



**Asamblea General
Consejo de Seguridad**

Distr.
GENERAL

A/50/1008
S/1996/577
22 de julio de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

ASAMBLEA GENERAL
Quincuagésimo período de sesiones
Tema 140 del programa
DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL DERECHO INTERNACIONAL

CONSEJO DE SEGURIDAD
Quincuagésimo primer año

Carta de fecha 17 de julio de 1996 dirigida al Secretario
General por el Representante Permanente de Cuba ante las
Naciones Unidas

Tengo el honor de dirigirme a usted para solicitarle que el documento que se adjunta a la presente, de fecha 17 de julio de 1996, sea publicado como documento de la Asamblea General, en relación con el tema 140 del programa del quincuagésimo período de sesiones, y del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Bruno RODRÍGUEZ PARRILLA
Embajador
Representante Permanente

[Original: inglés]

De: Michael Krinsky y Larry Helfer

Fecha: 16 de julio de 1996

Asunto: Medidas que la Administración Federal de Aviación (AFA) podía haber adoptado antes del 24 de febrero de 1996 para impedir los vuelos de Hermanos al Rescate

En un memorando anterior de fecha 12 de marzo de 1996 ofrecimos un análisis preliminar de los diversos modos en que los Estados Unidos podían haber impedido los vuelos de Hermanos al Rescate antes del 24 de febrero de 1996. Ahora hemos examinado: 1) El informe de la OACI de fecha 20 de junio de 1996 relativo a los acontecimientos del 24 de febrero; 2) la Orden de Revocación de Emergencia de fecha 16 de mayo de 1996 emitida por la AFA por la que se revoca la licencia de piloto de José Basulto; y 3) la decisión de fecha 5 de julio de 1996 del oficial administrativo de audiencias de la Junta Nacional de Seguridad en el Transporte en la que se limitaba la orden de la AFA a una suspensión de la licencia de Basulto durante 150 días. Ese material confirma y apoya nuestra conclusión inicial de que los Estados Unidos tenían tanto autoridad como argumentos suficientes para impedir los vuelos de Hermanos al Rescate el 24 de febrero de 1996.

A continuación se presenta, de forma que puede resultar apropiado para el uso público en su totalidad o en parte, un análisis de las maneras en que los Estados Unidos podían haber impedido los vuelos del 24 de febrero. A nuestro juicio, las conclusiones que se expresan a continuación son acertadas y defendibles y por tanto hemos presentado los argumentos en términos enérgicos.

1. Los Estados Unidos tenían autoridad legal para impedir los vuelos de Hermanos al Rescate el 24 de febrero de 1996

La AFA podía haber adoptado varias medidas contra Basulto y Hermanos al Rescate para impedir los vuelos del 24 de febrero de 1996.

En primer lugar, la AFA podía haber suspendido o revocado el certificado de piloto de Basulto si a su juicio "la seguridad del comercio aéreo o el transporte aéreo y el interés del público exigieran esa medida". 49 U.S.C. § 44709 b) 1) A). La AFA podía haberlo hecho sin avisar previamente a Basulto ni concederle audiencia si consideraba que la situación era una "emergencia". 49 § U.S.C. § 44709 c). Como se examina más adelante en detalle, los Estados Unidos tenían razones más que suficientes para considerar que la situación era una "emergencia" que justificaba la revocación o suspensión inmediata de la licencia de Basulto ya en julio de 1995 y, en cualquier caso, el día antes de los vuelos del 24 de febrero.

En segundo lugar, la AFA podía haber requisado sumariamente las aeronaves de Hermanos al Rescate. 49 U.S.C. § 46304 b) y 14 C.F.R. § 13.17. Esas medidas están permitidas en caso de violación de las leyes y normas de los Estados Unidos relativas, entre otras cosas, a la seguridad del comercio aéreo y a las

/...

calificaciones de los pilotos. 49 U.S.C. § 44701 a) 5); 44703. Como se analiza a continuación, los Estados Unidos han dejado bien claro que la violación del espacio aéreo cubano es motivo suficiente para la incautación inmediata de aeronaves civiles.

