

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL
PROYECTO REGIONAL RLA/99/901
SISTEMA REGIONAL DE COOPERACIÓN PARA LA VIGILANCIA DE LA
SEGURIDAD OPERACIONAL

VIGÉSIMO SEGUNDA REUNIÓN ORDINARIA DE LA JUNTA GENERAL
(Lima, Perú, 6 y 7 de diciembre de 2010)

Asunto 4: **Institucionalización del Sistema**

(Nota de estudio presentada por el Coordinador General)

Resumen

Esta Nota de Estudio presenta la situación actual sobre la estrategia emprendida para llevar a cabo la institucionalización del Sistema Regional, a fin de que sea evaluada por la Junta General y adopte el curso de acción que considere más apropiado para mantener en funcionamiento el SRVSOP.

Referencias

- Memorando de Entendimiento OACI-CLAC para la creación del SRVSOP.
- Acta Final de la Conferencia Diplomática celebrada en Basilea en diciembre de 2009.
- Convenio Constitutivo para el establecimiento de una Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional.
- Informe de la Octava Reunión de Coordinación de Puntos Focales (RCPF/8)

1. **Antecedentes**

1.1 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 tal *“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 encomendó a los puntos focales del sistemas una tarea al respecto en el programa de actividades del SRVSOP para el año 2008 aprobado por la Conclusión JG 17/23.

JG/22-NE/05
11/11/2010

1.2 La Sexta Reunión de Coordinación de los Puntos Focales (RCPF/6), realizada en Lima, Perú, del 20 al 22 de octubre de 2008, analizó la estrategia para la institucionalización del Sistema Regional y recomendó que la mejor opción para ello, sería 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.

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

1.4 En la Décimo Novena Reunión Ordinaria de la Junta General (JG/19) se convino en empezar el camino hacia la institucionalización a través de una conferencia diplomática para la formación de una Organización Multinacional Regional, recordando que tanto la estrategia para la institucionalización del Sistema Regional y el seguimiento de su implementación estaban a cargo de los Puntos Focales.

1.5 Durante la Séptima Reunión de Coordinación de los Puntos Focales se efectuó una recopilación de todos los antecedentes del debate sobre la institucionalización del Sistema, observándose que paralelamente al trabajo que estaban realizando, venían desarrollándose en el GREPECAS estudios en materia de aspectos institucionales tendentes a establecer instalaciones y servicios multinacionales bajo la óptica de organizaciones regionales que puedan gestionar, integrar e implementar estos sistemas. De esta manera nacieron la idea y las bases para la creación de una Organización Multinacional Regional (GREPECAS/14 - Conclusión 14/5).

1.6 Posteriormente las recomendaciones del GREPECAS fueron examinadas y estudiadas por el Grupo de Expertos de Alto Nivel en Aspectos Institucionales establecido por el mecanismo de las Reuniones de Autoridades de Aviación Civil (RAACs). Estos estudios finalizaron con la Conclusión 11/3 de la Reunión RAAC/11 (Santiago de Chile, mayo de 2009), recomendando la celebración de una Conferencia Diplomática con el propósito de finalizar textos para un Convenio Constitutivo de una Organización Multinacional Regional (OMR). Esta Conferencia se celebró en Brasilia del 7 al 9 de diciembre de 2009, cuya Acta Final y Convenio Constitutivo de una nueva Organización Internacional se pusieron en conocimiento de la Junta General del SRVSOP durante su vigésimo primera reunión ordinaria realizada en Santiago de Chile el 22 de marzo de 2010.

1.7 La Conferencia Diplomática celebrada en Brasilia en diciembre de 2009 discutió ampliamente si la nueva organización regional debería dedicarse sólo a los temas de navegación aérea o si, considerando los planes de institucionalización del SRVSOP debería ampliar su alcance a facilitar dicha institucionalización, de manera tal que se tenga una organización internacional que integre ambos procesos y se fortalezca con los recursos regionales comunes que aporten los Estados para ambos propósitos.

1.8 En ese sentido, la Conferencia Diplomática decidió finalizar los textos de un convenio constitutivo de una organización internacional que abarque los dos aspectos y con los instrumentos que

aprobó dejó sentadas las bases para el establecimiento de la Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional.

