uniformidad en la reglamentación aeronáutica, adecuando la normativa de cada Estado a las normas y métodos recomendados por la OACI. Es decir, que los anexos adquieren un carácter indispensable para la uniformidad e internacionalidad legislativa.

La incorporación directa de las normas internacionales en el ordenamiento jurídico de cada Estado signatario del Convenio de Chicago dependerá de lo previsto en sus respectivos sistemas constitucionales. Sin embargo, será necesaria la uniformidad legislativa para garantizar a los usuarios del transporte aéreo una mayor seguridad, por lo que la aplicación uniforme de la normativa vigente, fundamentada en las normas y métodos recomendados por la OACI, constituyen una garantía de control de la seguridad operacional.

Se subraya la relevancia de observar la evolución que siga en la jurisprudencia internacional, el carácter en que se aplican las reglas de los anexos al Convenio de Chicago. La tentación de asimilar el tratamiento de esta normativa al de los Principios Generales del Derecho Aeronáutico y, por tanto, la aceptación de que tanto unas

como los otros pueden llegar a transformarse en normas jurídicas de contenido consuetudinario, que por su repetición y aplicación adquieren carácter obligatorio por ser convenientes al interés jurídico protegido.

Conforme lo dispuesto en el Convenio de Chicago y sus anexos, la responsabilidad del control de la seguridad operacional reside en cada uno de los Estados.

Antes de la formalización del programa la FAA se considera facultada para evaluar el cumplimiento de los estándares internacionales de seguridad en cada país. La FAA viene desarrollando este programa de vigilancia desde 1994 y ha realizado una clasificación de los países en tres categorías:

- i) Categoría I, ACEPTABLE: En esta categoría se encuentran los países que, según los resultados de inspección de la FAA, cumplen y hacen cumplir a las empresas los estándares fijados por la OACI.
- ii) Categoría II, CONDICIONAL: A esta categoría corresponden los países a los que la FAA aprueba de manera condicional el cumplimiento de los estándares internacionales de seguridad, debiendo cumplir con las recomendaciones efectuadas por la FAA a los efectos de mejorar su seguridad, ya que en caso contrario podrían pasar a la categoría III.
- iii) Categoría III, INACEPTABLE: Agrupa a aquellos países que no cumplen con los estándares internacionales de seguridad conforme al resultado de las investigaciones de la FAA.

La clasificación en las categorías II y III tiene graves consecuencias para las líneas aéreas; ya en la categoría III, las aerolíneas no pueden continuar operando en Estados Unidos, mientras que en la categoría II quedan congeladas las *operating specifications* y los términos en que fue autorizada la operación, por lo que esos operadores aéreos no pueden cambiar su equipo ni servir nuevas rutas. Podemos, así, afirmar que las consecuencias prácticas de este programa de vigilancia son comerciales, ya que restringen total o parcialmente las operaciones con Estados Unidos, importante punto para el comercio de América Latina y el Caribe.

El control llevado a cabo por la FAA se realiza principalmente al cumplimiento de los siguientes anexos de la OACI: Anexo I –Licencias del personal–; Anexo 2 –Operación de aeronaves–, y Anexo 3 –Aeronavegabilidad. Y en otros documentos como: Documento 9389 de OACI-AN/919, Manual de Procedimiento para una Organización de Aeronavegabilidad, Documento 8335 de la OACI-AN/879 y Manual de Procedimiento para la Inspección de las Operaciones, la Certificación y la Vigilancia.

La FAA ha presentado una serie de alternativas para la solución de este problema:³⁶

³⁶ Mark W. Burry, *Estrategias de los Transportadores Aéreos para dar Respuestas al Programa de Evaluación de la Seguridad de la Aviación Internacional de la FAA*. Oficina Jurídica de la FAA. Boletín de AITAL, año 7, núm. 34, enero-febrero 1997, pp. 9 y ss.

- a. Los Estados afectados pueden alquilar los servicios de vigilancia con otros Estados que satisfagan las normas de la OACI, solucionando el problema de montaje de una infraestructura adecuada de vigilancia.
- b. Asimismo, se puede contratar la vigilancia a través de compañías privadas o sociedades certificadoras, que puedan asumir la responsabilidad de vigilancia de los Estados.
- c. También se plantea otra posibilidad como la creación de autoridades regionales de aviación, reuniendo así los recursos disponibles de cada Estado. Un ejemplo de esta solución es la *Joint Aeronautical Authorities* –JAA– europea.

Otro importante proceso es el de **recertificación**, mediante la cual la autoridad aeronáutica de cada país certifica a través de un documento –*especificaciones de operación*– que la línea aérea recertificada cumple con las normas mínimas internacionales de seguridad.

