

Inviolabilidad personal, inmunidad diplomática y seguridad aérea

Personal inviolability, diplomatic immunity, and civil aviation security

Juan Carlos Cué Vega

Dirección General Adjunta para Misiones Extranjeras

Dirección General de Protocolo, SRE

jcue@sre.gob.mx



Resumen:

El artículo acerca al lector a conceptos de derecho internacional. En él se propone la necesidad de que los Estados y sus agentes diplomáticos contribuyan a la adopción de una nueva visión y actitud respecto a las inmunidades y privilegios, frente a los cambios ocurridos en materia de seguridad en la aviación civil a causa del terrorismo.



Abstract:

This article draws readers' attention to concepts in international law. Amid changes in civil aviation security brought about by terrorism, this article stresses the need for States and their diplomatic agents to contribute to the adoption of new attitudes and a new vision regarding diplomatic immunities and privileges.



Palabras clave:

OACI, Convenio de Chicago, Anexo 17, actos de interferencia ilícita, inmunidades y privilegios, seguridad aérea.



Key Words:

ICAO, Chicago Convention, Annex 17, acts of unlawful interference, immunities and privileges, civil aviation security.

Inviolabilidad personal, inmunidad diplomática y seguridad aérea

Juan Carlos Cué Vega

Introducción

A partir de los acontecimientos de septiembre de 2001, la industria de la aviación civil mundial se transformó de raíz, dada la imposterable necesidad de proveer nueva normativa internacional para evitar la ocurrencia de fatalidades similares derivadas de actos de interferencia ilícita, requiriendo, entre otras acciones, la conducción de revisiones a los viajeros al momento de abordar una aeronave. Entre éstos, se cuentan los miles de viajeros que, con el fin de desarrollar sus tareas diplomáticas, cuentan con la inmunidad que les es atribuida por las convenciones internacionales aplicables. En este contexto, en aeropuertos de gran actividad y tránsito de este tipo de funcionarios se han incrementado el número de incidentes en los cuáles se efectúan estas revisiones personales aleatorias, lo que a menudo genera protestas y el envío de notas diplomáticas en las que se expresan, desde molestia y enojo, hasta veladas amenazas de aplicar la reciprocidad de forma tajante, lo que así se ha convertido en un incómodo irritante en las relaciones entre países.

La respuesta de los gobiernos de los países a quienes se reclama suele ser cortés, en lenguaje diplomático, sazónada de excusas y justificaciones, pero poco eficaz, pues inevitablemente dejará insatisfecho al reclamante y, además, volverán a ocurrir eventos en los que se repetirá la escena del diplomático que se niega a ser revisado haciendo hincapié en su inmunidad.

Por su parte, tanto los gobiernos en lo individual como los organismos internacionales especializados en el derecho aéreo y los temas de seguridad vinculados a esta industria han emitido y acordado diversas regulaciones que, sin lugar a dudas, buscan proveer al mundo de espacios aéreos más seguros, con menor riesgo y con ello mitigar los peligros derivados de las actividades terroristas u otro tipo de actos individuales igualmente dañinos.

La tesis central de este artículo sostiene que las inmunidades de un grupo de dignatarios con rangos o funciones con investidura diplomática no pueden estar por encima del interés mayoritario y preponderante de brindar al viajero seguridad universal. En todo caso, corresponde a los gobiernos instruir a sus diplomáticos a despojarse de esta investidura durante los breves momentos que puede durar la revisión previa al abordaje o, en su caso, optar por no someterse a la misma, bajo el riesgo, asumido en forma individual, de no ser admitido en el avión o vuelo que pretende tomar.

El derecho a la inmunidad diplomática

En general, las definiciones de inmunidad diplomática coinciden en que ésta es el conjunto de prerrogativas reconocidas a los agentes diplomáticos, que tienen su origen en la costumbre y las convenciones internacionales, y que se refieren a su inviolabilidad personal, a la independencia necesaria para el desempeño de su encargo y a la cortesía con que deben ser tratados en sus contactos con las autoridades oficiales del país en que ejercen sus funciones. Debe resaltarse, sin embargo, que sobre la inmunidad, la propia Convención de Viena de 1961 establece claramente que “tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas, en calidad de representantes de los Estados”.¹

¹ Véase Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 18 de abril de 1961, Preámbulo.