En tercer lugar, puesto que el 13 de julio de 1995 y de nuevo el 9 y el 13 de enero de 1996 Basulto y Hermanos al Rescate presentaron planes de vuelo en los que se describía una ruta y un destino falsos, los Estados Unidos los podían haber detenido y procesado con arreglo a una norma penal general de prohibición de falsas declaraciones a un organismo oficial:

Cualquiera que, en cualquier asunto de la jurisdicción de cualquier departamento u organismo de los Estados Unidos, falsifique u oculte con conocimiento y voluntariamente mediante cualquier engaño, plan o medio un hecho material o formule declaraciones o interpretaciones falsas o haga uso de cualquier escrito o documento falso a sabiendas de que contiene datos falsos, ficticios o fraudulentos, será multado o encarcelado durante un máximo de cinco años o ambas penas.

18 U.S.C. § 1001.

Además de las medidas anteriores, los Estados Unidos podían haber manifestado enérgicamente su intención de hacer cumplir sus leyes emprendiendo un proceso judicial contra Hermanos al Rescate y Basulto y pidiendo penas de 1.000 dólares por la violación de las leyes y las normas antes descritas. 49 U.S.C. § 46301 a) 1). Se considera que cada día que prosigue la violación o cada vuelo que constituye una violación es una infracción independiente. 49 U.S.C. § 46301 a) 4). Además, los Estados Unidos podían haber emprendido un procedimiento penal con el fin de imponer sanciones penales a Basulto y Hermanos al Rescate por la violación de normas de la AFA. 49 U.S.C. § 46316.

2. Los Estados Unidos han admitido que tenían autoridad legal para impedir los vuelos del 24 de febrero de 1996

Por las medidas que adoptaron después de los hechos del 24 de febrero de 1996, los Estados Unidos han reconocido expresamente que tienen autoridad para adoptar las medidas de cumplimiento de la ley descritas anteriormente a fin de impedir las violaciones de las leyes y normas de los Estados Unidos, entre ellas en particular las violaciones del espacio aéreo cubano.

El 16 de mayo de 1996, la AFA emitió una orden de revocación de emergencia contra Basulto por sus violaciones del espacio aéreo cubano el 13 de julio de 1995 y el 24 de febrero de 1996. En la orden se afirmaba que Basulto había entrado en zonas "restringidas" o "prohibidas" durante el vuelo del 13 de julio. Se afirmaba asimismo que Basulto había manejado su aeronave en ambas ocasiones "de manera irresponsable y peligrosa con la que ponía en peligro la vida o los bienes de otras personas" y que esas acciones demostraban que "carecía de la atención, el juicio y la responsabilidad exigidas al titular de un certificado de piloto comercial". Orden, párrafo 23 a), b). Un aspecto significativo de la orden del 16 de mayo de 1996 es que la AFA actuó con arreglo a sus atribuciones en caso de emergencia para revocar la licencia de Basulto. Por tratarse de un procedimiento de emergencia, no se dio a Basulto la oportunidad de recurrir por

adelantado contra las medidas de la AFA, lo que habría ocasionado un retraso en la revocación de su certificado de piloto.

Las conclusiones contenidas en la orden de 16 de mayo, suficientes para proceder a una revocación de emergencia, se referían al incidente del 13 de julio de 1995 además de al del 24 de febrero de 1996. De ello se desprende ineludiblemente que la AFA podía haber revocado o suspendido la licencia de Basulto inmediatamente después del 13 de julio y no tenía por qué haber esperado más de 10 meses antes de adoptar medidas. En efecto, el oficial administrativo de audiencias de la Junta Nacional de Seguridad en el Transporte ha concluido que las acciones de Basulto el 13 de julio fueron más llamativas y constituyeron una violación más grave de las leyes de los Estados Unidos que las del 24 de febrero. (Transcripción en 1871-72, 1882-87.) Si la AFA hubiese revocado o suspendido sumariamente la licencia de Basulto en cualquier momento antes del 24 de febrero de 1996, éste no habría podido encabezar el vuelo de Hermanos al Rescate en esa fecha.

