



## ASAMBLEA — 39º PERÍODO DE SESIONES

### COMISIÓN JURÍDICA

**Cuestión 45: Programa de trabajo de la Organización en la esfera jurídica**

**Cuestión 47: Otros asuntos que habrá de considerar la Comisión Jurídica**

### CONFLICTOS DE INTERESES EN LA AVIACIÓN CIVIL

(Nota presentada por Canadá, Estados Unidos, México y Nigeria)

#### RESUMEN

Los conflictos de intereses pueden obstaculizar una reglamentación eficaz, independiente e imparcial y por ende crear riesgos para la seguridad operacional y la seguridad de la aviación. A raíz de la encuesta realizada por la Secretaría de la OACI se llegó a la conclusión de que sería útil que todos los Estados dispusieran de un marco para tratar con los conflictos de intereses en la aviación civil dada la prevalencia de estas situaciones en las actividades de aviación civil de los Estados. El 36º período de sesiones del Comité Jurídico, tras examinar el informe sobre la encuesta, convino en que debería continuarse la labor sobre el tema de los conflictos de intereses en la aviación civil.

**Decisión de la Asamblea:** Se invita a la Asamblea a:

- instar a los Estados a que elaboren marcos para detectar, evitar, mitigar y manejar conflictos de intereses en la aviación civil y a compartir sus mejores prácticas a ese respecto; y
- adoptar la resolución propuesta en el Apéndice de esta nota de estudio.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con todos los Objetivos estratégicos.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades mencionadas en esta nota de estudio se llevarán a cabo con sujeción a la disponibilidad de recursos en el Presupuesto del Programa regular para 2017-2019 y/o con contribuciones extrapresupuestarias.
<i>Referencias:</i>	A37-WP/80 (Examen de la orientación sobre conflictos de intereses) A39-WP/12 (Programa de trabajo de la Organización en la esfera jurídica) Comunicación LE 4/69-14/40, de fecha 11 de junio de 2014 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003 (CNUCC) <i>Manual de procedimientos para la inspección, certificación y supervisión permanente de las operaciones</i> (Doc 8335) <i>Manual de vigilancia de la seguridad operacional, Parte A, Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad operacional</i> (Doc 9734) <i>Manual de vigilancia, Parte C, Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad de la aviación</i> (Doc 9734) Anexo 19: <i>Gestión de la seguridad operacional</i> <i>Informe del 36º período de sesiones del Comité Jurídico</i> (Doc 10061)

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 El examen de las orientaciones sobre conflictos de intereses se incluyó en el Programa general de trabajo del Comité Jurídico mediante una propuesta incluida en la nota A37-WP/80 presentada por los Estados Unidos. En la nota A37-WP/80 se manifestó que era deseable contar con reglas razonablemente congruentes en todo el sector para establecer y preservar una clara separación entre las autoridades de aviación civil y las actividades que dichas autoridades supervisan. En dicho contexto, se sugirió considerar las situaciones de conflictos de intereses (COI) en tres áreas distintas: 1) intereses económicos en entidades sujetas a reglamentación; 2) el paso de individuos desde puestos de gobierno a la industria y viceversa; y 3) la práctica de destinar personal designado o adscrito para desempeñar funciones de supervisión en nombre de la autoridad de aviación civil. Se estimó que la consideración de estos elementos era apropiada con miras a promover el ejercicio objetivo y desinteresado de las funciones de reglamentación.

## 2. ANTECEDENTES

2.1 Un COI se define normalmente como una situación en la que un funcionario tiene intereses privados que podrían influir inadecuadamente en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades oficiales o interferir en los mismos, o ser percibidos como que influyen o interfieren en ellos. Dicha influencia o interferencia inadecuada o percibida como tal podría atribuirse a situaciones relacionadas con los intereses financieros, la familia, la vida emocional, la afinidad política o nacional del funcionario. El COI también puede presentarse en una organización. Un COI corporativo surge cuando una organización deja de actuar imparcialmente o se ve impedida de hacerlo debido a actividades o relaciones externas que pueda tener con otras entidades.