De los conceptos anteriores puede desprenderse, cierta y evidentemente, que la inmunidad tiene un componente funcional, es decir, que no puede entenderse si no es en razón de que, para que un representante diplomático pueda cumplir sus funciones, éste debe hallarse en libertad y con plena independencia para actuar respecto del Estado que lo recibe.

Si bien la idea de inmunidad conlleva implícitos los términos *prerrogativa*, *privilegio*, *exención*, *franquicia*, etc., en realidad, para el tema que nos ocupa, debe entenderse la *inmunidad* como aquella relativa a los sujetos y, en concreto, a la *inviolabilidad personal*. Ésta es, a su vez, la condición atribuida a ciertas personas, que las exime de todo sometimiento a la jurisdicción local.

En cuanto al alcance de la inmunidad, es necesario comprender que la misma se aplica a los órganos diplomáticos de los Estados, es decir, al personal oficial de las misiones, a los jefes de Estado, de gobierno y ministros de Relaciones Exteriores, entre otros, y que se extiende al conjunto de personas que los acompañan en el ejercicio de sus funciones, como lo son los familiares y el personal no oficial. Finalmente, la propia Convención de Viena de 1961 establece el inicio y el término de la inmunidad, señalando que toda persona que tenga derecho a privilegios e inmunidades gozará de ellos desde que penetre en el territorio del Estado receptor, y que éstos cesarán en el momento en que esa persona salga del país o expire el plazo para salir de él, salvo en el caso de fallecimiento, en el cual la familia del miembro de la misión que haya fallecido continuará gozando de esa prerrogativa.²

No obstante lo anterior, la inmunidad no es absoluta y debe entenderse que existe un principio restrictivo de la misma, pues el diplomático debe respetar y cumplir las leyes nacionales del Estado que recibe, acotando así los excesos, abusos y violaciones al derecho interno. Por ello existen las figuras de la renuncia a la inmunidad y, en casos extremos, la expulsión o la declaración de persona non grata.

² *Ibid.*, art. 39.

La seguridad aérea en el marco jurídico internacional

A nivel mundial y regional hay diversos organismos que se han conformado para que la aviación internacional pueda desarrollarse de una manera segura y ordenada, y se establezcan las disposiciones jurídicamente vinculantes para tal fin.

El más importante de ellos es, sin duda alguna, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), fundada en Chicago, Estados Unidos, en 1944, que en la actualidad cuenta con 189 Estados contratantes y cuya sede se encuentra en Montreal, Canadá. El acta que dio origen a esta organización se conoce como el Convenio de Aviación Civil Internacional o Convenio de Chicago,³ el cual ha tenido adaptaciones constantes, de acuerdo con las condiciones siempre cambiantes de la industria y sus riesgos. A estas adaptaciones se les conoce como *anexos*, de los cuales, para los propósitos de este trabajo, importa principalmente el anexo 17,⁴ que contiene las normas y prácticas recomendadas para la seguridad y la protección de la aviación civil internacional contra los llamados actos de interferencia ilícita.

En el ámbito regional destacan la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC), fundada en 1955, compuesta actualmente por 42 Estados europeos, cuya finalidad es promover el desarrollo continuo de un sistema de transportación aérea europeo seguro, eficiente y sustentable.

En América Latina se cuenta con la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), constituida en 1973 en México, integrada por 21 países de la región. Su objetivo fundamental es el de “proveer a las autoridades de aviación civil de los Estados miembros una estructura adecuada dentro de la cual puedan discutirse y planearse todas las medidas re-

³ OACI, Convenio de Aviación Civil Internacional, Doc. 7300, Chicago, 7 de diciembre de 1944.

