

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL
SISTEMA REGIONAL DE COOPERACIÓN PARA LA VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

DÉCIMO NOVENA REUNIÓN ORDINARIA DE LA JUNTA GENERAL
(Lima, Perú, 11 y 12 de diciembre de 2008)

**Asunto 3. Evaluación de la RCPF sobre la situación del sistema Regional
Estrategia de Institucionalización del Sistema Regional**

(Nota presentada por la Secretaría)

Resumen

Esta nota de estudio presenta para consideración de la Junta General los avances realizados por la RCPF/06 en la tarea para definir una estrategia para la institucionalización del Sistema Regional de Cooperación para la Vigilancia de la Seguridad Operacional (SRVSOP).

Referencias

- Memorando de Entendimiento OACI-CLAC para la creación del SRVSOP
- Informe de la Sexta Reunión de Coordinación de Puntos Focales
- Informe Quinta Reunión de Directores de Sudamérica (RAAC/5)
- Informe de la Primera Reunión del Grupo de Estudio sobre Aspectos Institucionales relacionados con el establecimiento de un organismo multinacional para la vigilancia de la seguridad operacional (Proyecto RLA/95/003)

1 Antecedentes

Origen del Sistema Regional

1.1 La Quinta Reunión de Autoridades de Aviación Civil de la Región Sudamericana (RAAC/5), realizada en la ciudad del Cusco, Perú, en junio de 1996, solicitó a la OACI que estudiara la factibilidad de crear un organismo multinacional para satisfacer las necesidades comunes que confronten los Estados en relación al cumplimiento de sus responsabilidades en materia de vigilancia de la seguridad operacional y, en caso positivo, adopte las acciones pertinentes para establecerlo.

1.2 En respuesta a esta conclusión de la RAAC/5 en agosto del mismo año se realizó una primera Reunión del Grupo de Estudio sobre Aspectos Institucionales relacionados con el establecimiento de un organismo multinacional para la vigilancia de la seguridad operacional, donde se destacó la necesidad de encontrar una solución a nivel regional a través de un mecanismo ágil y sencillo que sea

aceptado por los Estados de la Región; y se consideró necesario establecer un Acuerdo de Cooperación convenido entre las Autoridades Aeronáuticas Nacionales, enmarcado dentro de las atribuciones otorgadas a cada una de ellas por sus propias legislaciones, tratando de evitar las demoras que son comunes cuando participan en el proceso organismos ministeriales o parlamentarios de los Estados.

Participación de la CLAC en el Sistema Regional

1.3 Luego de analizarse la finalidad del organismo a crearse, se debatió la amplitud que debía darse al mismo en relación a sí podría permitirse la participación de Estados que no pertenecen al área de responsabilidad de la Oficina Regional SAM, coincidiéndose en otorgar la posibilidad de adhesión a otros Estados y que habría que aprovechar todos los vehículos disponibles en la Región, citándose como ejemplo a la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), que al ser un organismo regional más amplio, podría ofrecer esa posibilidad de participación a sus Estados miembros.

Creación del Sistema Regional

1.4 De esta forma en octubre de 1998, entre la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) se suscribió un Memorando de Entendimiento para promover el establecimiento de un Sistema Regional de Cooperación para la Vigilancia de la Seguridad Operacional (SRVSOP), en los Estados de Norteamérica, Centroamérica, Sudamérica y del Caribe.

1.5 En virtud de ello, se propició la celebración de un Acuerdo entre los Estados de las regiones mencionadas para la implantación y participación en el SRVSOP (Artículo 4° del Memorandum de Entendimiento, inciso 4.1). Asimismo, se determinó que los procedimientos para la organización y el funcionamiento del Sistema Regional se establecerían en el Reglamento anexo que sería acordado por las Partes (Artículo 1° *in fine* del Memorandum de Entendimiento).