2. **Análisis**

2.1 Esta coyuntura fue analizada durante la Séptima Reunión de Coordinación de los Puntos Focales (RCPF/7), tomando nota que con el proceso ya finalizado en la Conferencia Diplomática de Brasilia, se estableció un Convenio abierto a la firma de los Estados sudamericanos que contiene bases sólidas para institucionalizar el SRVSOP como se indica en sus Artículos 1 y 3.

2.2 Si bien el nuevo Convenio está dirigido a que la nueva organización internacional sea conformada por Estados de la región sudamericana, en su Artículo 3 señala la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales o multilaterales para implementar actividades de navegación aérea y de seguridad operacional en correspondencia a sus respectivos ámbitos de aplicación. En este sentido, los aspectos cooperativos de seguridad operacional contemplados en la actual situación de funcionamiento del SRVSOP, que tiene como participantes a Estados de las regiones CAR y SAM y otros organismos, pueden llevarse a cabo cuando la futura organización internacional funcione, mediante la suscripción de los acuerdos correspondientes en virtud del Artículo 3 del Convenio.

2.3 Asimismo, se consideró que desde el punto de vista de la política de la OACI, la creación de la organización internacional en base al convenio acordado fortalece la integración de procesos multinacionales regionales, evitando la dispersión de esfuerzos entre Estados y organizaciones internacionales, lo cual favorece eficazmente a la prestación de servicios y a la implantación y funcionamiento de sistemas operacionales complejos. El proceso de implantación de la Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional se iniciaría una vez que se obtenga la firma de cinco Estados, requisito que ya se cumplió con la adhesión de Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

2.4 Finalmente, la vigésimo primera reunión de la Junta General tomó nota de la propuesta de la Séptima Reunión de los Puntos Focales de considerar a esta futura organización como la solución para la institucionalización del Sistema Regional de Cooperación para la Vigilancia de la Seguridad Operacional.

2.5 Al respecto, varios Estados manifestaron su preocupación sobre el procedimiento propuesto, lo cual generó un enriquecedor intercambio de opiniones quedando claro que todos los Estados miembros del SRVSOP estaban de acuerdo con la necesidad de avanzar en el proceso de institucionalización del Sistema. Sin embargo, la propuesta de lograr este objetivo mediante la incorporación a la Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional requería todavía de mayor análisis.

2.6 La Junta General tomó nota de que la Reunión de los Puntos Focales había propuesto una reserva presupuestaria en el programa de actividades del año 2010 para la contratación de un especialista jurídico que permitiera presentar una propuesta de procedimiento y plan de incorporación del Sistema Regional a la nueva organización. No obstante, se observó que esta tarea podría ser asignada al grupo de especialistas jurídicos de la CLAC y en tal sentido la Junta General adoptó la Conclusión JG 21/03, encomendando al Coordinador General del SRVSOP que coordine con la Secretaría de la CLAC para que en la próxima reunión del GEPEJTA se analice la forma en que podría incorporarse el Sistema Regional a la futura Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional. El grupo jurídico

JG/22-NE/05
11/11/2010

que analizaría la cuestión debería estar conformado preferentemente por especialistas de los Estados miembros del SRVSOP. Los resultados de esta tarea deberían ser presentados a la próxima reunión de la Junta General para su consideración.

2.7 Con miras a facilitar esta labor y haciendo uso de la reserva presupuestaria propuesta por la RCPF/7, se contrató los servicios de una experta en asuntos jurídicos para revisar y analizar los antecedentes del SRVSOP y las notas de estudio para la Reunión de Expertos Jurídicos de la CLAC, a efectos de cumplimentar la tarea encomendada por la Junta General del SRVSOP en su Conclusión JG 21/03, tendente a analizar la forma en que podría incorporarse el Sistema Regional a la futura Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional. Asimismo, la experta en asuntos jurídicos redactó y propuso los instrumentos que, en atención a lo prescrito en los artículos 1, 3 y 22 del Convenio constitutivo de la Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional, permitan la adhesión de Estados u organizaciones que no se encuentren en el ámbito sudamericano y apoyó a la Delegación de Chile en su presentación a la Reunión del Grupo ad hoc de Expertos Jurídicos de la CLAC.