2.2 En el ámbito de la aviación civil, dichos COI pueden surgir principalmente en dos escenarios diferentes:

- a) En primer lugar, en las interacciones entre un departamento del gobierno o sus entidades encargadas de la reglamentación con entidades explotadoras que están sujetas a la reglamentación (tales como explotadores de servicios aéreos, organizaciones de instrucción en aviación, organismos de mantenimiento reconocidos, organizaciones de diseño, organizaciones de producción, proveedores de servicios de navegación aérea y explotadores de aeródromos). Entre los ejemplos de situaciones de COI que podrían surgir durante dichas interacciones se incluyen:
  - i) intereses económicos directos o indirectos en entidades sujetas a reglamentación;
  - ii) movimiento de individuos entre puestos de entidades encargadas de la reglamentación y de entidades sujetas a la misma (las así llamadas situaciones de “puertas giratorias”);
  - iii) funciones de reglamentación desempeñadas por personal adscrito o por personal designado por las entidades sujetas a reglamentación;
  - iv) asociaciones o arreglos entre entidades encargadas de la reglamentación y entidades sujetas a la misma para promover los intereses comerciales de las entidades sujetas a reglamentación a costa del interés público (lo que conduce a la llamada “captura del regulador”); y

- v) cabildeo en entidades encargadas de formular políticas o reglamentación en nombre de entidades sujetas a reglamentación o a favor de las mismas.
- b) En segundo lugar, en las relaciones entre distintos órganos o entidades del Estado que participen en actividades de aviación civil, que podrían incluir:
  - i) superposición de funciones entre los órganos encargados de la reglamentación y el gobierno u otros de sus órganos, como los militares, la policía, las aduanas y los órganos de investigación;
  - ii) propiedad o control, por el Estado, de las entidades encargadas de la reglamentación y las explotadoras; y
  - iii) combinación de funciones de reglamentación y de prestación de servicios en las mismas entidades o en entidades relacionadas entre sí.

2.3 Es posible que los COI (reales o percibidos) que surjan de dichas interacciones o relaciones impidan una reglamentación eficaz, independiente e imparcial.

2.4 En general, los Estados han formulado marcos jurídicos e institucionales para manejar COI en respuesta a exigencias de la legislación interna o con referencia a tratados internacionales, como la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003* (CNUCC)<sup>1</sup>, o a directrices y códigos de las mejores prácticas desarrollados por organizaciones internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o por órganos profesionales pertinentes. Las autoridades de aviación civil de un Estado podrían estar sujetas a marcos gubernamentales sobre COI, a marcos que se apliquen específica y exclusivamente a ellas, o a alguna combinación de dichos marcos.

2.5 La OACI también ha publicado ciertas orientaciones sobre COI en las que se identifica la necesidad de mitigar los posibles COI con respecto al personal que lleva a cabo tareas de inspección, exigiendo una separación clara, en términos de autoridad, entre las autoridades encargadas de la reglamentación y las entidades sujetas al control y reglamentación por el Estado<sup>2</sup>. Además se ha publicado una norma que figura en el Anexo 19 – *Gestión de la seguridad operacional*, específicamente el párrafo 3.2 que, si se lee junto con el párrafo 3.3 del Apéndice 1, exige que los Estados establezcan e implanten un sistema de supervisión de la seguridad operacional y se aseguren de que el personal que desempeña funciones de supervisión de la seguridad operacional reciba la orientación sobre ética y conducta personal que le permita evitar COI reales o que se perciban en el desempeño de sus obligaciones oficiales.

2.6 Las constataciones del Programa universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional (USOAP) de la OACI en este ámbito han indicado que, en una serie de Estados en los que el Estado desempeña las funciones de explotador o de proveedor de servicios aéreos, no existe una separación definida de responsabilidades entre los organismos encargados de la reglamentación y los explotadores de servicios aéreos, los explotadores de aeródromos, los proveedores de servicios y los centros de instrucción en aviación, y que la mayoría de los Estados que utilizan expertos adscritos, en

<sup>1</sup> La CNUCC tiene 176 Estados partes. Véase por ejemplo el párrafo 4 del Artículo 7 de la CNUCC, “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas”.

<sup>2</sup> Véase el párrafo 5.3.3 del Doc 8335, *Manual de procedimientos para la inspección, certificación y supervisión permanente de las operaciones*; Los párrafos 2.4.9 y 3.4.4 del Doc 9734, *Manual de vigilancia de la seguridad operacional, Parte A, Establecimiento y gestión de un sistema estatal de la vigilancia de la seguridad operacional*; y el párrafo 2.4.2.3 del Doc 9734, *Manual de vigilancia, Parte C, Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad de la aviación*.

calidad de investigadores, por la administración de aviación civil del Estado u otras organizaciones del Estado, no han establecido medidas para evitar los posibles conflictos de intereses. En el marco del Programa universal de auditoría de la seguridad de la aviación (USAP), se informa que en el “22% de los Estados no se ha garantizado que las funciones y responsabilidades de las distintas entidades del sistema de seguridad de la aviación civil estén claramente definidas para cerciorarse de que no exista una superposición de responsabilidades”<sup>3</sup>.