Inicio de actividades del Sistema Regional

1.6 Si bien se estableció que el Acuerdo entraría en vigor con la participación de seis Estados miembros (Artículo 7° del Acuerdo para la implantación del SRVSOP), el Sistema Regional inició sus actividades en marzo de 2002, al haberse concretado la cantidad de diez participantes para completar el mínimo requerido para hacer efectivo el inicio de las operaciones del SRVSOP y una vez superados los compromisos financieros involucrados.

1.7 El Artículo 3 del Reglamento del SRVSOP estipula que la participación en el Sistema estará abierta a los Estados de Latinoamérica⁰ y a otros Estados de Norteamérica, Centroamérica, Sudamérica y del Caribe, así como a determinadas entidades estatales y/o privadas.

1.8 A la fecha, los Estados y entidades que forman parte del Sistema Regional son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, la Agencia Centroamericana para la Seguridad Aeronáutica (ACSA) de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) de España, Airbus y Embraer.

1.9 Entre las responsabilidades de la OACI, se encuentra la de “promover un acuerdo multinacional de cooperación técnica bajo la modalidad de un fondo de fideicomiso financiado por los Estados participantes” (Artículo 3° del Memorándum de Entendimiento, inciso 3.1 y artículo 5° del Acuerdo), cuyo cumplimiento ha permitido iniciar y desarrollar la operación del SRVSOP. Esta responsabilidad se cumplió con el desarrollo e implementación de un proyecto de cooperación técnica cuyo código es RLA/99/901.

1.10 De tal modo, el SRVSOP es administrado por la OACI utilizando el mecanismo del Proyecto de Cooperación Técnica RLA/99/901 y la Organización también proporciona el respaldo técnico y logístico al Sistema Regional (*Ref.* Artículo 14, incisos a) y b), del Reglamento del SRVSOP).

Institucionalización del Sistema Regional

1.11 La Décimo Séptima Reunión Ordinaria de la Junta General (JG/17) del SRVSOP (Lima - Perú, 29 y 30 de noviembre de 2007), convino en iniciar desde el año 2008 el debate sobre la institucionalización del Sistema Regional, entendiéndose por “institucionalización” como la creación de la organización multinacional regional que se define como: Una organización internacional de alcance regional/sub-regional creada por un acuerdo entre los Estados interesados en explotar una instalación/servicio multinacional, con personería jurídica, autonomía de gestión y financiera, apropiada para contratar, adquirir, litigar y disponer de los bienes y servicios de la Organización. Como resultado de este debate se incluye esta actividad en el Programa de actividades para el año 2008, el cual fue aprobado por la Conclusión JG 17/23.

1.12 En la Décimo Octava Reunión Ordinaria de la Junta General (JG/18) del SRVSOP (Bogotá, Colombia, 16 y 17 de junio de 2008), en su Conclusión JG 18/05 sobre “Ampliación de los términos de referencia de la Reunión de Puntos Focales”, se aprueba la enmienda de los términos de referencia (TORs PPF) de la Reunión de Puntos Focales, siendo una de las nuevas responsabilidades consistente en “Proponer a la Junta General la estrategia de institucionalización del Sistema Regional y dar seguimiento a su implementación”.

1.13 En este marco de trabajo, la Sexta Reunión de Coordinación de Puntos Focales (RCPF/06), realizada en Lima Perú del 20 al 22 de octubre del 2008, inició el análisis sobre la estrategia para la institucionalización del Sistema Regional; el resultado del mismo se encuentra en la presente nota de estudio

2 Análisis

2.1 La RCPF/06 debatió ampliamente sobre tres opciones que podrían seguirse para iniciar la estrategia sobre la institucionalización; estas opciones consistían en la creación de una Organización Multinacional Regional (OMR), un Acuerdo constitutivo o Memorándum de Entendimiento para la implementación y funcionamiento del SRVSOP, o Acuerdo Administrativo, Memorándum de Entendimiento, Acta de Entendimiento u otras denominaciones, que contenga los aspectos esenciales e importantes para la implementación y funcionamiento del SRVSOP. (**Ver Apéndices A, B y C**).