2.8 Como resultado de lo anterior, la Delegación de Chile ante la Vigésimo Quinta Reunión del GEPEJTA (Buenos Aires, Argentina, agosto de 2010), en su calidad de punto focal de seguridad operacional de la CLAC, presentó y sustentó una nota de estudio al respecto, cuyos términos fueron luego puestos a la consideración de la 79a Reunión del Comité Ejecutivo de la CLAC (Ciudad de México, México, 31 de agosto al 1 de septiembre de 2010), como informe del análisis del Convenio Constitutivo de la Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional 2010, el mismo que se incluye como **Apéndice A** de esta nota de estudio.

2.9 La Octava Reunión de Coordinación de los Puntos Focales del SRVSOP, al tomar nota del informe jurídico de la CLAC proponiendo alternativas para permitir que los Estados no sudamericanos puedan ser parte de una OMR, comentó que el proceso de institucionalización del Sistema Regional se encontraba en análisis y que el convenio constitutivo actual para la implantación de la Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional no permitía la incorporación de los Estados que no son de Sudamérica, sino mediante la suscripción de un acuerdo entre el Estado y la Organización Multinacional Regional (OMR). En tal sentido, la RCPF/8 acordó recomendar que la próxima reunión de la Junta General del SRVSOP analice el estudio jurídico de la CLAC sobre el convenio constitutivo, que se incluye como **Apéndice A**, para continuar avanzando con el estudio de la institucionalización del Sistema Regional.

2.10 Aún cuando el funcionamiento de la propuesta Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional cuenta con el primer requisito, que era obtener la adhesión de un mínimo de cinco Estados para que el convenio de su creación se hiciese efectivo, queda todavía por resolverse la ratificación del convenio por parte de esos Estados, así como la adhesión y ratificación de los demás Estados de la Región que forman parte de los actuales proyectos regionales de cooperación técnica de la OACI que buscan una institucionalización, incluyendo facilidades inherentes a la adhesión y ratificación por parte de los otros Estados y organizaciones que participan en los proyectos, según corresponda.

2.11 La solución de esos aspectos tomaría un lapso de tiempo difícil de precisar, hasta que se logre el funcionamiento de una organización internacional de alcance regional, constituida por todos los

Estados interesados en establecer y utilizar comunitariamente instalaciones y/o servicios para la aviación civil de alcance multinacional, con personería jurídica y autonomía de gestión y financiera para contratar, adquirir, recibir, administrar, operar, mantener, proteger y disponer sus bienes y servicios.

2.12 Mientras tanto, se hace necesario adoptar las acciones que permitan dar continuidad al funcionamiento del SRVSOP, para lo cual se propone a la Junta General considerar la alternativa de extender por otro período de cinco años la duración del Proyecto Regional de Cooperación Técnica de la OACI RLA/99/901.

3. **Acción sugerida**

3.1 Se invita a la Junta General a que:

- a) Tome nota de la información precedente;
- b) Tome conocimiento del informe presentado por el Comité Ejecutivo de la CLAC sobre el convenio constitutivo de la Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional que se incluye como **Apéndice A**; y
- c) Considere la posibilidad de acordar la extensión del Proyecto Regional RLA/99/901 por un quinquenio adicional, a partir de 2012, y adopte una decisión al respecto para asegurar la continuidad del funcionamiento del SRVSOP autorizando a la Oficina Regional Sudamericana de la OACI a preparar y proponer el formulario de extensión del proyecto correspondiente.

Apéndice A

ADJUNTO 7 AL INFORME DE LA 79 REUNIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO DE LA CLAC (Ciudad de México, 31 de agosto al 1 de septiembre de 2010)

Informe del análisis del Convenio Constitutivo de la Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional 2010

(Nota de estudio presentada por Chile)

Resumen

Esta Nota de Estudio presenta los comentarios del Grupo de Expertos Jurídicos de la CLAC con respecto al Convenio que creó la Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional, para permitir la incorporación del SRVSOP a esa Organización.