Conforme a una propuesta formulada por la Comisión de Aeronavegación, el Consejo de la OACI acordó la implementación de un Programa para la Vigilancia de la Seguridad Operacional, con el objetivo de asistir a los Estados contratantes y garantizar el cumplimiento de las normas OACI por parte de los operadores aéreos.

Este programa ha presentado algunos problemas:³⁷

- i) legislación y reglamentos aeronáuticos;
- ii) estructura institucional de las autoridades aeronáuticas encargadas de la vigilancia;
- iii) falta de recursos y de personal capacitado; y
- iv) deficiencia en los procedimientos de certificación y supervisión de los explotadores.

Respecto al Programa de Vigilancia de la Seguridad de la Aviación Internacional (IASA, *International Aviation Safety Assessment*) por parte de la FAA, en el Forum on Air and Space Law celebrado en Montreal en agosto de 2000, el jurista estadounidense Robert Papkin, señaló que el referido programa

ha sido instrumental para llamar la atención de la comunidad aeronáutica internacional sobre un primordial concepto de gran importancia, descuidado prácticamente durante los primeros cincuenta años de la adopción de la Convención de Chicago. El escrutinio de IASA estableció que muchos países signatarios del Convenio de Chicago no tienen la suficiente capacidad para vigilar la seguridad aérea. Debe darse gran crédito a la FAA por haber despertado la conciencia mundial sobre este aspecto y la magnitud de su descuido.

³⁷ Raymond Ibarra, *Programas de la oaci con relación a la Seguridad Operacional*, boletín AITAL, año 8, núm. 41, marzo-abril 1998, pp. 13 y ss.

[...] El concepto sustentado por IASA, al igual que muchos otros que abogan los Estados Unidos, es sólido [...] Desafortunadamente, las deficiencias en su administración y aplicación han aminorado la efectividad esperada y causado innumerables malos entendidos, e inclusive resentimiento hacia los Estados Unidos. El programa IASA es una iniciativa unilateral de los Estados Unidos promulgada en forma legalmente cuestionable. No lo autoriza claramente la Convención de Chicago. Se ha aplicado en contravención de las condiciones básicas sobre seguridad contenidas en el convenio aéreo bilateral estándar de los Estados Unidos. Su administración no es totalmente transparente, es a menudo arbitraria y arrogante, y carece frecuentemente de consistencia. La mayoría de las políticas y prácticas aplicadas bajo IASA no están escritas y a menudo dependen más de un capricho administrativo que de un proceso administrativo. Y además IASA no se ha armonizado debidamente con la iniciativa sobre vigilancia de la seguridad desarrollada muy cuidadosamente por la OACI durante los pasados cinco años.³⁸

De lo precedentemente expuesto se evidencia la distorsión sufrida por la exigencia de cumplimiento de los estándares internacionales de seguridad, hecho que en la práctica se ha traducido en la restricción de los derechos aerocomerciales consagrados a favor de las empresas cuyos países han sido ubicados en la categoría II por la FAA, generando así ventajas económicas a favor de los operadores aéreos de ese país y, asimismo, vulnerando el principio consagrado en el artículo 44 del Convenio de Chicago, respecto a los objetivos de la OACI, que dice: *“asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional”*. Asimismo es contrario a la Resolución 2625 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1970, dirigida a garantizar las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Frente a estos problemas la OACI convocó a una reunión de directores de aeronáutica civil en noviembre de 1997 con el objeto de llevar a cabo un compromiso mundial con relación al tema de la seguridad mediante un programa caracterizado por: realización de auditorías periódicas, obligatorias y sistemáticas; transparencia en los informes de las auditorías, y divulgación del resultado de las mismas sin que haya lugar a sanción.

La problemática de la seguridad operacional internacional ha tenido un mayor énfasis en los países de Latinoamérica, y ha sido desde la última década un asunto con aspectos políticos y económicos.

La Declaración de Manaos, resultado de la XI Asamblea de la CLAC, este organismo manifestó su preocupación por procedimientos desarrollados por la FAA, que afectan los intereses y derechos legítimos de sus Estados miembros, en sus justos reclamos contra Estados Unidos.

³⁸ Boletín informativo de AITAL, núm. 56, septiembre-octubre 2000.

Es así que la CLAC realizó un importante trabajo para la implementación de un *Sistema Regional para la Vigilancia de la Seguridad Operacional en América Latina*. Mediante la Resolución A 12-4, la CLAC exhortó a los Estados miembros a la creación de un mecanismo multinacional regional, que satisfaga las necesidades comunes que enfrentan los Estados relativas al cumplimiento de sus necesidades para la vigilancia de la seguridad operacional.

