



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN JURÍDICA

Cuestión 46: Actos o infracciones que atañen a la comunidad de la aviación civil internacional y que no están previstos en los actuales instrumentos de derecho aeronáutico

ACTOS O INFRACCIONES QUE ATAÑEN A LA COMUNIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL Y QUE NO ESTÁN PREVISTOS EN LOS ACTUALES INSTRUMENTOS DE DERECHO AERONÁUTICO

(Nota presentada por el Consejo de la OACI)

RESUMEN

En esta nota se presenta, para información de la Asamblea, un informe de avance sobre el asunto “Actos o infracciones que atañen a la comunidad de la aviación civil internacional y que no están previstos en los actuales instrumentos de derecho aeronáutico” incluido en el Programa general de trabajo del Comité Jurídico.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con los Objetivos estratégicos B1 y F1, puesto que brinda información sobre la elaboración de instrumentos de derecho aeronáutico internacional relativos a la seguridad de la aviación.
<i>Repercusiones financieras:</i>	El Consejo aprobó la suma de \$500 000 EUA proveniente del presupuesto del Plan de acción de la seguridad de la aviación de 2007 y, con ese recurso, se prevé satisfacer los requisitos financieros. No se extraerán recursos adicionales del presupuesto del Plan de acción.
<i>Referencias:</i>	Comunicación LE 4/65-05/45 del 24 de marzo de 2005 A35-WP/88

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En la Resolución A33-1 de la Asamblea, se encarga al Consejo y al Secretario General que actúen con urgencia a fin de enfrentar las amenazas nuevas y emergentes para la aviación civil; en particular, para que se examine la idoneidad de los convenios vigentes de la OACI sobre seguridad de la aviación (en adelante, los Convenios). De conformidad con esta resolución, la Secretaría realizó un estudio sobre medidas jurídicas para hacer frente a las amenazas nuevas y emergentes contra la aviación civil, cuyos resultados se informaron al 35º período de sesiones de la Asamblea en la nota A35-WP/88, “Plan de acción OACI de seguridad de la aviación, Proyecto 12: Programas jurídicos” (Nota de información). Posteriormente, se efectuó una encuesta mediante un cuestionario enviado a todos los Estados miembros de la OACI en marzo de 2005. Se recibieron 84 respuestas sobre un total de 189 Estados miembros, y en ellas una abrumadora mayoría afirmó la necesidad de revisar y enmendar los Convenios. El 29 de noviembre de 2005, en la 12ª sesión de su 176º período de sesiones, el Consejo acordó que, como primera medida, se estableciera un Grupo de estudio de la Secretaría para asistir a la Secretaría en la elaboración de un instrumento jurídico internacional que trate de las amenazas nuevas y emergentes contra la aviación civil. El tema figura actualmente como Asunto núm. 2 del programa general de trabajo del Comité Jurídico: “Actos o infracciones que atañen a la comunidad de la aviación civil internacional y que no están previstos en los actuales instrumentos de derecho aeronáutico”.

2. RESULTADOS DE LA LABOR DEL GRUPO DE ESTUDIO

2.1 Cuestiones a abordar mediante la enmienda de los tratados

2.1.1 El Grupo de estudio de la Secretaría sobre Convenios de seguridad de la aviación celebró tres reuniones en 2006 y 2007. El grupo llevó a cabo un estudio comparativo de los Convenios (incluido el *Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971*, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988) e instrumentos jurídicos de índole similar adoptados por el sistema de las Naciones Unidas, y llegó a la conclusión de que ciertas cuestiones podrían abordarse mediante la enmienda de algunos de los Convenios. Entre estas cuestiones se incluye la penalización de ciertos actos, la incorporación de ciertas disposiciones que se encuentran comúnmente en los Convenios más recientes contra el terrorismo concertados en el sistema de las Naciones Unidas, y la aclaración de ciertos términos de los instrumentos vigentes.