### **3. ENCUESTA DE LA OACI SOBRE COI Y SUS CONCLUSIONES**

3.1 La OACI realizó una encuesta para identificar mecanismos y medidas existentes en los Estados para manejar COI en lo que respecta a las administraciones de aviación civil y sus empleados que desempeñan funciones de reglamentación en la aviación civil. Respondieron a la encuesta 43 Estados, o sea solo un 22% de los miembros de la OACI. Dos territorios y una organización internacional también proporcionaron respuestas. En general, salvo cuatro de los Estados que respondieron a la encuesta, todos confirmaron que tenían un marco jurídico y/o institucional que trataba de forma general los COI. En la mayoría de los casos dicho marco existe en forma de legislación, código de conducta, condiciones de empleo contractuales o una combinación de estos. En la mayoría de los casos (86%) el seguimiento del cumplimiento de las normas sobre COI se lleva a cabo por medio de un órgano independiente, tal como un ombudsman del gobierno, o por medio de mecanismos internos establecidos por el organismo o la administración de aviación civil. La mayoría de los Estados (63%) consideraban que el nivel de las medidas para hacer cumplir las normas sobre COI es suficiente, mientras que algunos consideraban que era insuficiente (21%).

3.2 Los intereses financieros de las entidades sujetas a reglamentación así como los intereses sociales de los individuos (que en algunos casos conduce a prácticas corruptas, nepotismo y favoritismo), el movimiento de individuos entre puestos en las entidades de reglamentación y las sujetas a reglamentación, la participación del Estado en las actividades o entidades sujetas a reglamentación y el cabildeo en favor de las entidades sujetas a reglamentación se identificaron como aquellas que se encontraban entre las fuentes más prevaleciente de COI. Otras situaciones, tales como el ejercicio de presión política sobre los encargados de la reglamentación a favor de las entidades sujetas a reglamentación se mencionaron como una fuente adicional de COI.

3.3 El Estado participa en actividades de aviación civil como explotador o proveedor de servicios en muchos Estados (82%), siendo la provisión de servicios de navegación aérea, la explotación de aeronaves y aeródromos y la gestión de organismos de instrucción en aviación las actividades en que prevalece la participación de los Estados. Además, algunas administraciones de aviación civil dependen de subvenciones o ingresos gubernamentales provenientes de actividades reglamentadas para sostener las actividades de reglamentación. Además, el porcentaje de Estados que tienen aeronaves registradas como civiles y que se usan para operaciones militares o de policía (49%) y los que no lo hacen (51%) es aproximadamente el mismo. Estas relaciones y actividades están sujetas a la supervisión de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación por la administración de aviación civil, lo que podría crear la posibilidad de COI inherentes a la organización, por lo que quienes están encargados de reglamentar la aviación civil podrían verse indebidamente influidos o impedidos de actuar con imparcialidad al tratar con las entidades sujetas a reglamentación debido a la propiedad y control común del Estado o debido al hecho de tener intereses comerciales en dichas entidades.

---

<sup>3</sup> Programa universal de auditoría de seguridad de la aviación –Análisis de los resultados de las auditorías, período de notificación: noviembre de 2002 a junio de 2013, OACI, quinta edición – 2013, página 52.

3.4 Muchos Estados (67%) han establecido medidas para evitar o manejar la superposición de funciones entre diferentes organismos que intervienen en la reglamentación de la seguridad y protección de la aviación. Al respecto, se citaron medidas tales como el establecimiento de comités, programas y orientaciones para la coordinación entre organismos.

3.5 El personal de un explotador o proveedor de servicios aéreos se emplea para desempeñar funciones y responsabilidades de otorgamiento de licencias, certificación, aprobación o vigilancia y para realizar investigaciones de accidentes e incidentes de aeronaves en un número considerable de Estados (49% y 40%, respectivamente). Sin embargo, una mayoría de Estados (51%) indicaron que habían establecido mecanismos para la gestión de COI del personal que desempeña estas funciones. Además, en la mayoría de los Estados (79%) la investigación de accidentes la lleva a cabo un organismo o entidad independiente que está separado de la administración de aviación civil.