Referencias

1. Memorando de Entendimiento OACI-CLAC para la creación del SRVSOP.
2. Convenio constitutivo de la Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional.
3. Informe de la 21a. Reunión Ordinaria de la Junta General del SRVSOP (Santiago, 22 marzo 2010).
4. Informe de la Vigésimo Quinta Reunión del Grupo de Expertos GEPEJTA/25 (Buenos Aires, Argentina, agosto de 2010).

Antecedentes

1. En cumplimiento a la decisión de la Junta del Sistema de Cooperación de la Vigilancia a la Seguridad Operacional, Chile en su calidad de punto Focal de Seguridad Operacional, en la Décima cuarta reunión del GEPEJTA (Lima, Perú, 27 al 29 de abril de 2010), presentó una Nota de Estudio, en la cual informó sobre el proceso seguido para la institucionalización del Sistema Regional de Cooperación para la Vigilancia de la Seguridad Operacional (SRVSOP), solicitando al GEPEJTA que se analice la forma como podría incorporarse el Sistema Regional a la futura (OMR) “Organización Sudamericana de Navegación Aérea y Seguridad Operacional”, teniendo presente que en diciembre de 2009, se concretó la Conferencia Diplomática para aprobar el Convenio Constitutivo de esta Organización.

2. El GEPEJTA, luego de revisar la Nota de estudio, acordó constituir un Grupo *ad hoc* para realizar el trabajo solicitado, conformado por Argentina, Brasil, Costa Rica, Paraguay, Perú, Uruguay y Chile como Ponente.

JG/22-NE/05
11/11/2010

3. Después de un largo debate el grupo *ad hoc* estimó que para poder cumplir la tarea encomendada, era necesario realizar un análisis integral al Convenio de constitución de la OMR, dado que este contiene un conjunto de artículos que deben ser revisados de manera correlacionada.

Análisis y Comentarios

4. Analizado el articulado del Convenio, se concluye que éste presenta una serie de inconvenientes que no permite incorporar el SRVSOP a la OMR, sin generar que los actuales Estados integrantes del Sistema que no pertenecen a la Región Sudamericana participen con los mismas prerrogativas, derechos y obligaciones.

5. El Grupo opina que incluso algunos artículos del Convenio, independientemente de que el sistema se integre o no a la OMR, podrían presentar impedimentos para su entrada en vigencia. Sin embargo esta opinión escapa de los términos de referencia asignados al grupo, especialmente que no se tenían todos los antecedentes a la vista en lo relativo a los Servicios de Navegación Aérea. Sin embargo, por existir dudas fundadas se estimó conveniente consignarlo en el informe para contribuir a que la OMR, finalmente se pueda efectivamente ratificar.

6. A continuación se señalan los principales comentarios a los artículos del Convenio, relacionados con la integración a la OMR del SRVSOP:

- Respecto al ámbito geográfico cabe señalar que el mismo está circunscrito a “la Región Sudamericana (SAM) de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)” presentándose de esta forma limitantes para aquellos Estados miembros del Sistema Regional de Cooperación para la Vigilancia de la Seguridad Operacional que no pertenecen a esta Región.
- Esta limitante se repite a lo largo del Convenio; en el Artículo 1 Ámbito de aplicación; Artículo 20 firma y ratificación y artículo 22 sobre adhesiones. Por ello el grupo *ad hoc*, estima que de no ampliarse el ámbito de aplicación a la región LATINOAMERICANA, imposibilita la participación de todos los Estados que hoy están en ambos Sistemas (Navegación Aérea y el SRVSOP).
- Por otra parte, el Convenio considera las materias de seguridad operacional limitadas exclusivamente a su vigilancia, y específicamente con relación a los servicios de tránsito aéreo. Es decir, no considera al resto de los elementos críticos de la seguridad operacional, como por ejemplo la reglamentación, la certificación, la capacitación, estructura organizacional entre otros, los cuales si constituyen tareas prioritarias del SRVSOP.
- Consecuentemente con lo anterior, el grupo de expertos consideró que para que el SRVSOP, pudiese desarrollar todas las funciones sería indispensable modificar las disposiciones que se refieren a esta materia, generalizando la aplicación al concepto integral de la seguridad operacional.