2.1.2 Penalización de ciertos actos

2.1.2.1 El grupo de estudio identificó determinados actos, que se mencionan a continuación, susceptibles de penalización mediante disposiciones de los tratados. Al abordar estas cuestiones, el grupo de estudio opinó que la OACI debería continuar penalizando dichos actos, independientemente de su motivación:

- a) **utilización de aeronaves civiles como armas:** esto constituye una amenaza grave, como demuestran los hechos del 11 de septiembre de 2001. Si bien los instrumentos actuales pueden abarcar ciertos aspectos de un acto de esta naturaleza, la gravedad de la utilización de aeronaves civiles como armas exige la penalización explícita de ese acto como delito independiente en el marco de un convenio internacional, a fin de proteger la seguridad operacional de las aeronaves civiles y mantener la confianza del público en el transporte aéreo;

- b) **utilización de aeronaves civiles para propagar ilícitamente sustancias biológicas, químicas y nucleares:** esto también se percibe como una amenaza grave. Este acto no encaja netamente en la definición de acto ilícito contra la seguridad operacional de la aviación civil sino que constituye un acto que utiliza la aviación civil como medio para causar una forma particular de daño generalizado. Si bien el acto en sí no atenta necesariamente contra la seguridad operacional de las aeronaves o las personas a bordo, también podría tener ese resultado;
- c) **ataques contra la aviación civil con sustancias biológicas, químicas y nucleares:** esos ataques están parcialmente comprendidos en los instrumentos vigentes. Sin embargo, puesto que algunas de las amenazas de comisión de dichos ataques aún no están plenamente cubiertas, el grupo de estudio opinó que es conveniente que, en aras de la integridad y facilidad de referencia, se declare en los Convenios sobre seguridad de la aviación que dichos ataques son punibles en el ámbito internacional;
- d) **actos que implican la organización o dirección de delitos especificados en los Convenios:** no están comprendidos explícitamente en los mismos. El grupo tomó nota, en particular, de que en los casos de ataques suicidas en el aire o en tierra, aunque los perpetradores mueren durante el ataque y ya no pueden ser castigados en virtud del derecho penal, los organizadores de dichos actos que permanecen en tierra no deberían quedar en la impunidad;
- e) **la colaboración voluntaria con un delito especificado en los Convenios:** debería penalizarse aunque dicha cooperación no haya conducido a la comisión efectiva de un acto ilícito. Esas participaciones no están totalmente cubiertas por los Convenios pero también pueden constituir una amenaza grave, por lo que es preciso disuadirlas mediante sanciones penales; y
- f) al tomar nota de que los Convenios no penalizan la amenaza de cometer un delito especificado en los mismos, el grupo opinó que había llegado el momento de penalizar **la amenaza verosímil de cometer un delito especificado en los Convenios**. El grupo observó que, en ciertas circunstancias, la amenaza de cometer un acto, sin que el acto contemplado se llegue a cometer, puede causar consecuencias adversas graves para la aviación civil. Se tomó nota asimismo de que los tratados más recientes concertados en el sistema de las Naciones Unidas, como el *Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear* de las Naciones Unidas, penalizan ciertas amenazas de comisión de delitos.

2.1.3 **Incorporación de ciertas disposiciones que se encuentran comúnmente en los Convenios más recientes contra el terrorismo concertados en el sistema de las Naciones Unidas**

2.1.3.1 El grupo reconoció el valor de los Convenios en la cooperación internacional para la prevención y represión de actos ilícitos contra la seguridad operacional de la aviación civil. Al mismo tiempo, reconoció que los Convenios se adoptaron hace decenios y no reflejan las disposiciones que se encuentran normalmente en los Convenios pertinentes concertados recientemente en el sistema de las Naciones Unidas. A continuación se mencionan varias de dichas disposiciones.

