



Observatorio  
de la Política  
Internacional

3 de noviembre de  
2015

## Aeronaves militares extranjeras y aprobación previa de sobrevuelo: re- cientes debates en Costa Rica

*Nicolás Boeglin, profesor UCR*



Como es sabido, un Estado soberano se muestra particularmente sensible con relación a todo lo que sobrevuela su territorio: el Convenio de Aviación Civil Internacional, suscrito en Chicago en 1944, consagra jurídicamente en su primer artículo el reconocimiento de la soberanía del Estado sobre su espacio aéreo, al estipular que: “*Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene so-*

*beranía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio*”. La definición de la noción de “espacio aéreo” reviste una importancia fundamental para el derecho internacional público, el derecho constitucional, así como para otras ramas del derecho, en particular las relacionadas con el desarrollo de la actividad aeronáutica de carácter comercial. El derecho internacional

público distingue el espacio aéreo del espacio ultraterrestre (también denominado “extra-atmosférico”) sin que a la fecha exista un claro consenso internacional sobre el límite entre ambos (**Nota 1**). Un [artículo](#) publicado en 1996 en Canadá explica que: “*Étant donné que de nombreux États, notamment les États Unis et les pays occidentaux, ont estimé qu’il était inutile au bout de 30 années d’exercice des activités spatiales, de chercher à résoudre un tel problème, il n’y a jamais eu de délimitation claire et universellement acceptée* » (p. 14). Se sabe dónde inicia el espacio aéreo, pero la altura a partir de la cual deja de serlo para transformarse en espacio ultraterrestre depende de las regulaciones de cada Estado.

Al ser el espacio aéreo parte íntegra del territorio de un Estado, el sobrevuelo y/o el aterrizaje de aeronaves extranjeras es prohibido, a menos que el Estado haya suscrito un convenio internacional o haya dado su consentimiento previo, mediante una autorización o permiso especial.

Cuando se trata de aeronaves militares, la sensibilidad es aún mucho mayor: recientemente Turquía reaccionó con vehemencia ante la detección de aviones militares rusos no autorizados en su espacio aéreo cercano a la frontera con Siria (ver breve [nota](#) sobre este reciente episodio). Colombia de igual manera protestó al detectar dos aviones militares rusos circulando en su espacio aéreo, entre Ve-

nezuela y Nicaragua, sin haber solicitar previamente los permisos a finales de noviembre del 2013 (ver [nota](#) de El Espectador, del 5/11/2013).

En muchos Estados, la responsabilidad de otorgar autorizaciones para sobrevuelo o aterrizaje de aeronaves militares recae en el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, en el caso de Chile, leemos en una [circular](#) del 2014 que: “4.2 Las autorizaciones correspondientes a las aeronaves especificadas en el párrafo anterior, son otorgadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Fuerza Aérea de Chile (FACH), la cual informara por los canales oficiales a la DGAC”. Es también el caso de Uruguay (ver [procedimiento](#) previsto con fecha del 2003 en el que las solicitudes deben dirigirse al Estado Mayor General de la Fuerza Aérea). En otros Estados, esta atribución es competencia del Poder Legislativo: es el caso, por ejemplo, de República Checa, cuyo Parlamento procedió a autorizar el sobrevuelo de aviones militares norteamericanos durante una cumbre de la OTAN celebrada en Praga en el 2002 (ver [nota](#) de prensa); o de Nicaragua, cuya Asamblea Nacional aprobó recientemente el ingreso simultáneo de naves y aeronaves de diez Estados, incluyendo las de Cuba, Estados Unidos, Japón y Rusia (ver [nota](#) en el sitio de su Asamblea). Es también el caso de Costa Rica: el texto constitucional así lo dispone, y una circular de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) del 2005

precisa de igual forma que: “6.3 *Permiso de sobrevuelo y aterrizaje de aeronaves militares. Para la emisión de un permiso de sobrevuelo y aterrizaje de aeronaves militares sobre el territorio nacional, deben ser autorizadas por la Asamblea Legislativa de conformidad con AIC-A15/03 del 31 de julio del 2003*” (ver [documento](#)). Tratándose de un Estado que, a diferencia de muchos otros, no cuenta con un ejército (ni con el equivalente a una fuerza aérea capaz de detectar, interceptar y escoltar aeronaves militares según los protocolos vigentes), y cuyo juez constitucional ha consolidado el derecho a la paz como un verdadero derecho humano a partir de la tradición pacifista costarricense en el 2004 (**Nota 2**), la discusión cobra particular interés desde la perspectiva jurídica. En las líneas que siguen se intentará dar una pequeña idea del alcance de este debate.

## **El reciente debate en Costa Rica**

El pasado 18 de octubre, el Presidente del Poder Legislativo de Costa Rica publicó en *La Nación* un [artículo de opinión](#) titulado “*Permisos para aeronaves, soberanía y racionalidad*”, con relación a una propuesta tendiente a agilizar los trámites de aprobación de sobrevuelo de aeronaves militares extranjeras, debido a que, según se lee, “*el año pasado Aviación Civil recibió más de 700 solicitudes de ese tipo*”. Su propuesta pretende que el Congreso sea únicamente solicitado

cuando estas aeronaves sean artilladas. En el caso de naves militares no artilladas, el permiso sería otorgado directamente por la DGAC: la misma propuesta fue dada a conocer en el plenario del Congreso unos días antes, el 15 de octubre del 2015 por parte del mismo Presidente del Congreso (ver pp. 23-26 del [Acta](#) del 15/10/2015). Al revisar con detalle su iniciativa, además de la diferencia de régimen entre naves artilladas y no artilladas, se incluye una característica que, según el Presidente del Congreso, deben de tener los dispositivos militares de las primeras: “*Tratándose de aeronaves militares, la Asamblea Legislativa sólo dará trámite a los permisos de permanencia solicitados para estas categorías de medios de transporte que se encuentren artillados o porten dispositivos militares ofensivos*” (p. 26).

Al no haber sido mayormente discutida y consultada de previo a su presentación, esta iniciativa provocó el malestar de varios diputados, recriminando, entre otros, a su Presidente el atribuirse competencias que pertenecen al Poder Legislativo (y no a su Presidente): ello se desprende de la lectura de las posiciones registradas inmediatamente después de presentada la propuesta, y disponibles en el acta precitada.