2.2 Al respecto se reconoció que en el futuro se podría requerir de la orientación de especialistas jurídicos en temas internacionales para poder definir más claramente los pasos a seguir en el avance hacia la institucionalización del Sistema.

2.3 Producto de este debate se consideró que la mejor opción aunque la más lenta para la institucionalización del Sistema, sería mediante la aprobación o adopción y firma de un acuerdo multilateral en el marco de una conferencia diplomática para establecer un Organismo Multinacional Regional (OMR) que cumpla inicialmente con las funciones que actualmente realiza el SRVSOP y las que sus miembros deseen otorgarle.

2.4 Las razones que se observan para seguir el modelo de una OMR serían:

2.4.1 El Estado de matrícula por convenio tiene la responsabilidad sobre la certificación y vigilancia continua de los proveedores de servicios, función que se materializa a través de las diversas actividades que realizan sus inspectores.

2.4.2 Estas actividades pueden ser delegadas a:

1. Personas físicas
2. Personas jurídicas
3. A otro Estado, el cual a su vez puede ser:
 - Estado del Operador (Art 83 bis del CC)
 - Estado de diseño
 - Estado de producción
 - Estado de mantenimiento
4. OMR (Organismo Multinacional Regional)

2.4.3 En el caso de la delegación a los Estados, esta se materializa a través de acuerdos bilaterales o multilaterales.

2.4.4 La idea de tener una OMR surge de la necesidad de los Estados de delegar en otros Estados u organismos sus responsabilidades. Su utilidad dependerá en gran medida de los niveles de delegación que se le otorguen.

2.4.5 La OMR sería una gerenciadora de las delegaciones recibidas de los Estados.

2.5 Por otra parte, la RCPF/06 consideró que para lograr la institucionalización del SRVSOP sería conveniente definir una estrategia macro que permita obtener los mejores resultados a largo plazo de esta delegación. Esta estrategia quedaría definida en la realización de proyectos en paralelo que a su fin den como resultado la institucionalización del SRVSOP en una OMR. Es decir:

2.5.1 Para alcanzar a una OMR sería necesario considerar el incremento gradual del nivel de delegación de funciones de certificación y vigilancia continua de los miembros al SRVSOP. En este sentido, es necesario ampliar el espectro actual del SRVSOP (Anexos 1 6 y 8) a todos los anexos que componen el concepto de seguridad operacional que es auditado por la OACI a través del Enfoque global del programa de vigilancia de la seguridad operacional (USOAP).

2.5.2 Siguiendo esta línea de trabajo, se sugeriría definir los cronogramas y programas de trabajo del SRVSOP que incorporen los Anexos que se agregan, así como los cronogramas de incorporación de acuerdos paulatinos de delegación por parte de los miembros al SRVSOP.

2.5.3 En paralelo, es necesario avanzar sobre las opciones presentadas en la RCPF/06 para la institucionalización; que si bien a priori se observo que la opción Nro 1 es la más completa y la que mejor se ajustaría a las necesidades de la OMR, no se debe descartar combinar otras de las soluciones presentadas con el objeto de permitir la creación de la OMR en tanto se avanza a la opción uno como resultado final.

2.5.4 Los objetivos perseguidos en el incremento de delegación en el SRVSOP como la institucionalización de la OMR deberían conformar al mismo tiempo el objetivo final buscado.

2.6 Sobre este aspecto, cabe resaltar que entre las actividades llevadas a cabo por el Grupo Regional CAR/SAM de Planificación y Ejecución (GREPECAS), se elaboró un Proyecto de Acuerdo constitutivo para el establecimiento, operación y administración de una Organización Multinacional Regional (OMR), que tendría por objeto fundamental la prestación y gestión de los servicios / instalaciones multinacionales previstos en el plan Regional de Navegación Aérea CAR/SAM (Conclusión 14/5 de la reunión del GREPECAS, celebrada en San José, Costa Rica, 16 al 20 de abril de 2007). Sobre el particular, se consideró que se podría aprovechar este esfuerzo para crear la OMR del Sistema Regional, sin embargo debería debatirse aún más sobre la conveniencia o no de crear una OMR que cumpla funciones de proveedor de servicios y a su vez de ente normativo y fiscalizador.