2.1.3.2 Los Convenios comparables de las Naciones Unidas contra el terrorismo suscritos después de 1997 contienen la cláusula de exclusión militar, en la que se especifica expresamente que los Convenios no rigen las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado, ni las actividades

emprendidas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus deberes oficiales. En la OACI se entiende en general que los instrumentos de seguridad de la aviación que penalizan ciertos actos no son aplicables a las actividades militares antedichas. La misma cláusula de exclusión militar se puede incluir en cualquier instrumento que enmiende los Convenios, a fin de lograr uniformidad y claridad, y evitar toda confusión en su interpretación. Una cláusula de esta índole se consideraría como una declaración.

2.1.3.3 Los Convenios pertinentes de las Naciones Unidas también contienen disposiciones que establecen que los delitos cubiertos en ellos no se considerarán como delitos políticos. Por consiguiente, los Estados partes no tienen la posibilidad de denegar un pedido de extradición amparándose en la excepción de delito político. Puesto que disposiciones explícitas de esa índole no están consagradas en los Convenios, también se ha considerado necesario incluirlas.

2.1.3.4 Los Convenios pertinentes de las Naciones Unidas incluyen cláusulas relativas al trato justo y a la no discriminación. Esas disposiciones tienen por objetivo proteger los derechos humanos fundamentales y por lo tanto deberían incorporarse en los instrumentos de la OACI.

2.1.3.5 Asimismo, el grupo de estudio señaló la tendencia observada en los Convenios más recientes de prever fundamentos más amplios para establecer la jurisdicción. Cuando un delito previsto en esos Convenios sea cometido por un nacional de un Estado, dicho Estado reclamará jurisdicción sobre tal delito, dondequiera que el nacional pueda hallarse. Si el delito se comete contra un nacional de dicho Estado, este último también podrá reclamar jurisdicción. El grupo de estudio dictaminó que esos fundamentos para establecer la jurisdicción también deberían incorporarse en los Convenios, adaptándolos al contexto de la aviación civil, según corresponda.

2.1.4 **Aclaración de ciertos términos**

2.1.4.1 Durante las deliberaciones del grupo de estudio, se señaló que el término “instalaciones de navegación aérea” que figura en uno de los Convenios podría requerir aclaración, de modo de garantizar que estén comprendidos explícitamente las señales satelitales, los datos generados por computadoras y otros sistemas no tangibles empleados para la navegación aérea. Tal aclaración también podría incorporarse en el proceso de enmienda de los tratados.

2.1.5 **Recomendación del Grupo de estudio**

2.1.5.1 Sobre la base de lo antedicho, el grupo de estudio recomendó que el Consejo invitara al presidente del Comité Jurídico a establecer un subcomité especial para la elaboración de un proyecto de texto de enmienda de los Convenios.

2.2 **Otras cuestiones**

2.2.1 Durante las reuniones del grupo, surgió el interrogante de si debería incorporarse en los tratados la prohibición de transportar armas biológicas, químicas o nucleares no autorizadas o elementos similares a bordo de aeronaves civiles, como se dispone para el transporte marítimo en el *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, enmendado en 2005. El grupo consideró que, si bien el precedente del transporte marítimo merecía ser analizado, se requería una orientación sobre política del Consejo respecto a este asunto. El enfoque tradicional de la OACI se ha centrado en la protección de la seguridad operacional de la aviación civil internacional en sí. El mero transporte de ciertos materiales prohibidos no constituye necesariamente una amenaza a la seguridad operacional de las aeronaves o de las personas a bordo. La cuestión de si la OACI debería cambiar su enfoque tradicional y virar hacia una nueva dirección en este tema era una decisión de índole política.

En relación con esta cuestión, el 7 de marzo de 2007, en la décima sesión de su 180º período de sesiones, el Consejo observó un incipiente consenso en favor de considerar la penalización de estos actos mediante un convenio, siempre que su alcance se limite a aquellos actos capaces de poner en peligro la seguridad operacional de aeronaves en vuelo.