⁴ OACI, *Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Seguridad. Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita*, Montreal, OACI, 2011, disponible en <http://diccionario.administracionpublica.gob.ec/adjuntos/2anexo-17-oaci.pdf> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2015).

queridas para la cooperación y coordinación de las actividades de aviación civil”.⁵

Además de estos organismos formales, se puede encontrar un número considerable de convenios firmados entre los países parte de la OACI. Por mencionar sólo algunos, el “Convenio sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves” (Doc. 8364, Tokio 1963), el “Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves” (Doc. 8920, La Haya 1970), el “Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil” (Doc. 8966, Montreal 1971) y el “Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio 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” (Doc. 9518, Montreal 1988).

Finalmente, en México, la autoridad competente en lo relacionado con la aplicación y vigilancia del cumplimiento del Convenio de Chicago es la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la cual tiene, entre otras responsabilidades, la emisión de un Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria que establece las medidas para preservar la seguridad, la utilización lícita, la regularidad y la eficiencia en las operaciones de la aviación civil en los Estados Unidos Mexicanos.

En el marco del Programa, la DGAC también tiene la tarea de autorizar a los concesionarios (líneas aéreas), y permisionarios del servicio aéreo su respectivo Manual de seguridad para la prevención de actos de interferencia ilícita, el cual deberá contener los lineamientos generales señalados por la OACI en el *Manual de seguridad de la aviación*,⁶ entre ellos, los que se encuentran en el capítulo 12 denominado Categorías Especiales de

⁵ CLAC, Estatuto de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil, México, D. F., 14 de diciembre de 1973, art. 4, en <http://clacsec.lima.icao.int/2013-Normativa/Estatuto%20CLAC.pdf> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2015).

⁶ OACI, *Manual de seguridad de la aviación*, 9a. edición, Montreal, OACI, 2014.

Pasajeros, en particular, el apartado 12.1 (Diplomáticos y Personalidades). En este sentido, el citado manual señala lo siguiente:

Además, cuando ciertos pasajeros pueden gozar de inmunidad diplomática, incluida la inviolabilidad personal, sin embargo están sujetos a la inspección ordinaria previa al vuelo y a las inspecciones que sean necesarias para la seguridad de la aeronave. Si bien los bienes personales de ciertas personas pueden ser inviolables, para los fines de la seguridad de la aviación civil, el equipaje personal, incluido el equipaje de mano y de bodega perteneciente a los diplomáticos y a los miembros de sus familias, está sujeto a los mismos requisitos de inspección aplicables al equipaje ordinario.⁷

Estos mismos conceptos son recogidos en la Circular obligatoria que establece el contenido del Manual de seguridad para la prevención de actos de interferencia ilícita,⁸ la cual es equivalente a las disposiciones que se establecen en el *Manual de seguridad de la aviación* y el Anexo 17 del Convenio de Chicago, documentos que forman parte del compromiso que México, como Estado Miembro de la OACI, debe cumplir en cuanto a las normas emitidas por este organismo internacional en tanto país firmante y obligatorio, en términos del artículo 133 constitucional.

Al respecto, la Circular obligatoria que establece el contenido del Manual de seguridad para la prevención de actos de interferencia ilícita, numerales 2.5.2 y 2.5.8, requiere a los concesionarios incluir en el capítulo 4 del Manual, relativo a la seguridad de los pasajeros y su equipaje de mano, lo siguiente:

⁷ *Ibid.*, numeral 12.1.1.4.

⁸ GAC-SCT, Circular obligatoria que establece el contenido del Manual de seguridad para la prevención de actos de interferencia ilícita, CO SA-17.1/10, México, D. F., 1 de febrero de 2010, disponible en <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAC/Marco%20Jur%EDdico%20y%20Regulatorio%20Normativo/Normativo/Circulares%20Obligatorias/CO%20SA-17.110.pdf> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2015).

Todos los pasajeros de origen deberán ser inspeccionados de acuerdo a los requisitos de la DGAC.