#### 4. **¿CREAN LAS SITUACIONES DE COI RIESGOS PARA LA SEGURIDAD OPERACIONAL Y LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL?**

4.1 Los Estados que han encontrado situaciones de COI en las actividades de aviación civil indicaron que se tuvo conocimiento de dichas situaciones principalmente por medio de la propia revelación del funcionario interesado, el informe de auditoría USOAP o USAP, el informe de un órgano de supervisión independiente, el examen interno y los informes de prensa, en ese orden. El conocimiento de situaciones de COI debido a que se produjera un incidente relacionado con la seguridad operacional o la seguridad de la aviación se mencionó en un pequeño número de casos (5,3%). La revelación por denunciantes se mencionó en un caso. En la mayoría de los casos (79%) no se encontró o consideró que la falta de un marco sea una fuente de preocupación respecto a la seguridad o protección de la aviación, mientras que una mayoría considerable de Estados (84%) afirmó que las situaciones de COI no han estado relacionadas o no se comprobó que fueran un factor que contribuye a que ocurra un incidente grave de seguridad operacional de la aviación o seguridad de la aviación.

4.2 El interés directo o indirecto en entidades sujetas a la reglamentación, asociaciones o arreglos entre entidades de reglamentación y sujetas a reglamentación para favorecer los intereses comerciales de las entidades sujetas a reglamentación a expensas del interés público (que conduce a lo que también se conoce como “captura del regulador”) y la combinación de funciones de reglamentación de provisión de servicios en la misma entidad o entidades relacionadas se identificaron, en ese orden, como las tres principales situaciones que los Estados consideraban que pondrían en mayor riesgo a la seguridad operacional y a la protección de la aviación. También se identificaron, pero en menor medida, otras situaciones mencionadas antes en el párrafo 2.2.2, incluido el movimiento de individuos entre puestos en la entidad de reglamentación y la entidad sujeta a reglamentación y el desempeño de funciones de reglamentación por personal adscrito o designado de las entidades sujetas a reglamentación. La presión política sobre la administración de aviación nacional fue otra situación que no está incluida en la lista del párrafo 2.2, pero que se identificó como un riesgo para la seguridad operacional y protección de la aviación.

4.3 Si bien una mayoría de Estados (77%) opinaban que los textos de orientación de la OACI sobre COI son adecuados o relativamente adecuados, la mayoría (75%) estimaba que los Estados podían beneficiarse de la armonización de las prácticas y medidas sobre COI para tratar estas situaciones en la aviación civil. La mayoría de los Estados (61% en total) estimaban que las reglas o la orientación sobre COI podría elaborarse en la forma de normas, normas y métodos recomendados o métodos recomendados únicamente, mientras que otros Estados opinaban que la orientación difundida en un manual o circular de la OACI podría ser suficiente (27,91%). Se presentó una sugerencia específica que consistía en elaborar un código modelo sobre cómo hacer frente a situaciones de COI en la aviación civil haciendo al mismo

tiempo los ajustes necesarios a otros documentos de la OACI “que tratan de las competencias del personal y los representantes.”

## 5. LABOR FUTURA

5.1 Un pequeño número de Estados (menos del 10%) estimaba que sus respectivos marcos sobre COI no habían sido eficaces para abordar las situaciones de COI en la aviación civil, citando la falta de un marco obligatorio y la superposición de relaciones entre las entidades estatales que participan en la aviación civil como los principales obstáculos para el éxito. Los Estados que consideran que su marco de COI es eficaz, consideraban que el éxito se debía a la toma de conciencia por el personal y a la existencia de medidas preventivas y para hacer cumplir las disposiciones pertinentes.

5.2 Se propusieron varias medidas para mejorar la eficacia del marco sobre COI, que incluían: i) paridad de remuneración entre el personal de los órganos de reglamentación y de las entidades sujetas a reglamentación; ii) contratación de personal adicional dedicado a asumir tareas y responsabilidades de otorgamiento de licencias, certificación, aprobación o vigilancia; iii) separación entre los órganos de reglamentación y las entidades de provisión de servicios; iv) promoción de una cultura para evitar situaciones de COI; y v) aumento de la reglamentación sobre COI.

5.3 Una mayoría considerable de Estados (75%) estaba de acuerdo en que es beneficioso armonizar prácticas y medidas para hacer frente específicamente a COI en la aviación civil y que es necesario que la OACI elabore reglas u orientaciones sobre este asunto para que las usen los Estados (77%) mientras que otros (16%) escogieron u optaron por no adoptar una posición en esta oportunidad. En realidad, solamente un Estado manifestó la opinión de que no se obtendría ningún beneficio de más trabajos de la OACI en esta materia.