3 **Acción sugerida**

3.1 Se invita a la Reunión a:

- a) Tomar nota sobre los avances realizados por la Reunión de Puntos Focales para definir y dar seguimiento a la estrategia de institucionalización del Sistema Regional;
- b) debatir sobre la conveniencia de que la institucionalización del SRVSOP sea incorporada dentro del Proyecto de Acuerdo Constitutivo para el establecimiento de una OMR, dedicada a la prestación y gestión de los servicios/instalaciones multinacionales previstos en el plan Regional de Navegación Aérea CAR/SAM;
- c) considerar el seguir un proceso paralelo de conferencia diplomática para avanzar con el establecimiento del Sistema Regional de manera individual;
- d) tomar nota que como parte de la estrategia de institucionalización del Sistema se encuentra la ampliación del alcance de las LAR a otros Anexos de la OACI, que será considerado por la Segunda Reunión de Estructura de las LAR a celebrarse en el primer trimestre del año 2009; y
- e) recomendar acciones adicionales para la institucionalización del Sistema Regional.

Apéndice A

Opción 1

1. Acuerdo constitutivo autónomo y completo, como acto jurídico multilateral para el establecimiento, operación y administración de una Organización Multinacional Regional (OMR) que cumpla con las funciones del SRVSOP, con las características descritas en la Nota de la Conclusión RCPF 5/02, cuyo texto figura en el punto cuyo texto figura en también en el párrafo 1.16 de la presente Nota de Estudio:

“Conclusión RCPF 5/02 – Incorporación en la agenda de trabajo del SRVSOP, estudios para la institucionalización del Sistema

Que el Coordinador General considere dentro de la agenda de trabajo del SRVSOP y de las Reuniones de la Junta General, una actividad para definir la institucionalización del Sistema Regional”.

2. La concreción de esta OMR requerirá el cumplimiento de una serie de etapas, a saber:
- a) Redacción de un texto de anteproyecto de tratado o acuerdo constitutivo, que incluya ámbito de aplicación, naturaleza, objeto, funciones y atribuciones, responsabilidad, estructura u órganos internos, modalidades de las decisiones, régimen financiero y del personal, plazo o duración, sede, auditorías, exenciones fiscales y aduaneras, privilegios e inmunidades, solución de controversias, firma, ratificación, entrada en vigor, registro, adhesión, enmiendas, denuncia, disolución y disposiciones transitorias, si correspondiere.
 - b) Negociación de dicho anteproyecto en base a los estudios necesarios y convenientes.
 - c) Adopción del texto de un proyecto de acuerdo como base para la creación del mecanismo regional.
 - d) Circulación del proyecto de acuerdo constitutivo entre los Estados e Instituciones interesadas.
 - e) Reunión de Autoridades de Aviación Civil (RAAC) de los Estados interesados que recomiende efectuar la convocatoria a una Conferencia Diplomática o intergubernamental regional para establecer la OMR.
 - f) Convocatoria a dicha conferencia diplomática con el objetivo de realizar un examen o análisis detallado del proyecto de acuerdo multilateral y redacción o elaboración del texto definitivo, con asistencia de representantes plenipotenciarios de los Estados interesados.
 - g) Aprobación o adopción y firma del acuerdo multilateral en el marco de dicha conferencia intergubernamental.
 - h) Ratificación por parte de los Órganos Legislativos de cada uno de los Estados cuyos representantes hubieran suscripto el acuerdo.

- i) Adhesión por parte de Estados no signatarios.
- j) Entrada en vigor.

3. La circulación del proyecto de acuerdo constitutivo entre los Estados interesados tiene por finalidad lograr la armonización de distintos criterios y un alto grado de conformidad con relación al texto propuesto para que se constituya en un proyecto de instrumento internacional listo para ser presentado a la consideración de los Estados en la Conferencia Diplomática, con miras a su adopción por la mayoría de ellos.