## **Aprobaciones de sobrevuelo recientes cuestionadas**

En el mes de septiembre del 2015, el

aterriaje en Costa Rica de cuatro helicópteros del Ejército de Estados Unidos sin previa aprobación legislativa causó un malestar muy similar en distintos sectores de Costa Rica (ver [nota](#) de La Nación así como la de [Informa-tico](#) en la que se exige sancionar a los responsables, del 22/09/2015). En esta [nota](#) de prensa de La Nación se lee que para el jefe de la diplomacia de Costa Rica, *“No sé por qué llama tanto la atención. Estados Unidos lo comunica a la Cancillería y la Cancillería a Aviación Civil, pero pueden ser esos helicópteros de Estados Unidos o el avión privado de un jefe de Estado. No son helicópteros artillados de guerra ni tienen morteros ni cosas parecidas. Es algo normal, sobre lo que están queriendo hacer un poco de bulla”*.

En el año 2013, con ocasión de la visita del Presidente de Estados Unidos a Costa Rica (2 y 3 de mayo del 2013), el sobrevuelo de helicópteros de Estados Unidos cuyos permisos no fueron solicitados fue objeto de una fuerte recriminación por parte de la Sala Constitucional de Costa Rica (ver [nota](#) de La Nación del 6/07/2013). En su decisión Res. 01922-2013 del 5 de julio del 2013, el juez constitucional indicó, entre otros, que: *“/.../ la Dirección General de Aviación Civil, se arrogó una competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa, al autorizar el ingreso y permanencia en aeropuertos de aeronaves, cuya calificación, si*

*son militares o de guerra, si estaban o no artilladas o por los fines con que ingresaron y permanecieron en el territorio nacional, le corresponde, exclusivamente, a ese órgano constitucional. Consecuentemente, la Dirección General de Aviación Civil infringió el derecho fundamental a la paz” (Nota 3)*. Se trata de una faceta más del denominado “derecho a la paz” como un derecho humano, desarrollado por el juez constitucional de Costa Rica en los últimos años, y que tuvimos la oportunidad de analizar brevemente hace unos meses, con ocasión de una reunión internacional celebrada en San José en el 2014 (**Nota 4**).

### Una discusión de cierta data

En su artículo de opinión, el Presidente del Poder Legislativo costarricense precisa que Costa Rica recibió más de 700 solicitudes el año pasado para ingresar a su espacio aéreo con aeronaves militares. Salvo error de nuestra parte, no se ha dado a conocer el detalle de esta lista de 700 solicitudes de sobrevuelo, lo cual no permite valorar cuáles Estados están requiriendo un uso tan frecuente del espacio aéreo costarricense con aviones militares. A este respecto sería interesante, además de conocer el detalle de esta lista, poder compararla con el número (y el detalle) de solicitudes recibidas en años anteriores, de manera a tener un panorama más completo, y conocer cuáles permisos son

aprobados y cuáles son denegados. Cabe mencionar, a título de comparación, que en el 2013, las autoridades militares colombianas indicaron que “*Este año se han expedido 122 permisos para 22 países*” (ver [nota](#) de El Tiempo del 6/11/2013). Con relación a la cifra de 700 solicitudes recibidas por Costa Rica, otra comparación merece mención: por ejemplo, en una [memoria](#) del Ministerio de Relaciones Exteriores del año 2011 se indica que para el período comprendido entre el 30 de abril del 2010 y el 1ero de mayo del 2011, “*se diligenciaron 82 sobrevuelos y aterrizajes sobre territorio nacional*” (p. 201).

En su artículo de opinión, el Presidente del Congreso refiere a la diversidad de situaciones, pero sin detallar la distribución de las 700 solicitudes: “*Solo entre el 1° de julio y el 15 de setiembre de este año, hubo 70 peticiones, correspondientes a aeronaves de Bolivia (con el vicepresidente a bordo), México, Venezuela, Estados Unidos, Rusia, Chile (en el que viajaba la presidenta), Marruecos (visita de turismo de la familia real) y Colombia, entre muchos otros países*” precisa el legislador. Nuevamente aquí, el dato aportado reviste especial interés, y un observador podría preguntarse cómo es que se distribuyen estas 70 solicitudes en tan solo 2 meses y medio a Estados que requieren pasar por el espacio aéreo de Costa Rica con aeronaves militares.

La prensa de Costa Rica informó el

pasado 17 de octubre (ver [nota](#) de Diario La Extra) que dos aviones del servicio de guardacostas de Estados Unidos que apoyan a Costa Rica en la lucha contra el narcotráfico debieron abandonar el territorio de Costa Rica debido a la falta de permisos por parte del Poder Legislativo. Como bien se sabe, Costa Rica y Estados Unidos acordaron un acuerdo de patrullaje conjunto el 1ero de diciembre de 1998 en ambos océanos, que fue finalmente aprobado a finales de septiembre de 1999 por el Congreso (ver [nota](#) de La Nación del 29/9/1999): se puede revisar el [texto](#) del acuerdo en la ley 7929. Lo que no verificó parte de la prensa, es que ambas aeronaves norteamericanas nunca fueron objeto de alguna solicitud de permiso dirigida a la Asamblea Legislativa, razón por la cual debieron abandonar el territorio nacional.

Con relación al Océano Atlántico, un convenio regional asociando a Estados Unidos, a Francia, a Países Bajos y a Estados del litoral Caribe, incluyendo a Haití, fue suscrito en el 2003 y aprobado por Costa Rica en el 2010 (ver [texto](#) de ley de aprobación).