Los aspectos básicos del programa son:

- i) Establecer y ejecutar un programa de vigilancia de la seguridad operacional en los Estados participantes, en estrecha coordinación con el Programa Universal de Auditorías.
- ii) Proponer regulaciones y procedimientos uniformes para el otorgamiento de licencias al personal, operación de aeronaves y aeronavegabilidad compatibles con las normas, métodos recomendados y los procedimientos y textos de orientación conexos, formulados por la OACI.
- iii) Promover el asesoramiento y asistencia que requieran los Estados participantes para la implementación y aplicación de las normas y métodos recomendados.
- iv) Participar en misiones de auditorías bajo la dirección de la OACI, proporcionando, a través de la CLAC, los expertos requeridos, quienes deberán ser capacitados y seleccionados según los criterios fijados por esa comisión.
- v) Recomendar las medidas necesarias para solucionar los problemas detectados en el curso de las auditorías y colaborar en su implementación.

La propuesta no aparece lo suficientemente amplia para que el programa abarque todos los aspectos importantes de la seguridad operacional, y para que la OACI asuma las funciones que le corresponden como organismo responsable del desarrollo técnico de la aviación civil.

17. Los Documentos de Viaje de Lectura Mecánica –DVLM

Con anterioridad al 11 de septiembre, los apoderamientos ilícitos de aeronaves se consideraban como situaciones manejables y limitadas a las aeronaves y sus ocupantes. Con este grave hecho y por primera vez, un avión de línea comercial se utilizó como un arma de destrucción masiva, cambiando así la percepción de la seguridad de la aviación.

Si bien se deben adoptar e intensificar la seguridad, el despacho de pasajeros debe ser rápido y las medidas de seguridad rigurosa, sin que por ello peligre ninguna de las dos cosas, instrumentándose un procedimiento destinado a perfeccionar la identifica-



Se deben de adoptar e intensificar la seguridad, el despacho de pasajeros debe ser rápido y las medidas de seguridad rigurosas, sin que por ello peligre ninguna de las dos.

ción de las persona y la detección de los documentos de viaje, principalmente en los puntos de control migratorio en los aeropuertos.³⁹

Los viajeros internacionales por vía aérea están obligados a portar documentos oficiales de viaje como pasaportes, visados, etc. Con mayor frecuencia dichos documentos se expiden en formato DVLM, lo que posibilita una comprobación en forma mecánica y la realización del despacho con mayor rapidez. Este sistema ayuda a asegurar que el pasajero es el titular legítimo del documento y, lo que es más importante, que el documento es auténtico.

A principios de los noventa la OACI comenzó a ocuparse de las especificaciones para los visados de lectura mecánica y otros documentos de identidad. Asimismo, y con la finalidad de asegurar la interfuncionalidad mundial de los DVLM, la OACI redactó especificaciones,⁴⁰ que han sido adoptadas por la ISO como normas a nivel mundial.

El grupo técnico asesor sobre documentos de viaje de lectura mecánica –TAG MRTD– de la OACI, integrado por representantes de los gobiernos y de los proveedores de la industria, así como asesores de organizaciones tales como ACI, IATA e ISO, cuenta con conocimientos especializados para lograr la elaboración de las mejores especificaciones para los DVLM, considerándose los requisitos gubernamentales referentes a inmigración, pasaportes y otros documentos.

³⁹ En este sentido se ponen cada vez más de relieve los documentos de viaje de lectura mecánica –DVLM– combinados con la biometría. La OACI es organismo líder en materia de elaboración de DVLM y lleva a cabo sus actividades en estrecha consulta con la Organización Internacional de Normalización –ISO–, el Consejo Internacional de Aeropuertos –ACI–, la Asociación de Transporte Aéreo Internacional –IATA– e INTERPOL.

⁴⁰ OACI. Doc. 903, *Documentos de viaje de lectura mecánica*.

Una de las principales ventajas que ofrecen las especificaciones OACI para los DVLM es que prevén una disposición normalizada para los documentos, ya que los mismos presentan la misma apariencia, de modo que su lectura mecánica pueda realizarse por un mismo tipo de máquina en cualquier lugar del mundo.

Cabe señalar que todos los Estados miembros de la OACI se han comprometido a perfeccionar la seguridad de los pasajeros y los aeropuertos, y ello también depende de evitar el fraude de documentos y la posibilidad de poner en peligro la seguridad aérea.