Igualmente elocuentes son los dos avisos para pilotos, publicados por la AFA los días 1º y 7 de marzo de 1996, en los que se notificaba a los pilotos de aviones registrados en los Estados Unidos que, con carácter de emergencia, las violaciones del espacio aéreo cubano se castigarían con la revocación de las licencias de vuelo. (Informe de la OACI, párrafos 2.7.8 y 2.7.9.) En dichas notificaciones se consignan pruebas adicionales de que la AFA podía haber actuado mucho antes del 24 de febrero de 1996, como consecuencia de las violaciones cometidas el 13 de julio de 1995.

Análogamente, el 29 de febrero de 1996, la AFA emitió una orden de cesar y desistir y un aviso sobre la aplicación de medidas coercitivas en los que reiteró la prohibición de efectuar vuelos no autorizados en el espacio aéreo de Cuba con aviones civiles registrados en los Estados Unidos. (Informe de la OACI, párrafo 2.7.7.) En la orden se expresaba concretamente que toda persona que violare sus disposiciones estaría sujeta a medidas de coacción que se aplicarían "con el máximo rigor de la ley", lo que incluía 1) la revocación inmediata de la licencia para volar; 2) las máximas multas con arreglo al derecho civil; 3) la confiscación de la aeronave que se hubiere utilizado para cometer la infracción; y 4) la adopción de las apropiadas medidas correctoras judiciales (incluso multas civiles de hasta 1.000 dólares por cada infracción de la ley de los Estados Unidos). Por consiguiente, esas mismas medidas de coacción podrían haberse adoptado tomando en consideración las violaciones cometidas el 13 de julio.

3. Mucho antes del 24 de febrero de 1996, los Estados Unidos tenían sobrados motivos para actuar

De acuerdo con el testimonio prestado ante el oficial administrativo de audiencias de la Junta Nacional de Seguridad en el Transporte y la información presentada a la OACI es innegable y se ha determinado sin lugar a dudas que Basulto violó el espacio aéreo de Cuba el 13 de julio de 1995. Además, no cabe duda de que, en esa época, la AFA sabía de que Basulto estaba resuelto a sobrevolar el espacio aéreo cubano, lo que constituía una deliberada violación de las leyes de los Estados Unidos, y que dicha acción había de repetirse.

Por lo tanto, en esa fecha y posteriormente, la AFA tenía sobrados motivos para adoptar medidas de emergencia que impidieran nuevos vuelos de Basulto.

Los acontecimientos posteriores, si bien no obligaban de forma alguna a que los Estados Unidos adoptaran medidas contra Basulto, constituyeron nuevos y suficientes motivos para ello. Esos hechos fueron, entre otros, las incursiones en el espacio aéreo cubano efectuadas los días 9 y 13 de enero de 1996, así como la propia creencia de los Estados Unidos, expresada el 23 de febrero de 1996, sobre la probabilidad de una nueva incursión en el espacio aéreo cubano si se autorizaba a Basulto a volar al día siguiente.

a. 13 de julio de 1995: violación del espacio aéreo cubano

El testimonio prestado ante el oficial administrativo de audiencias de la Junta Nacional de Seguridad en el Transporte confirma que los Estados Unidos conocían, inequívocamente, que la violación del espacio aéreo cubano que había cometido Basulto el día 13 de julio había sido deliberada, sabían que no se arrepentía de ello y que no se sentía inhibido de seguir violando el espacio aéreo cubano con objeto de promover sus metas políticas.