### **La noción de “aeronaves de guerra”**

Con respecto al acuerdo con Estados Unidos de 1998, surgió, unos años después de su aprobación, la duda de saber si las naves y aeronaves norteamericanas debían solicitar un permiso (o no) por parte del Congreso. En

el dictamen 209/2003 del 7 de julio del 2003 (ver [texto completo](#)), la Procuraduría General de la República (PGR) respondió a una solicitud de aclaración por parte de las autoridades a cargo de la lucha contra el narcotráfico, con relación a "la eventual exigencia de permiso legislativo para el aterrizaje en nuestros aeropuertos nacionales, de aeronaves no artilladas del Gobierno de los Estados Unidos de América". En su respuesta, la PGR indicó al Ministro de Seguridad que: "3.- Para los efectos del inciso 5° del Artículo 121, de la Constitución Política, son aeronaves de guerra aquellas que pertenezcan a las Fuerzas Armadas de un Estado, que lleven los signos exteriores distintivos de las aeronaves de guerra de su nacionalidad, que se encuentre al mando de un oficial designado por el gobierno de ese Estado y cuya dotación se encuentre sometida a las reglas de las fuerzas armadas regulares de su país; independientemente de que sean o no artilladas y de la misión o propósito del vuelo. 4.- La autorización para el sobrevuelo y aterrizaje en los aeropuertos nacionales, de aeronaves de guerra extranjeras, constituye un acto de soberanía propio de las atribuciones exclusivas de la Asamblea Legislativa por el inciso 5° del artículo 121 de la Constitución Política, y por tal razón es una potestad indeclinable e intransferible, pues constituye el ejercicio puro y clásico de la soberanía; del poder soberano depositado por el pueblo en sus representantes, reunidos en el órgano

*legislativo. El criterio presente dictamen es que si una aeronave extranjera – cualquiera que fuese su nacionalidad- reúne las características apuntadas en el párrafo anterior, debe ser considerada una nave de guerra, y por ello debe obtener la autorización de la Asamblea Legislativa para sobrevuelo y aterrizaje en nuestro país; independientemente de si está o no artillada y de la misión o finalidad del vuelo".*

Este mismo criterio fue el que se estableció en una circular de la Dirección General de Aviación Civil con fecha del 31/07/2003 (ver [texto](#)), siempre disponible en el sitio oficial de esta entidad al momento de redactar estas líneas, la cual precisa de la misma manera que: "son aeronaves de guerra aquellas que pertenezcan a las Fuerzas Armadas de un Estado, que lleven los signos exteriores distintivos de las aeronaves de guerra de su nacionalidad, que se encuentre al mando de un oficial designado por el gobierno de ese Estado y cuya dotación se encuentre sometida a las reglas de las fuerzas armadas regulares de su país; independientemente de que sean o no artilladas y de la misión o propósito del vuelo".

### **Un Ejecutivo insistente**

Pese a la claridad del criterio esbozado por la PGR en el 2003, el Poder Ejecutivo insistió una y otra vez ante este mismo órgano. En una respuesta

a una solicitud de aclaración al Ministro de Seguridad con fecha de agosto del 2003 se indicaba por parte del Procurador para Asuntos Internacionales que: *“No es usual que los aviones de guerra modernos, más sofisticados y poderosos, tengan necesariamente que sobrevolar el espacio aéreo nacional "para su tránsito entre dos o más Estados diferentes a Costa Rica", tal como expresa el consultante; pues generalmente dichas travesías se hacen sobre la alta mar o el espacio aéreo internacional, incluso fuera del alcance de los aparatos de radar normales”* (ver [texto](#) del documento). El Procurador para Asuntos Internacionales mantuvo incólume el criterio anteriormente avanzado en su respuesta del mes de agosto del 2003.

Nuevamente solicitada la PGR sobre el mismo tema, en marzo del 2006, dos Procuradoras respondieron al Ministro de Seguridad sin modificar el criterio expuesto en el 2003 (ver [texto](#) del resumen del dictamen).

Resulta oportuno señalar que a mediados del 2004, se leyó que las autoridades consideraban excesiva la interpretación hecha por la PGR (ver [nota](#) de La Nación del 26/07/2004), indicando que se habían presentado *“situaciones difíciles a gobiernos amigos, cuando aeronaves de guerra extranjeras que trasladan mandatarios o funcionarios de alto nivel deben sobrevolar nuestro territorio en tránsito a terceros países”*. No obs-

tante, la Gaceta Oficial del mes de septiembre del 2004 (ver [texto](#) de Gaceta Oficial del 29/09/2004, página 1) refiere por ejemplo que la Asamblea Legislativa *“aprobó conceder permiso de sobrevuelo para dos aeronaves de la Fuerza Aérea de Autodefensa de Japón, las cuales pretenden atravesar el espacio aéreo nacional los días 14 y 17 de setiembre del año 2004, con el propósito de trasladar al Primer Ministro del Japón, señor Junichiro Koizumi y su delegación, en un viaje a los Estados Unidos de América, México y Brasil”*. Una Gaceta Oficial de mediados del año 2005 (ver [texto](#)) reporta que la misma Asamblea decidió el 3 de agosto del 2005 *“Conceder permiso de sobrevuelo y aterrizaje a una aeronave de la Fuerza Aérea del Reino de España, la cual trasladará a la Vicepresidenta Primera del Gobierno de España, Excelentísima Señora María Teresa Fernández de la Vega Sanz, quien visitará Costa Rica durante el período comprendido entre el 1º y el 2 de agosto del 2005”*.

Unos días después de ese mismo mes de agosto del 2005, se decidió por parte de los diputados eximir de permisos por parte de la Asamblea Legislativa a naves militares no artilladas (ver [nota](#) de La Nación): en esta última, se indica que esta decisión se anunció mediante comunicado de prensa y que se tomó a raíz de *“una petición del Ministerio de Seguridad para que se dieran los permisos respectivos a los aviones que traslada-*

*rán a Costa Rica al presidente de Corea del Sur y a varios mandatarios de Centroamérica”.*

Las más de 700 solicitudes recibidas el año pasado mencionadas por el Presidente del Congreso en su reciente artículo parecieran no haber pasado por la Asamblea Legislativa: ello indicaría que la interpretación de la PGR del 2003 ya no prevalece y que la decisión de los diputados de agosto del 2005 se mantiene siempre vigente. No obstante, una reciente solicitud de autorización al Poder Legislativo para el sobrevuelo de una aeronave boliviana pareciera indicar que el criterio es variable: al revisar el acta parlamentaria, se puede apreciar que la solicitud enviada a la cancillería de Costa Rica precisaba que se trataba de una aeronave militar no artillada de Bolivia en la que viajaba su Vice Presidente (ver p. 30 del [Acta](#) del 8 de octubre del 2015).