## 6. RECOMENDACIONES DEL 36º PERÍODO DE SESIONES DEL COMITÉ JURÍDICO

6.1 Durante las deliberaciones del Comité Jurídico, varios delegados opinaron que era útil que todos los Estados tengan un marco para manejar situaciones de COI en la aviación civil, dada la frecuencia de estas situaciones expresada por los Estados en sus respuestas a la encuesta de la OACI. Por consiguiente, podría ser útil para la OACI instar a los Estados que no lo hayan hecho a establecer un marco sobre COI que se aplique a las actividades de aviación civil. El Comité Jurídico consideró que esto podría hacerse a través de una resolución de la Asamblea cuyo objetivo sería promover la conciencia respecto a posibles conflictos de intereses en la aviación civil y a la necesidad de adoptar medidas para evitar y mitigar los riesgos de COI para la seguridad y protección de la aviación. La resolución de la Asamblea también respondería a la necesidad expresada respecto a mejorar la eficacia de los marcos sobre COI existentes mediante la promoción de la cultura para evitar situaciones de COI y una mayor reglamentación.

---

## APÉNDICE

### CONFLICTOS DE INTERESES EN LA AVIACIÓN CIVIL

#### RESOLUCIÓN XX/1

##### **Conflictos de intereses en la aviación civil**

*Reconociendo* que los conflictos de intereses pueden obstaculizar una reglamentación eficaz, independiente e imparcial y por ende crear riesgos para la seguridad operacional y la seguridad de la aviación civil internacional;

*Recordando* que la Asamblea, en su 37º periodo de sesiones, añadió la cuestión “Examen de las orientaciones sobre conflictos de intereses” al programa general de trabajo del Comité Jurídico y posteriormente esta decisión fue respaldada por el Comité Jurídico, el Consejo y el 38º período de sesiones de la Asamblea, que elevó su prioridad;

*Consciente* de que conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General el 31 de octubre de 2003, los Estados tienen la obligación de procurar adoptar, mantener y fortalecer sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses;

*Considerando* que en los textos de orientación de la OACI se identifica la necesidad de que los Estados, entre otras cosas, establezcan una estrategia para mitigar los posibles problemas que surjan por conflictos de intereses en la aviación civil;

*Convencida* de la necesidad de los Estados de intercambiar información sobre políticas y medidas utilizadas para detectar, evitar, mitigar y manejar conflictos de intereses en la aviación civil;

*La Asamblea:*

1. *Insta* a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren establecer un marco jurídico formal para detectar, evitar, mitigar y manejar conflictos de intereses en la aviación civil;
2. *Invita* a los Estados a examinar, a nivel nacional, la idoneidad de sus regímenes jurídicos internos sobre medidas y prácticas para detectar, evitar, mitigar y manejar conflictos de intereses en la aviación civil, con miras a garantizar y a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en las actividades normativas de la aviación civil; y cuando sea necesario, promulgar legislación y establecer sistemas, códigos y prácticas que promuevan la conciencia respecto a posibles conflictos de intereses en la aviación civil;
3. *Insta* a los Estados a velar por el cumplimiento de reglas y medidas para detectar, evitar, mitigar y manejar conflictos de intereses relacionados con la supervisión de la seguridad operacional en la aviación civil;

4. *Encarga* al Consejo que facilite la recopilación análisis, difusión y promoción de las mejores prácticas para abordar los conflictos de intereses para beneficio de los Estados miembros, aprovechando los conocimientos existentes en los Estados y en las Naciones Unidas, así como en otras organizaciones internacionales pertinentes;
5. *Pide* a la Secretaria General que continúe recopilando información de los Estados y organizaciones intergubernamentales pertinentes relacionadas con las políticas y medidas utilizadas para detectar, evitar, mitigar y manejar conflictos de intereses en la aviación civil a fin de avanzar en el estudio de esta cuestión;
6. *Pide* a la Secretaria General que elabore un documento de referencia en el que se identifiquen todas las disposiciones comprendidas en Anexos y manuales que se relacionan con la cuestión de los conflictos de intereses;
7. *Encarga* al Comité Jurídico que examine regularmente la cuestión de los conflictos de intereses en la aviación civil; y
8. *Exhorta* a los Estados a prestar su pleno apoyo y asistencia a la Secretaria General en la aplicación de la presente resolución, lo cual incluye la transferencia de conocimientos e información.

— FIN —