2.2.2 Otra cuestión para la que se solicitó la orientación política del Consejo es la de si debería enmendarse el *Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves*, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963, a fin de abarcar la cuestión de los pasajeros insubordinados. En la misma sesión, el 7 de marzo de 2007, el Consejo fijó dicha orientación al manifestar que se observaba un incipiente consenso en el sentido de que la cuestión de los pasajeros insubordinados debería ser analizada por la OACI en otro foro, teniendo en cuenta una solicitud de la Asociación del Transporte Aéreo Internacional. Por otra parte, indicó que este fenómeno era diferente de los ataques de gran magnitud contra la aviación civil, como los sucesos del 11 de septiembre de 2001. El Subcomité especial debería abocarse al estudio de dichos ataques de gran envergadura y toda amenaza de cometerlos.

3. ESTABLECIMIENTO DEL SUBCOMITÉ ESPECIAL DEL COMITÉ JURÍDICO

3.1 Basándose en una decisión del Consejo adoptada en la mencionada sesión (C-DEC 180/10), el presidente del Comité Jurídico, Sr. G. Lauzon Q.C. (Canadá), estableció el 3 de abril de 2007 un Subcomité especial del Comité Jurídico para que elabore uno o más proyectos de instrumentos que traten sobre las amenazas nuevas y emergentes contra la aviación civil y nombró a la Sra. J. Atwell (Australia) como ponente. El Subcomité especial se compone de los siguientes Estados: Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, India, Italia, Japón, Jordania, Líbano, México, Nigeria, Reino Unido, Senegal, Singapur, Sudáfrica y Suiza. Las atribuciones del Subcomité, conforme a lo acordado por el Consejo son las siguientes: “Habida cuenta de la Resolución A33-1 de la Asamblea (Declaración sobre el uso indebido de aeronaves civiles como armas de destrucción y otros actos de terrorismo que afectan a la aviación civil) y las orientaciones del Consejo durante su 180º período de sesiones, prepare uno o más proyectos de instrumentos que traten la cuestión de las amenazas nuevas y emergentes para la aviación civil, teniendo en cuenta únicamente el primer párrafo de las conclusiones del Grupo de estudio de la Secretaría sobre convenios de seguridad de la aviación que figura en el Apéndice B de la nota C-WP/12851 y que sean acordes con él”.

3.2 La reunión del Subcomité especial para la preparación de uno o más instrumentos jurídicos sobre las amenazas nuevas y emergentes se celebró del 3 al 6 de julio de 2007, bajo la presidencia del Sr. T. Olson (Francia). El Subcomité examinó el informe de la Ponente y propuso de modo preliminar dos proyectos de protocolos para enmendar respectivamente el *Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves*, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970, y el *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil*, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971. Los proyectos de protocolos contienen disposiciones que tratan las cuestiones mencionadas en el párrafo 2.1 de la presente nota de estudio. Durante la reunión, algunas delegaciones propusieron incluir en uno de los proyectos de protocolo disposiciones para prohibir el transporte ilícito e intencional de fugitivos y mercancías particularmente peligrosas por vía aérea. Otras delegaciones se opusieron a esta propuesta. Una de las razones que se adujo para esta oposición era que el Subcomité no tenía el mandato para hacerlo. Sería necesario informar sobre esta propuesta al Consejo y pedir su orientación. El Consejo examinará los resultados de la reunión del Subcomité en su 182º período de sesiones.

4. **RESUMEN**

4.1 Desde el 33° período de sesiones de la Asamblea, la Secretaría, el Grupo de estudio y el Subcomité especial del Comité Jurídico se han abocado activamente a considerar la necesidad de enmendar los Convenios de seguridad de la aviación existentes a fin de que se aborden las amenazas nuevas y emergentes. Se elaborarán a tal efecto uno o más proyectos de instrumentos jurídicos.

— FIN —