### **Recurrentes aprobaciones masivas y el juez constitucional**

El antes mencionado acuerdo de patrullaje conjunto con Estados Unidos suscrito en 1998 y aprobado en 1999 merece mención aparte, en la medida en que se intentó subsanar un roce constitucional detectado por la Sala Constitucional mediante un protocolo que no se publicó sino 10 años después de suscribirse. En efecto, en junio de 1999 el juez constitucional declaró en su Resolución 4156 -99

( [ver texto](#) ) que “*Todo lo anteriormente expresado nos conduce a dos conclusiones: primera, que es inconstitucional el numeral VIII.2 del tratado, por violación del inciso 5) del artículo 121 de la Constitución Política; segunda, que el tratado, tal y como se formula, lleva implícita la interdicción, de manera absoluta, de todo lo concerniente a la materia militar, pero en el estricto sentido de lo castrense, esto es, que se trate de tropas americanas y naves de guerra del ejército de los Estados Unidos de América*”. Con el fin de resolver el carácter inconstitucional de este acuerdo, se negoció entre Costa Rica y Estados Unidos un Protocolo al Tratado de 1998, en el mes de julio de 1999. Ante una consulta por parte de un diputado en el año 2010 sobre el contenido exacto del tratado, una Procuradora concluyó su análisis (ver [texto](#) de la Opinión OJ-031-2010) manifestando que: “**2.** *En ese sentido, la voluntad real expresada por los señores Diputados fue modificar el Acuerdo por medio de su Protocolo, el cual fue debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa. 3.* *Por razones que no se determinan, el Decreto Legislativo 7929, texto impreso de la Ley aprobada por la Asamblea Legislativa, no se corresponde con la voluntad real del Legislativo*”. En la sección “Fe de erratas” apareció finalmente publicado el Protocolo al convenio bilateral en la Gaceta Oficial Número 176 del 9/09/2010 (ver [texto](#), en la última sección Fe de Erratas), cuyos dos únicos artículos



nos permitimos reproducir: “**Artículo I.** El párrafo 2 de la Sección VIII del Acuerdo será modificado para leerse en su totalidad de la siguiente manera: “En toda ocasión que lo requiera el artículo 121, inciso 5, de la Constitución Política de Costa Rica, el Gobierno de Costa Rica deberá requerir y obtener de la Asamblea Legislativa el permiso correspondiente para las actividades contempladas en los incisos 8 y 10.b de la Sección IV del presente Acuerdo.” **Artículo II.** Este Protocolo deberá entrar en vigencia al mismo tiempo y en la misma forma que el Acuerdo”.

Paralelamente a estas inusuales informalidades sufridas por este instrumento jurídico internacional, este tratado bilateral dio lugar a intentos de ampliar el alcance de algunas de sus disposiciones, llevados a conocimiento del juez constitucional, y que se reseñarán muy brevemente en las líneas que siguen.

En julio del 2010, una solicitud de la Embajada de los Estados Unidos (que fue aprobada por la Asamblea Legislativa) para apoyar con flota militar fuertemente artillada (incluyendo portaaviones de su marina, la cual lleva las siglas de USS) a las naves de su servicio de Guardacostas (siglas USCGC) en los mares de Costa Rica provocó ya no un malestar, sino una profunda indignación de varios sectores en Costa Rica (ver [nota](#) de Semanario Universidad). Al revisar las actas del Parlamento de finales de

junio del 2010, se evidencia la gran reticencia del Presidente del Congreso para leer en su totalidad la nota diplomática enviada por la Embajada de Estados Unidos (ver [acta](#) del 30/06/2010, pp. 19-24). A la nota inicial (reproducida en las pp. 6-9) solicitando permiso para 53 embarcaciones con la siglas USCGC, se añade un documento más (pp.14-18) que solicita el permiso para 46 embarcaciones militares (USS): su lectura en el plenario se debió a la insistencia de un diputado para que sea leída. Finalmente, la insistencia del mismo diputado es la que obligó a la lectura de la traducción no oficial de la nota 062 que se reproduce en la página 24 y que establece que: “*El Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos no formularán reclamos con excepción de aquellos contractuales en contra del otro por daño pérdida o destrucción de la propiedad del otro, lesiones o muerte del personal de ambos que surgieran de las actividades a las cuales se les aplica este acuerdo. Los reclamos de terceros que surjan de las actividades de la operación deberán ser referidos al supuesto gobierno responsable para que estos sean resueltos según las leyes de dicho gobierno, se entiende; sin embargo, de conformidad con la Ley número 7929 del 6 de octubre de 1999, publicada en La Gaceta número 209 del 28 de octubre de 1999, que el Gobierno de Costa Rica no renuncia a su jurisdicción penal, aun en casos relacionados con compensación ordinariamente resueltos por el*

*derecho privado o administrativo. La Embajada agradece la cooperación que el Gobierno de Costa Rica brinde para cumplir con estos requisitos y solicita al Ministerio de Relaciones Exteriores remitirlos a las autoridades correspondientes con el propósito de coordinar estas visitas a puerto y las subsiguientes operaciones”.*

Leídos (a duras penas) los tres documentos, finalmente el Presidente del Congreso se sintió obligado a precisar (pp.24-25) que: *“Diputado, únicamente para hacer la aclaración. Si bien es cierto son tres notas, son dos permisos; uno es del permiso que se está discutiendo, que es el primero de Guardacostas; el otro es de la Armada Marina, o sea, que son dos actos distintos; y el otro es un anexo a los dos permisos, pero es un anexo como para información, digamos que nosotros lo tramitamos en un solo expediente. Vamos, para evitar dudas, a hacer dos votaciones para que quede cada una de las solicitudes debidamente votadas”.*