18. Prevención del terrorismo y narcotráfico

Existen varias agencias en Estados Unidos que participan activamente en programas de prevención y capacitación para mejorar el conocimiento y las habilidades de aquellos que se encuentran involucrados en la prevención del tráfico de narcóticos y del terrorismo internacional (*Departamento de Estado de los Estados Unidos*,⁴¹ *Administración Federal de Aviación – FAA*,⁴² *Departamento de Defensa*,⁴³ *Agencia Federal Encargada del Control de Drogas (Drug Enforcement Administration, DEA)*,⁴⁴ *Departamento Federal de Investigación (Federal Bureau of Investigation, FBI)*,⁴⁵ *Servicio de Aduana*,⁴⁶ *Agencia Federal para el Manejo de Emergencia – FEMA*,⁴⁷ *Oficina para la Política Nacional de Control de Drogas – ONDCP*,⁴⁸ *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD*).⁴⁹

⁴¹ Coordina sus funciones por medio de la Oficina del Coordinador contra el Terrorismo y la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Cumplimiento de la Ley.

⁴² Interviene a través de la Oficina de Seguridad y Normas Aeroportuarias.

⁴³ Administra los programas que apoyan las agencias extranjeras y domésticas encargadas de imponer el cumplimiento de la ley y que tienen responsabilidades contra las drogas.

⁴⁴ Su misión es hacer cumplir las leyes y regulaciones de los EE.UU. sobre las sustancias controladas y entablar demandas ante el sistema judicial estadounidense, o en cualquier otra jurisdicción competente, contra aquellas organizaciones involucradas en la producción, elaboración o distribución de sustancias controladas destinadas al tráfico ilícito en Estados Unidos y recomendar y apoyar programas tendientes a reducir la disponibilidad de dichas sustancias en los mercados domésticos e internacionales.

⁴⁵ Investiga las violaciones de la ley federal, proteger a Estados Unidos de las actividades terroristas, proporcionar asistencia en el cumplimiento de la ley a las agencias federales, estatales, locales e internacionales.

⁴⁶ Ha elaborado procesos centrales para evitar el contrabando de narcóticos, el lavado de dinero y la amenaza del terrorismo.

⁴⁷ Elabora estrategias para reducir la pérdida de vidas y propiedades mediante un programa de emergencia adecuado para alivio, preparación, respuesta y recuperación.

⁴⁸ Establece políticas, prioridades y objetivos para el Programa de Control Nacional de Drogas a efectos de reducir el uso, elaboración y tráfico de drogas ilícitas, el crimen y la violencia provenientes de la droga y las consecuencias sobre la salud relacionada con la misma.

⁴⁹ Tiene como principal objetivo lograr la eliminación del tráfico ilícito y el uso indebido de drogas.

Respecto al cumplimiento de la segunda parte de la citada cláusula, el respectivo informe fue presentado el 22 de diciembre de 1998, conjuntamente con el de “Desarrollo del Proceso y Prioridades de la Transferencia”.

En la República Argentina se adoptan medidas destinadas para prevenir el narcotráfico y el terrorismo, dentro de las normas internacionales, a través de distintas organizaciones como la ya mencionada Policía Aeronáutica Nacional –PAN–, Interpol, Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, entre otras.

19. Conclusiones

La protección de la aviación civil contra amenazas delictivas y de terroristas continúa siendo un desafío importante para todas las autoridades de aviación civil.

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001, que minaron la confianza de los usuarios del transporte aéreo, han tenido consecuencias desastrosas en esa industria y constituyen un ataque sin precedentes contra la aviación civil internacional, por lo que requieren una respuesta acorde con el nivel del ataque. Se destaca en la materia la labor desarrollada en la conferencia ministerial sobre seguridad de la aviación celebrada en Montreal los días 19 y 20 de febrero de 2001, a través de la cual la comunidad de aviación civil internacional adoptó recomendaciones destinadas a reforzar la protección contra los actos de interferencia ilícita. Esto fue posible mediante el establecimiento de un programa ministerial OACI de auditoría de vigilancia de la seguridad operacional en el marco del mecanismo de la sección de seguridad de la aviación –AVSEC– de la OACI, que se puso a disposición de los países que lo necesitaran, con el objeto de remediar las deficiencias señaladas mediante las auditorías.

Los Estados que tienen los recursos necesarios deberían contribuir más con el mecanismo AVSEC de la OACI, así como los países en desarrollo deben estar en condiciones de aprovechar la asistencia técnica y financiera para que puedan tomar medidas destinadas a eliminar las deficiencias señaladas en las auditorías de la aviación, ejecutándose, asimismo, proyectos con arreglo al programa de desarrollo de la cooperación en materia de seguridad operacional y mantenimiento de las aeronavegabilidad –COSCAP.