En la audiencia, Basulto admitió que se había propuesto sobrevolar el espacio aéreo cubano el 13 de julio de 1995. (Transcripción de las conclusiones, 1855, 1869.) Basulto declaró también que el 11 de julio, dos días antes del vuelo programado, se había reunido con funcionarios de la AFA, y que "les había informado de las intenciones de Hermanos al Rescate" porque "quería cerciorarse de que en el último momento, la AFA no detendría los aviones de Hermanos al Rescate". (Ibíd., 1853.) De acuerdo con el testimonio de Basulto, los funcionarios de la AFA habían declarado que "lo harían responsable del cumplimiento de las disposiciones federales de aviación", aunque no "dijeron concretamente qué sanciones impondrían en caso de incumplimiento". (Ibíd.) Basulto y los funcionarios de la AFA "se despidieron en buenos términos" y la AFA no interfirió en los vuelos ilegales efectuados dos días después. (Ibíd.)

El Sr. Charles H. Smith, Inspector de Seguridad de la Aviación, testificó que se había reunido con Basulto en julio de 1995 y le había indicado que se mantuviera alejado del espacio aéreo cubano el 13 de julio. Según el testimonio de Smith, Basulto "indicó que había entendido, pero tenía que hacer lo que era necesario. Smith dijo que, a su entender, [Basulto] había querido decir que tenía una misión y la llevaría a término, aun cuando ello significara infringir las normas". (Transcripción, 1824) (el subrayado se ha agregado.) Michael C. Thomas, Administrador de la Oficina de Distrito de Servicios de Vuelos de la AFA en Miami se reunió el mismo día con Basulto. Testificó que había examinado con Basulto su obligación de acatar las disposiciones federales de aviación y le había dicho que "no lo apoyaría si no acataba esas disposiciones, independientemente de la nobleza de su causa". (Ibíd., 1812.) Según Thomas, Basulto respondió que "él tenía sus reglas y la AFA las suyas". Dijo que entendía el fundamento, pero que "a veces es necesario romper las reglas". (Ibíd.) (el subrayado se ha agregado).

No obstante, la respuesta de los Estados Unidos distó mucho de ser la apropiada. La AFA simplemente envió una carta a Basulto, con fecha 3 de agosto de 1995, en la que le manifestaba que "estaba siendo investigado" en relación

con las infracciones de las leyes de los Estados Unidos respecto de los vuelos no autorizados en el espacio aéreo cubano. El 31 de agosto de 1995, la AFA publicó una notificación de adopción de medidas en la que establecía en detalle las violaciones cometidas por Basulto el día 13 de julio, lo que incluía el volar con una aeronave civil en el espacio aéreo de un país extranjero, poniendo en peligro la vida o la propiedad de otras personas. La AFA propuso emitir una orden de suspensión durante 120 días de la licencia de Basulto de piloto comercial. Sin embargo, la AFA prefirió no iniciar acciones en contra de Basulto con carácter de emergencia. Como consecuencia de esta decisión, Basulto pudo seguir volando mientras no se emprendieran nuevas acciones contra él.

A partir de entonces, la AFA permitió que los procedimientos contra Basulto perdieran fuerza. Así pues, aunque el 21 de septiembre de 1995 Basulto solicitó reunirse de modo oficioso con la AFA para debatir la suspensión, esa reunión no llegó a celebrarse. Informe de la OACI, párrafo 2.7.3. Aún más importante, no se emprendieron otras medidas para aplicar la notificación de adopción de medidas. En efecto, el 20 de febrero de 1996, el Departamento de Estado indicó en una Nota Diplomática que la AFA proseguía su investigación de Basulto por el vuelo realizado el 13 de julio de 1995. Informe de la OACI, párr. 2.1.3.7.