Ante un manejo tan improvisado, y una reticencia tan evidente, varios diputados y ciudadanos presentaron un recurso ante la Sala Constitucional de Costa Rica contra la aprobación realizada por los parlamentarios de esta solicitud. En su sentencia Res. 2010-021680 (ver [texto](#) integral), con fecha del 24 de diciembre del 2010, la Sala Constitucional rechazó los recursos y precisó que consideraba que la “práctica ulterior” de las

partes al convenio consistiendo en incorporar barcos militares era de recibo. Lo hizo de la siguiente forma: *“... en nuestra opinión el inciso 5) del artículo 121 constitucional no admitiría una interpretación restrictiva, porque es irrenunciable e implicaría una negación a la autoridad normativa expresa otorgada por la Constitución Política, al cuerpo deliberativo y representativo de la soberanía popular, por lo que de ninguna manera sería admisible que sirviera un Tratado Internacional para minar tal atribución que le es inherente al Parlamento. Más aun, se afectarían los principios constitucionales de supremacía constitucional y de su rigidez, de eficacia directa e inmediata aplicación de la Carta Magna, sin que ni siquiera se hubiesen observado los procedimientos constitucionales que pudieran afectar aquella jerarquía y rigidez, con lo cual se vacía de contenido una importante parte orgánica de la Constitución, su supremacía, así como su regularidad jurídica. Por último, las partes han interpretado el Acuerdo y su Nota Diplomática en el sentido de que para su ejecución es válido el autorizar el ingresos de naves militares para fines pacíficos, civiles, de policía, lo que constituye un elemento esencial en su interpretación a tenor de lo dispuesto en el numeral 31.3, inciso b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados –práctica ulterior seguida en la aplicación del tratado-, y avalada por esta Sala Constitucional”.* Es de notar que esta

decisión se tomó por un estrecho margen, ya que de siete magistrados, tres se separaron del voto de mayoría: con relación a la última parte de la nota diplomática que debió ser leída por el Presidente del Congreso por insistencia de un diputado, los tres magistrados indicaron que: *“Ciertamente consideramos que el acuerdo impugnado viola el derecho que le asiste a toda persona costarricense a obtener justicia y pronta reparación por cualquier daño sufrido en el territorio nacional, acudiendo a los Tribunales de Justicia de Costa Rica y “ocurriendo” a las leyes costarricenses (artículos 41 y 153 de la norma fundamental). Además, implica una clara denegación de justicia, pues una gran mayoría de los habitantes de la República no cuentan con medios económicos, materiales sociales y culturales para trasladarse a Estados Unidos de América a exigir el reclamo de sus derechos en casos de haber sufrido daños en su persona, propiedad o intereses morales. Así entonces, quienes suscribimos el voto particular consideramos que, también en cuanto a este aspecto, el acuerdo deviene en inconstitucional”*.

Resulta oportuno señalar que este recurso interpuesto en julio el 2010 contó con la firma de varios diputados: uno de ellos fue Ministro de Seguridad en la administración 1998-2002, y conoce con mayor detalle el alcance exacto de los términos acordados en el tratado de patrullaje conjunto suscrito a finales de 1998.

En una resolución anterior de la misma Sala Constitucional (ver [texto](#) integral de la Res. 2009-005426) del 31 de marzo del 2009, se lee que también en el 2007 se procedió a este tipo de solicitud “ampliada” por parte de la Embajada de Estados Unidos, consistiendo en completar una primera lista de barcos con las siglas USCGC con naves fuertemente artilladas de su marina (con las siglas USS): *“Se solicita el permiso para diecisiete embarcaciones con el acrónimo USCGC (servicio de guardacostas del país indicado). También se tramitó la nota diplomática #004 del 3 de enero de 2007 requiriendo el ingreso de cinco barcos con el acrónimo USS (marina de guerra de los Estados Unidos). Pudo comprobar que las embarcaciones que corresponden a la segunda nota son de la marina, debidamente artilladas, con lanzadores de misiles y diseñadas para misiones de corto alcance. No pertenecen al servicio de guardacostas y tienen el doble de longitud de las naves de ese servicio, con lo que son inútiles para persecuciones de lanchas rápidas en el mar”*. En aquella ocasión, el juez constitucional rechazó el recurso interpuesto e indicó que: *“Es precisamente en la sede Parlamentaria donde debe discutirse la conveniencia o no de ese ingreso, como en efecto ocurrió. No hay elementos de juicio suficientes en este caso que permitan concluir que los motivos del ingreso sean distintos de los que expresó el entonces Minis-*

tro de Seguridad en la nota dirigida a la Asamblea y que permita de alguna forma concluir que en el ejercicio de la competencia constitucional en cuestión la Asamblea Legislativa se hubiera apartado del valor constitucional de la paz, cuyo contenido ha fijado la propia Sala en los términos que ya se transcribieron". Cabe señalar que esta aprobación en mayo del 2007 por parte de la Asamblea Legislativa se debió también, según la misma Embajada de Estados Unidos en Costa Rica, a su propia labor de cabildeo. Se lee en este [cable](#) diplomático del 27/05/2007 publicado por la organización Wikileaks, que "4. This vote caps our behind-the-scenes lobbying campaign over the past six months, which was highlighted by Berrocal and the Ambassador hosting key legislators (and media) aboard the USCGC Rush in Golfito in January". En el mismo cable también se señala que un pequeño detalle pasó desapercibido para muchos en Costa Rica: "6. COMMENT: These votes clear the way for ship visits until after the CAFTA referendum, which is good news by itself; if the new visit window leads to even less stringent visit approval requirements in the future, even better. (No one seems to have noticed that the period approved -- May 1-November 30, 2007 -- is actually seven months.)". En otro cable diplomático hecho público por Wikileaks del mes de diciembre del 2008 (ver [cable](#)) se detalla lo provechoso que resultó para la imagen de Estados Unidos la es-

tadía de la embarcación militar USS Underwood en Golfito durante el mes de noviembre del 2008 para convencer a diputados costarricenses, entre otros, de la necesidad de asociar naves militares a operaciones de patrullaje conjunto: "Costa Rica's hyper-legalistic political system and the anti-military, pro-disarmament views of the government and society often made it very difficult to provide military assistance here in the past. As Reftels illustrate, challenges remain, even when providing humanitarian assistance, and we should proceed carefully, but the Underwood's visit illustrates how far we have come. The willing participation of skeptical, often-critical legislators from the main opposition party (the PAC) was critical to provide them a clear understanding of the USN's "role" in law enforcement. We believe they now grasp the nuance that whether from a USCG cutter or a USN warship, it is always a law enforcement team that conducts boardings and the actual hands on searches, seizures and arrests under the bilateral maritime agreement with Costa Rica".