Por lo que se refiere a las Medidas para categorías especiales de pasajeros (diplomáticos y otras personas privilegiadas), en los Estados Unidos Mexicanos, los diplomáticos deberán ser inspeccionados de la misma manera que los otros pasajeros.⁹

Consideraciones adicionales

Una vez que queda en claro el concepto de inmunidad diplomática y se conoce la normativa internacional de la seguridad aérea, es preciso reflexionar sobre los fines últimos de ambos y comprender por qué se afirma que la seguridad y el bienestar de muchos no puede ni debe estar por encima del beneficio de ciertas personas con privilegios e inmunidades.

Los fines y propósitos de las inmunidades

Si bien hay diversas teorías sobre el porqué y para qué existe la inmunidad diplomática, el texto mismo del preámbulo a la Convención de Viena de 1961 aclara que en realidad se está hablando de un interés de la función, al señalar que se reconocen las inmunidades y los privilegios con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados. Esta concepción es importante, pues permite comprender que aquellas otras actividades que no constituyen funciones en representación de otro Estado deben entenderse como no incluidas en las excepciones llamadas inmunidades.

Por otra parte, suele aducirse que la inmunidad debe extenderse a cada acto de la vida del diplomático y que, de manera adicional, la reciprocidad debe ser considerada en los términos de la misma Convención.

⁹ Numerales 4.8 y 4.8.1.

No se considera discriminatorio que el Estado receptor aplique con criterio restrictivo las disposiciones de la Convención porque con tal criterio haya sido aplicada a su Misión en el Estado acreditante.

En el tema que nos ocupa, muchos cuestionamientos pueden hacerse sobre si alguien viaja o aborda una aeronave en funciones oficiales o no, y si en el país acreditante se brindaría reciprocidad o no en el trato sobre revisiones personales a individuos con inmunidad diplomática. Lo cierto es que esta discusión carece de sentido, ya que, en las condiciones actuales de la industria de la aviación civil, los Países Miembros de la OACI han aceptado hacer suyas las normas internacionales que hemos descrito previamente, y asumir su propia responsabilidad respecto de la seguridad aérea global.

Hay que dejar pues que se ejerza la inmunidad en aquello que atañe estrictamente a la tarea diplomática, y hacer que impere el interés general y el sentido común, salvaguardando vidas.

La razón de ser de la seguridad

Tanto la normatividad emitida por la OACI como la complementaria puesta en vigor por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México, tienden a fundamentar la razón de ser de la seguridad. En ambas se señala claramente que el objetivo de inspeccionar a los pasajeros y sus equipajes de mano es el de impedir que se introduzcan en la aeronave artículos, sustancias o productos prohibidos, armas, explosivos o cualquier otro artefacto peligroso que pueda constituir objeto de delito y/o utilizarse para cometer un acto de interferencia ilícita.

Si bien estas acciones causan molestia e inconvenientes, incluso a quienes no tienen ningún privilegio ni trato especial, su fin último es mitigar o reducir al máximo posible los riesgos de la ocurrencia de un atentado o, simplemente, la comisión de delitos que pongan en peligro la aeronave, su tripulación, los pasajeros y las personas en tierra. Por lo tanto, debe comprenderse que los países, en su conjunto y en lo individual, han tomado medidas de manera responsable; medidas que no deben ser

ni negociables ni saboteadas por la preeminencia de una Convención, valiosa sin duda, pero que en su momento no contemplaba estos sucesos por ser inexistentes y poco previsibles en aquella época.

En ese mismo espíritu de dar cumplimiento a las normas internacionales, es de esperar la plena e incondicional cooperación de los miembros de la diplomacia internacional, de los órganos diplomáticos de los Estados y de todos los individuos que posean algún privilegio o inmunidad de esta índole, a fin de mantener el supremo interés colectivo de la seguridad aérea.

Es tiempo de que los Estados instruyan a sus diplomáticos a que, al menos en estos actos de molestia a su inmunidad, refrenden el compromiso de sus gobiernos con un mundo más seguro para todos.