Si se tiene en cuenta que la seguridad de la aviación es un objetivo que compete a toda la comunidad internacional, se advierte la necesidad de que los Estados, organizaciones internacionales y los asociados de carácter público y privado de la aviación civil internacional contribuyan con el ente de financiación internacional para la seguridad aeronáutica –IFFAS–, creado por el Consejo de la OACI.

Cabe a la OACI seguir desempeñando un papel de liderazgo en la elaboración de estrategias mundiales para la reglamentación y vigilancia de la seguridad y la pro-

tección de la aviación. Los cambios normativos y operacionales del transporte aéreo internacional exigen la elaboración de nuevos métodos reglamentarios capaces de adaptarse a los cambios y afrontar las nuevas circunstancias imperantes. Se deben, así, adoptar medidas que garanticen que el sistema que regula la seguridad y la protección de la aviación existente continúe funcionando de manera eficaz. Este desafío exige la cooperación internacional y los esfuerzos de todos los Estados contratantes, de los organismos regionales de aviación y de todos los que participan de un modo u otro en la industria de la aviación.

Bibliografía

- ALEMÁN, Moisés. Boletín AITAL N° 27, año 5, noviembre-diciembre 1995.
- ATALA, Charles. *Le Hijacking Aérien ou la maîtrise illicite d'aéronafhier; aujuord'hui, demain*. Ottawa, 1973.
- AWNER S., Harry y Rivas M., Ramón. *La llamada "piratería aérea" en el Derecho Internacional*. Editorial Jurídica de Chile, 1988.
- Boletín AITAL N° 22, año 5, enero-febrero 1995.
- Boletín Informativo de AITAL, N° 56, septiembre – octubre 2000.
- BOYLE, Robert, jefe de la delegación de los Estados Unidos en la Conferencia de Tokio, citado por NancyDouglas Joyner, *Aerial Hijacking as an International Crime*. Oceania Publications Inc., N.Y., 1974.
- BURRY, Mark W., *Estrategias de los Transportadores Aéreos para dar Respuestas al Programa de Evaluación de la Seguridad de la Aviación Internacional de la FAA*. Oficina Jurídica de la FAA. Boletín de AITAL, año 7, N° 34, enero-febrero 1997.
- COMITÉ JURÍDICO DE LA OACI, 26o. periodo de sesiones, Montreal, 28 de abril-13 de mayo de 1987.
- HAMMARSKJOLD, Knut. *Air piracy as an international crime: suggestions for international action*. International Review of Criminal Policy, New York, 1976.
- IBARRA, Raymond, *Programas de la OACI con relación a la Seguridad Operacional*, Boletín AITAL, año 8, N° 41, marzo-abril 1998.
- NACIONES UNIDAS, Resolución N° 2551, *Desviación por la fuerza de aeronaves civiles en vuelo* – XXIV Periodo de Sesiones, Sesión Plenaria 1831 del 12 de diciembre de 1969.
- , Resolución N° 2645, *Desviación a mano armada de aeronaves o injerencia en los viajes aéreos civiles* – XXV Periodo de Sesiones, Sesión Plenaria 1914 del 25 de noviembre de 1970.
- OACI. ATConf/ 5-WP/17. Conferencia Mundial de Transporte Aéreo, Montreal, 24-29 de marzo de 2003.

Sección Artículos de Investigación

OACI. ATConf/5-WP/9. Conferencia Mundial de Transporte Aéreo, Montreal, 24-29 de marzo de 2003.

———, *Circular 269, Repercusiones de la compartición de códigos entre líneas aéreas.*

———, Doc. 903, *Documentos de viaje de lectura mecánica.*

———, Doc. 9082, *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea.*

———, *Resolución A 17-1.* Asamblea en periodo extraordinario celebrada en Montreal del 16 al 30 de junio de 1970.

PERUCCHI, Héctor, *Interceptación de Aeronaves Civiles.* Libro XIII, Jornadas Nacionales de Derecho Aeronáutico y Espacial, Mar del Plata, República Argentina, 1986.

SCHUTZ, Hans-Joachim. *The framework of International Law relating to the suppression of seizures of aircraft and other acts of violence against international civil aviation.* Law and State, volume 13, Rep. of Germany, 1976.

TAPIA SALINAS, Luis y Mapelli, Enrique. *Ensayo para un Diccionario de Derecho Aeronáutico.* Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 1991.