Encontramos también una resolución del año 2006 de la Sala Constitucional que merece mención, en la medida en que señalaba en aquel momento el carácter estrictamente policial de las operaciones realizadas en materia de patrullaje conjunto, en términos que hoy parecen haberse desvanecido de la pluma del juez constitucional:

*“Al respecto, debe tenerse presente la naturaleza de cuerpo policial, y no militar, del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos de América. Asimismo, en la jurisprudencia parcialmente transcrita, ya la Sala señaló que el Acuerdo de referencia establece un sistema de vigilancia policial conjunta, a través de lo que convencionalmente se denominan fuerzas de orden público, utilizando naves que no son de guerra en estricto sentido, ni tampoco tropas, ni militares, del Ejército de los Estados Unidos de América, sino mediante la conformación de fuerzas y equipos policiales, como parte de la ejecución de los compromisos asumidos por ambos países en la lucha contra el narcotráfico. Adicionalmente, la Sala dijo que la naturaleza de la operación conjunta del patrullaje como medio para combatir el tráfico ilícito de estupefacientes lo distingue de las operaciones militares, por cuanto los fines que persigue no son militares, ni se fundamentan en actuaciones bélicas, sin que el tratado autorice la permanencia de fuerzas militares en territorio nacional”* (ver [texto](#) de la Resolución 2006-017744 del 11 de diciembre del 2006). La última frase evidencia el cambio de posición del juez constitucional, si la comparamos con el “regalo” navideño del 24 de diciembre del 2010 antes mencionado.

### **Las autorizaciones recientes**

Para el período que va del 1ero de

julio al 31 de diciembre del 2015, el Congreso de Costa Rica aprobó en junio del 2015 el ataque de 83 naves de Estados Unidos en tareas de apoyo a la lucha contra el narcotráfico en ambos mares (ver p. 2 de [Gaceta Oficial](#) del 9/01(2015)). El texto del permiso otorgado en junio del 2015 precisa que se trata de “*permiso de ataque, permanencia en puerto y desembarque de las tripulaciones de las embarcaciones del Guardacostas de los Estados Unidos de América, que estarán desarrollando operaciones antinarcóticos en el apoyo al Servicio Nacional de Guardacostas y demás autoridades del país*”. Notemos que en junio del 2014, se otorgó un permiso similar para un número mucho menor de 44 embarcaciones (ver [texto](#) del permiso) desde el 1ero de julio hasta el 31 de diciembre del 2014. No se cuenta con información sobre la razón de ser de esta diferencia de un año a otro. Sobre este punto, vale la pena recordar que la solicitud norteamericana hecha en noviembre del 2013 para el período anterior (1ero de enero - 30 de junio del 2014) también solicitaba la autorización para 43 embarcaciones (ver [texto](#) de la solicitud).

### **Algunas valoraciones**

Más allá de los diversos intentos a lo largo de los años para ampliar progresivamente el alcance de lo establecido en 1999 por parte de Costa Rica y de

Estados Unidos, de la tendencia a militarizar la lucha contra el narcotráfico (que se promueve en otras latitudes con resultados cuestionables en cuanto a su eficacia), y de los diversos ejercicios realizados ante la justicia constitucional costarricense, al momento de redactar estas líneas, se cuenta con pocos elementos para saber exactamente qué tipo de aeronaves militares sobrevuelan con tanta regularidad el espacio aéreo de Costa Rica. La cifra de más de 700 solicitudes recibidas en un solo año merecería mayores detalles por parte de las autoridades a cargo de la aviación civil en Costa Rica. Adicionalmente, se cuenta con pocos datos sobre los

En una carta de entendimiento suscrita entre Costa Rica y Estados Unidos en junio del 2009 con relación a la Iniciativa de Mérida (ver [documento](#), Programa Interdicción marítima y terrestre regional) se indicaba brevemente que: “*En reconocimiento a los efectos nocivos que ha tenido el incremento del tráfico ilícito en las aguas costeras y dentro del territorio costarricense en la seguridad interna de Costa Rica, este proyecto buscará dar apoyo a los esfuerzos del Gobierno de Costa Rica (GOCR) para combatir el tráfico por tierra y en sus aguas costeras*”.

En nuestra modesta opinión, se trata de un primer (y como puede suceder con un primerizo, tímido) “reconocimiento”, según el término usado, de los efectos no contemplados del patrullaje conjunto que debería merecer mayor atención por parte de las autoridades nacionales: en efecto, es muy probable que la presión ejercida en alta mar (debido a la capacidad de vigilancia desarrollada desde



logros, los aciertos (y los desaciertos) del convenio de patrullaje con Estados Unidos, el cual adolece de una evaluación integral, pese a haber cumplido 15 primaveras en el 2014.

1999) haya sustancialmente modificado las rutas del narcotráfico entre Colombia y México acercándolas cada vez más a las costas de Costa Rica. A inicios de los años 2000, las rutas ma-

rítimas de trasiego se ubicaban a más de 130 millas náuticas: ver por ejemplo la ubicación del decomiso realizado en noviembre del 2002 al que refiere esta [nota](#) de prensa. A este respecto, el mapa de esta otra [nota](#) de Aldia editada 10 años después (2012) es sumamente ilustrativo: recientes decomisos en el 2015 refieren a distancias menores a las 10 millas (ver [nota](#) del Diario La Extra de marzo del 2015).

Otro efecto, poco estudiado, que merecería igual – o hasta mayor - atención es el siguiente: en los últimos años, son muchas las familias de pescadores costarricenses las que han visto a sus integrantes involucrarse en tareas de apoyo a los narcotraficantes. Muchos pescadores jefes de hogar han sido sancionados como tal y se encuentran cumpliendo una pena en un centro penal: en varios casos, por encontrarse en el mar con sus embarcaciones artesanales con una inusual cantidad de gasolina, en labores de abastecimiento a las lanchas rápidas usadas por el narcotráfico. El Plan Nacional sobre Drogas 2013-2017 (ver [documento](#)) precisa que: *“Los barcos pesqueros artesanales de bandera nacional, han sido intensivamente utilizados para el trasiego de drogas, bajo la lógica de su capacidad de confundirse con el resto de buques costarricenses que se dedican a la pesca a pequeña escala”* (p. 17). El Plan Nacional no contempla mayores iniciativas para remediar a esta delicada situación en las costas de

Costa Rica, que se puede ver como una consecuencia previsible del acuerdo de patrullaje conjunto de 1999.