Ventaja: Este camino a seguir recoge todos los pasos y elementos jurídicos comunes y requeridos por los diversos Estados que podrían estar interesados.

Desventaja: Implicará un tiempo considerable o largo plazo para su concreción, dependiendo de la rapidez o lentitud con que los Estados se interesen en lograrla, teniendo en cuenta la intervención de Órganos internos diversos en cada uno de ellos.

4. A título ilustrativo, se señala que entre las actividades llevadas a cabo por el Grupo Regional CAR/SAM de Planificación y Ejecución (GREPECAS), se elaboró un Proyecto de Acuerdo constitutivo para el establecimiento, operación y administración de una Organización Multinacional Regional (OMR), que tendría por objeto fundamental la prestación y gestión de los servicios / instalaciones multinacionales previstos en el plan Regional de Navegación Aérea CAR/SAM (Conclusión 14/5 de la reunión del GREPECAS, celebrada en San José, Costa Rica, 16 al 20 de abril de 2007).

5. Dicho Proyecto de Acuerdo constitutivo fue revisado en la Primera Reunión del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Aspectos Institucionales (EANAI/1), celebrada en Lima, Perú, del 2 al 5 de junio de 2008, en cuyo transcurso se formuló la siguiente Conclusión:

“Conclusión EANAI 1/1 - Proyecto de Acuerdo constitutivo para el establecimiento, operación y administración de una Organización Multinacional Regional (OMR).

Que la Undécima Reunión de Autoridades de Aviación Civil (RAAC/11) revise el Documento sobre un Proyecto de Acuerdo Constitutivo para el establecimiento, operación y administración de una Organización Multinacional Regional (OMR) preparado en base al material de orientación elaborado por GREPECAS (Conc.14/5), y con las correcciones que esta Reunión estime necesario hacer al mismo, lo apruebe y lo recomiende a los Estados de la Región SAM para establecer un Acuerdo Institucional para la implantación de una Organización Multinacional Regional (OMR) en la Región”.

Apéndice B

Opción 2

1. Acuerdo constitutivo o Memorándum de Entendimiento para la implementación y funcionamiento del SRVSOP, como una variante del anterior, que contenga los aspectos esenciales e importantes, según la descripción que se encuentra en el apartado a) del párrafo 2 de la Opción 1 anterior, y el Acuerdo para la implantación del SRVSOP vigente. En particular, el Sistema Regional debe gozar de personería y capacidad jurídica plena en el Estado sede.
2. En un Reglamento o Manual separado, debe contemplarse la organización interna permanente del SRVSOP, conformada por los órganos deliberativo y decisorio (Junta, Junta General, Junta Directiva, Consejo Directivo o Directorio); ejecutivo (Coordinador, Coordinador General, Director Ejecutivo o Gerente General); técnico-operativo (Comités) y administrativo.
3. En esta propuesta, el órgano decisorio del Sistema Regional aprueba un presupuesto anual que determina la contribución de cada uno de los Estados miembros y demás participantes, y debe prever la existencia de recursos excedentes como si fuera un fondo de reserva para cubrir situaciones emergentes.
4. Asimismo y siguiendo los procedimientos previstos en un Manual reglamentario, se dispone de una cuenta bancaria a nombre del Sistema Regional en el Estado sede, que se rige por su legislación nacional y ello siguiendo los procedimientos previstos en un Manual reglamentario, lo cual permite movilizar fondos de un modo fácil y rápido. Así, el Sistema Regional puede estar sujeto a auditorías interna, de la autoridad aeronáutica correspondiente del Estado sede y/o externa.
5. A su vez, la contratación del personal se realiza según el sistema de la Autoridad Aeronáutica del Estado sede y el Sistema Regional cubre los salarios, costos y gastos.
6. En este orden de ideas, se contemplarían algunas situaciones del esquema del “Caribbean Aviation Safety and Security Oversight System” (CASSOS), el cual se origina en un Acuerdo de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y su respectivo Manual.