b. Incursiones en el espacio aéreo cubano los días 9 y 13 de enero de 1996

Los días 9 y 13 de enero de 1996, dos aeronaves de Hermanos al Rescate sobrevolaron el territorio de la provincia de La Habana y arrojaron octavillas. Informe de la OACI, párrafo 2.1.3. Basulto confirmó que se habían efectuado esos vuelos aunque afirmó, de modo poco creíble, que las octavillas habían sido arrojadas en aguas internacionales y llevadas hasta La Habana por el viento. Párrafo 2.1.3.3. El Gobierno de Cuba respondió con una Nota Diplomática de fecha 16 de enero de 1996 en la que recordaba a los Estados Unidos otras incursiones anteriores y exigía que adoptara las medidas adicionales que fueran necesarias para detener de inmediato cualquier vuelo que se iniciara en el futuro. Párrafo 2.1.3.4. Los Estados Unidos respondieron con una Nota Diplomática en la que informaban a Cuba de que la AFA había tenido conocimiento de los incidentes de los días 9 y 13 de enero y estaba copiando información al respecto. Párrafo 2.1.3.5.

Cabe destacar que, aunque los acontecimientos de los días 9 y 13 de enero daban a los Estados Unidos una base, tanto por sí solos como sumados a las incursiones del 13 de julio, para confiscar de inmediato las aeronaves de Hermanos al Rescate y revocar los certificados de los pilotos involucrados, los Estados Unidos no necesitaban apoyarse en esos hechos. La incursión del 13 de julio era por sí sola motivo suficiente para aplicar medidas de emergencia.

c. Evaluación del riesgo para la seguridad realizada por los Estados Unidos el 23 de febrero de 1996

Según las autoridades de los Estados Unidos, el Gobierno cubano había denegado a una organización en Cuba autorización para celebrar una reunión pública el 24 de febrero de 1996. Hermanos al Rescate había declarado públicamente su apoyo a ese grupo. En consecuencia, la Oficina de Asuntos Cubanos del Departamento de Estado se puso en contacto con la Oficina de

Aviación Internacional de la AFA para indicar que "a causa de la presión que se ejerce contra los disidentes en La Habana, Hermanos al Rescate podría intentar efectuar un vuelo en los días siguientes para demostrar su solidaridad con los disidentes, y desafiar al Gobierno cubano". Informe de la OACI, párrafo 2.2.2 (el subrayado se ha agregado). El Departamento de Estado informó también a la AFA de que "los datos indican que los cubanos mantienen una actitud poco amistosa". *Ibíd.*

La Oficina de Aviación Internacional envió a continuación un mensaje a la sede de la AFA y a la Oficina de la AFA en Miami indicando que

No sería improbable que Hermanos al Rescate intentase efectuar un vuelo no autorizado en el espacio aéreo cubano mañana, en contra del [Gobierno de Cuba] y de sus políticas contra los disidentes. El Departamento de Estado no puede confirmar que se llevará a cabo y se mantiene en contacto con las autoridades locales para determinar con certeza la situación.

Informe de la OACI, párrafo 2.2.3 (el subrayado se ha agregado).

Ante la evaluación del propio Departamento de Estado y de la AFA, todo ello sumado a las incursiones previas, los Estados Unidos podían claramente haber considerado que la situación constituía una emergencia que justificaba la suspensión o revocación inmediata de la licencia de Basulto o la confiscación de las aeronaves de Hermanos al Rescate antes de su salida del 24 de febrero, que tanto el Departamento de Estado como la AFA seguían de cerca. Párrafos 2.2.4 y 2.3.2.1.

En la comunicación citada más arriba, se afirma además que "la AFA no puede IMPEDIR vuelos como el previsto, pero pondremos sobre aviso a nuestra gente en caso de que suceda y lo documentaremos (lo mejor posible) con fines de cumplimiento de la ley" *Ibíd.* Esa afirmación es claramente injustificada y contradice directamente las disposiciones de la legislación de los Estados Unidos que se analizan supra, las ulteriores medidas de emergencia de la AFA contra Basulto y su ulterior declaración pública de intenciones de ejercer su autoridad en caso de emergencia por las violaciones del espacio aéreo cubano.