Es también muy probable que buena parte de la droga que navegaba en alta mar entre Colombia y México destinada al mercado norteamericano en los años noventa sea ahora trasegada por bandas organizadas en el mismo territorio de Costa Rica: a este respecto, merece mención la referencia que hace el Instituto Costarricense sobre Droga (ICD) en su informe (ver [texto](#)) al indicar que: *“Es muy evidente que el patrullaje en conjunto con el gobierno de los Estados Unidos da frutos que impiden que esta droga llegue a ser consumida en las calles de la potencia del norte y las nuestras ya que la mecánica actual de pago de los cárteles a los costarricenses por los servicios que estos brindan incluye el pago con drogas, misma que luego se procura vender en territorio costarricense”* (p. 28). Lamentablemente el ICD no precisa la proporción existente entre la droga incautada destinada a Estados Unidos y la destinada a Costa Rica, que permitiría valorar mejor las ventajas y desventajas de estos operativos conjuntos desplegados en el mar para Costa Rica. Tampoco propone iniciativa alguna para resguardar y proteger a sus comunidades costeras. Más generalmente, el ICD se muestra un tanto discreto sobre el patrullaje conjunto, con un único y modesto gráfico para el período 2008-2013 en su in-

forme anual (pág. 30 del informe antes mencionado). Lo cierto es que las retribuciones por este trasiego otrora realizado en el mar ya no se realizan en dinero en efectivo, sino que se pagan con porciones del mismo producto trasegado, destinado ahora a suplir la creciente demanda del mercado nacional.

Encontramos en otro informe anual para el año 2013 del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) (ver [documento](#)) una interesante aseveración: *“El éxito de las labores de patrullaje conjunto entre Costa Rica y los EE.UU - particularmente entre 2007 y 2008- obligó a los traficantes a modificar su trayecto. En primer lugar, acercándose más a la costa con la intención de pasar inadvertidos para los sistemas de detección; y utilizando embarcaciones pequeñas, comúnmente de 2 motores, que pueden cargar entre 400/900 kg”* (p. 35). Este mismo informe (que tampoco procede a algún análisis más profundo sobre los efectos del patrullaje conjunto) reconoce además que *“La mayor parte de la cocaína que llega hasta Costa Rica lo hace por vía marítima. De la droga que llega hasta suelo costarricense, solo una pequeña cantidad permanece para abastecer el mercado local mientras que la mayor parte continua en dirección al mercado del norte mediante diferentes combinaciones en rutas aéreas marítimas o terrestres”* (pp. 14-15). El mismo informe oficial de la OIJ precisa además que *“Las incautacio-*

*nes de cocaína más cuantiosas son aquellas realizadas en intervenciones marítimas o en provincias costeras”* (p. 74).

En definitiva se puede avanzar, con base en esta breve información recopilada - que no pretende ser exhaustiva - producida por las mismas dependencias del aparato estatal costarricense, que:

- el desplazamiento inicial de las rutas de cargamentos de droga destinadas a abastecer la demanda del mercado norteamericano hacia las costas de Costa Rica;
- el grado de vulnerabilidad de algunas comunidades costeras ante la presión ejercida por los narcotraficantes;
- el desplazamiento ya no solamente a las costas, sino al mismo territorio costarricense de las rutas otrora marítimas de la droga;
- el hecho que el narcotráfico haya ideado desde el territorio costarricense nuevos circuitos de distribución hacia los mercados situados al Norte de Centroamérica que antes se realizaban en alta mar;

son, entre muchos otros, complejos temas que tienen todos y cada uno implicaciones muy serias para las autoridades policiales y el Estado costa-



rricense, para las comunidades costeras y para la sociedad costarricense como un todo.

Ante esta previsible situación, se hubiese esperado del Estado costarricense y de su aliado norteamericano algún tipo de estrategia para desarticular y contener la presión sobre las comunidades costeras que implicaría el patrullaje conjunto acordado en 1998: en una comparecencia ante la Comisión de Seguridad y Narcotráfico realizada en septiembre del 2010, el Comisionado Antidrogas fue enfático con relación a la poca preparación de Costa Rica para resguardar lo que ocurre en sus costas y en las primeras 20 millas de mar adyacente (**Nota 5**), aludiendo a una expresión popular costarricense que no requiere mayores detalles: “/.../ como lo dice nuestro pueblo, burro amarrado contra tigre suelto /.../”.

### **Conclusión:**

Independientemente de aspectos meramente represivos en los que insisten muy a menudo los cuerpos policiales y de seguridad en sus informes anuales, con claras tendencias a militarizar la lucha contra el narcotráfico en algunos casos, y a considerar “exitoso” cualquier aumento en las cantidades de decomiso de droga, es posible que la actual discusión planteada en Costa Rica sobre permisos a aeronaves vuelva a dar lugar a discusiones en el seno del Parlamento y, eventualmen-

te, a un nuevo ejercicio ante el juez constitucional.

Un momento oportuno para incluir, en algún momento de la discusión, las consecuencias (al parecer no previstas) del acuerdo de patrullaje conjunto suscrito en 1999 con Estados Unidos y la imperiosa necesidad de replantear la estrategia seguida desde entonces. De manera más general, cabe recordar que un selecto grupo (de cierto renombre internacional, y que incluía a ex Presidentes de Brasil, Colombia, México) advirtió en un informe bastante publicitado en el 2011 que: “*La lucha contra las drogas ha fracasado y con consecuencias devastadoras para individuos y sociedades alrededor del mundo*” (ver [nota](#) de El Tiempo del 2011). Como reflexión final, remitimos al lector a una de las conclusiones de este grupo (ver [texto](#) completo), que señala de manera bastante contundente que nuestros decisores políticos están acumulando una deuda en esta temática, y ello desde varios años: “*Hay signos de apatía en el debate de las políticas de drogas en algunas partes del mundo, ya que los políticos comprenden que las actuales políticas y estrategias están fracasando pero no saben qué hacer a cambio. Existe una tentación de evitar la cuestión. Esto es una abdicación de la responsabilidad política – todos los años continuamos con el enfoque actual, miles de millones de dólares se desperdician en programas ineficaces, millones de ciudada-*