Ventajas:

- La simplificación y rapidez o corto plazo en su implementación y funcionamiento.
- Mantenimiento del programa de becas a través del Proyecto de Cooperación Técnica RLA/99/901

Desventajas:

- Las dificultades que podrían tener algunos Estados en su participación ante la exigencia de requisitos nacionales de carácter jurídico o de otra índole que debieran cumplirse como, por ejemplo, la determinación de la o las autoridades facultadas para la firma de los diversos instrumentos que viabilicen la implementación del Sistema

Regional (Acuerdo constitutivo o Memorándum de Entendimiento y los pertinentes del régimen económico - financiero).

- Tratar de conciliar cuestiones de carácter financiero o económico en virtud de condiciones impositivas exigidas por los órganos fiscales internos de los Estados como, por ejemplo, la justificación y/o acciones que deben adoptarse acerca de los importes o suma de dinero a afectar para su depósito en una cuenta bancaria en el exterior.

Apéndice C

Opción 3

1. Acuerdo Administrativo, Memorándum de Entendimiento, Acta de Entendimiento u otras denominaciones, que contenga los aspectos esenciales e importantes para la implementación y funcionamiento del SRVSOP. Al respecto, los mismos deberían evaluarse teniendo en consideración la descripción que se encuentra en el párrafo 5 de la Opción 2.
2. Se destaca que existe consenso, tanto en la práctica como en la doctrina internacionales, en cuanto apartado a la irrelevancia que tiene la denominación que se otorga a estas formas de contratación, siempre que lo convenido esté destinado a producir efectos jurídicos).
3. En este caso, resulta suficiente la firma de autoridades del poder ejecutivo de los Estados (Presidente, Ministro o máxima Autoridad Nacional de Aviación Civil) y para su aprobación, se utiliza el procedimiento de un canje o intercambio de notas o cartas, en función del sustento jurídico que otorga el inciso a) del párrafo 1 del artículo 2 del “Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados”, suscripto en Viena, el 23 de mayo de 1969, entre los Estados.
4. Dicha norma define y determina que todo acuerdo o convenio será un “Tratado”, cualquiera que sea su denominación, siempre que sea un acuerdo internacional, se haya concluido entre Estados, haya sido celebrado por escrito, esté regido por el derecho internacional y aunque conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos.
5. En lo atinente al plazo, puede convenirse que se trate de un acuerdo de duración determinada (breve o no) con renovación automática, teniendo en cuenta la evolución dinámica del hecho técnico aviatorio y la posibilidad que surge al poder ir analizando casi permanentemente el desenvolvimiento de la relación sin las formalidades que impone el tratado internacional clásico.
6. Debe tenerse en consideración que el Sistema Regional requiere órganos de gobierno, administración, representación y fiscalización, y que la persona jurídica a crearse reúna los caracteres de autonomía de gestión y económica - financiera que se traduce en un patrimonio (contar con bienes y recursos propios) y controles presupuestario y contable.
7. En esta modalidad, debería preverse el financiamiento por separado del instrumento que da origen al Sistema Regional, pues ello implicará –en algunos Estados-, la intervención de ciertos órganos económicos y fiscalizadores, o bien, el poder legislativo.

Ventajas:

- La simplificación y rapidez en su implementación porque sus formalidades y procedimientos son simples a los efectos de la validez del acto, lo cual permite la participación de todos los interesados o la mayor parte de ellos.
- La vigencia o entrada en vigor requiere un plazo inmediato o mínimo al evitarse la intervención de la autoridad legislativa de los Estados.

- Mantenimiento del programa de becas a través del Proyecto de Cooperación Técnica RLA/99/901

Desventaja:

- Los Estados asumen obligaciones económicas y financieras que requieren aprobación por el Poder Legislativo o Parlamento, conforme con normas constitucionales nacionales.