- Asimismo, el grupo observó todas aquellas disposiciones del Convenio en las cuales se requiere de “la aprobación unánime”, tales es el caso para aprobar una adhesión al Convenio por parte de un Estado (art.22); respecto de permitir a Observadores (art.23) y en cuanto a enmiendas o modificaciones al Convenio (art.24), llegándose incluso a permitir que Estados que no son partes puedan impedir la participación de observadores, solución inexistente en otro instrumento internacional de que los expertos tengan conocimiento y evidentemente contraria a toda norma o principio del Derechos de los Tratados.
- La misma solución de la unanimidad ha sido abandonada por las Organizaciones internacionales hace muchos años, entre otras razones porque confiere a cada una de las Partes un verdadero derecho de veto. Desde un punto de vista práctico la experiencia de la Sociedad de Naciones entre otras, donde rige el principio de la unanimidad, se caracterizó por su inoperancia, circunstancia que los expertos no quisieran que se repitiera respecto de la Organización que se intenta crear. Sin embargo, esta decisión corresponde a la forma que los Estados deseen operar, pero es necesario considerar las ventajas y desventajas que ello podría implicar.
- Otro tema relevante dice relación con los artículos 16, 17 y 18 del Convenio, sobre inmunidades, privilegios y exenciones que debieran ser objeto de un nuevo convenio con el Estado sede y cada Estado Parte.
- Adicionalmente, se consideró que las facultades del Consejo Directivo y del Director Ejecutivo podrían ser insuficientes para desarrollar una gestión integral.
- Además el Grupo opinó que otros artículos del Convenio tienen una redacción poco clara que podrían afectar el sentido jurídico y técnico de las disposiciones.
- Finalmente el Grupo presentó un adjunto que contiene una propuesta preliminar que haría factible la incorporación de SRVSOP a la OMR, que requiere aún de un mayor análisis. Este adjunto pretende hacer un aporte al actual Convenio en lo relativo a los Servicios de Navegación Aérea, elaborado a través del trabajo de GREPECAS. En consecuencia este adjunto tiene sólo valor en el caso que la decisión sea formar una sola OMR que integre tanto las necesidades de los servicios multinacionales de Navegación Aérea y Seguridad Operacional en un sentido amplio.
- También es necesario hacer presente que en el trabajo adjunto realizado por el Grupo de expertos, se consideró la posición de Argentina, en el sentido que no era aceptable la participación en la OMR, de Estados ajenos a la Región Latinoamericana y que además mantienen una disputa de soberanía reconocida por las Naciones Unidas.

Proposición

7. Dentro de las alternativas de solución que permitan que SRVSOP adquiera la Institucionalidad de OMR, se podrían considerar las siguientes:

- Estudiar el adjunto presentado por el Grupo de Expertos Jurídicos que permita

JG/22-NE/05
11/11/2010

perfeccionar los Artículos del Convenio, y de esta forma poder incorporar al SRVSOP a la OMR, sin embargo esto implica llamar a una nueva Conferencia Diplomática.

- Efectuar los Estudios para crear una nueva OMR, destinada a asumir las funciones y objetivos del SRVSOP. Esta alternativa implicaría tener dos OMR, una para los Servicios de la Navegación Aérea y otra para la Seguridad Operacional. Es necesario hacer presente que esta alternativa probablemente implicará mayores costos y desaprovechar las sinergias que implica contar con una sola OMR y también requerirá llamar a una Conferencia Diplomática para la conformación de la OMR de Seguridad Operacional.
- En el caso de optar por la conformación de dos OMR, y considerando que esta opinión podría escapar a las funciones de la CLAC, es necesario hacer presente a las autoridades las aprensiones del Grupo de Expertos, que podrían afectar la ratificación del Convenio con relación a los Servicios de Navegación, para lo cual se hace necesario conformar un Grupo de Trabajo para aclarar las dudas existentes, dentro del Marco de GREPECAS o donde se estime conveniente.

Medidas propuestas al Comité Ejecutivo

8. Se invita al Comité Ejecutivo a tomar nota de la información presentada en la presente Nota de Estudio e intercambiar criterios para las acciones que se deberán tomar para definir la Institucionalidad del SRVSOP a futuro.