*nos son enviados a la cárcel innecesariamente, millones más sufren por la dependencia a drogas de sus seres queridos que no pueden acceder a servicios de salud y asistencia social, y cientos de miles de personas mueren por sobredosis evitables y enfermedades contraídas por el uso inseguro de drogas” (p. 17).*

## **Notas**

**Nota 1:** Se lee en este artículo que: *“En cuanto al límite exterior del espacio aéreo, su debate continúa, como indicamos, en la citada comisión de la ONU. Son numerosas y diversas las teorías que se han expuesto sobre este particular, por lo cual se las ha reunido en dos grandes grupos, a saber: las teorías espaciales, fundamentadas en consideraciones técnicas o físicas, y las teorías funcionales, que se basan en el concepto de la actividad espacial”.* Véase **MOYANO BONILLA C.**, “El Protocolo de Montreal de 1984 y la violación del espacio aéreo por aeronaves civiles”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Disponible [aquí](#).

**Nota 2:** El derecho humano a la paz fue consagrado en el año 2004 en la sentencia Resol. 2004-9992 (ver [texto](#) integral), que obliga al Poder Ejecutivo de Costa Rica a retirar a Costa Rica de la Coalición en guerra contra Irak liderada por Estados Unidos: esta acción fue interpuesta por

un joven estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR), Luis Roberto Zamora Bolaños. En relación con el derecho a la paz como un derecho exigible al Estado, como cualquier derechos humano, que el accionante invocaba, esta sentencia 2004-9992 con fecha del 8 de septiembre de 2004 manifiesta que el derecho a la paz es un derecho que constituye un valor “fundante” de la Nación de Costa Rica, que *“legitima a cualquier costarricense para defenderlo, sin necesidad de juicio previo”* y que puede ser considerado como *“un interés que atañe a la colectividad en su conjunto”*.

**Nota 3:** La Sala Constitucional indica además con especial acento que: *“Le corresponde al órgano legislativo, como representante y encarnación del pueblo costarricense, de sus valores, principios, tradiciones y derechos colectivos de los que es titular, discutir y discernir si se trata de “tropas extranjeras” o no, si estamos o no ante “naves de guerra” y, en definitiva, autorizar su ingreso o no al territorio nacional, según los fines que tengan propuestos esas tropas extranjeras o naves de guerra /.../. Bajo esa inteligencia, ningún otro órgano o entidad pública puede autorizar el ingreso de tropas extranjeras o de naves de guerra o discutir, si se trata de unos u otros, tales extremos le están reservados, exclusivamente, a la Asamblea Legislativa en procura de actuar el valor constitucional y el*

*derecho fundamental a la paz, consustanciales a la sociedad costarricense. El órgano o la entidad que se arroge esa atribución o competencia exclusiva y pretenda efectuar distinciones que son competencia del órgano legislativo, será, por consiguiente, manifiesta y absolutamente incompetente y cualquier acto que dicte será sustancialmente disconforme con el parámetro de constitucionalidad".*

**Nota 4:** Véase **BOEGLIN N.**, "Hacia la consolidación del derecho humano a la paz", publicado en el sitio Tribuglobal, edición del 4/02/2014, disponible [aquí](#). Remitimos al lector a un artículo de un especialista costarricense en una obra colectiva sobre el derecho humano a la paz: véase **ZAMORA BOLAÑOS L. R.**, "Reconocimiento y aplicación judicial del derecho humano a la paz en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Costa Rica", in **VILLAN DURAN C. FALEH PEREZ C. (Ed.)**, *Contribuciones regionales para una Declaración Universal sobre el Derecho a la Paz*, AEDIDH, Narcea Ed., Madrid, 2010, pp. 419-433. Texto integral de esta publicación española (cuya lectura recomendamos) disponible [aquí](#).

**Nota 5:** Leemos en esta [acta](#) de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico del Congreso de Costa Rica del

21/09/2010, que para el Comisionado Antidrogas de Costa Rica y Vice Ministro, "El patrullaje conjunto marítimo también establece la posibilidad del patrullaje aéreo y la interdicción aérea sigue siendo uno de los recursos más efectivos. Y aquí también nosotros dentro del replanteamiento de la estrategia del patrullaje hemos optado por utilizar el recurso aéreo también. Me refiero a tecnología, me refiero a radares, a capacidad de detección para poder nosotros intervenir cuando esas embarcaciones se van acercando a la costa. Pero en este momento con los recursos que tiene el país se hace prácticamente, como lo dice nuestro pueblo, burro amarrado contra tigre suelto en la lucha. Nosotros no tenemos en este momento esa capacidad de interdicción marítima, y estamos focalizando la acción en hacer puntos de contención específicos y poder tener mayor apoyo en la detección. Porque Costa Rica tampoco cuenta con los recursos tecnológicos de radar, para poder estar estableciendo y aunque los tuviéramos no tenemos la capacidad para dar una cobertura adecuada al abordamiento, al acercamiento de esas lanchas a esas lanchas a nuestras costas, que es lo que tanto golpea" (p. 29). En la página 21 de esta misma acta se transcribe lo oído por un diputado en la cadena norteamericana de CNN por parte de la Presidenta de Costa Rica con relación al patrullaje conjunto, y que, según este mismo diputado, fue luego "borrado del mapa" ■

*Aeronaves militares extranjeras y aprobación previa de sobrevuelo: recientes debates en Costa Rica*



*Nicolás Boeglin es profesor de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica (UCR)*

**Observatorio de la Política Internacional. Un proyecto conjunto de la Escuela de Ciencias Políticas (UCR) y la Escuela de Relaciones Internacionales (UNA)**  
[opi.ucr.ac.cr](http://opi.ucr.ac.cr)

#### **CONSEJO EDITORIAL**

**Sergio I. Moya Mena  
Carlos Cascante  
Jorge Cáceres P.**

*Análisis Político No. 6, 3 de noviembre de 2015.*