

70º ANIVERSARIO DEL CONVENIO SOBRE AVIACIÓN
CIVIL INTERNACIONAL (CHICAGO, 1944)
¿TIEMPO DE MODERNIZACIÓN?

Por MICHAEL MILDE*

Resumen:

El 7 de diciembre de 2014, la Convención de Chicago celebró su 70 aniversario. El propósito de esta presentación es recomendar a la comunidad académica que analice si la Convención, después de 70 años y bajo condiciones técnicas, económicas y geopolíticas muy diferentes de cuando fue adoptada, responde plenamente a las necesidades de la comunidad internacional. Del mismo modo, ha llegado el momento de volver a examinar la estructura constitucional y los métodos de trabajo de la OACI. Tales estudios deben comenzar en el nivel académico en estrecha cooperación con los órganos políticos, e involucrar un amplio intercambio internacional de ideas; en pocos años este tipo de estudios podría alcanzar un nivel de madurez tal como para ser presentado a los Estados para su examen y posible acción. Si no se toman medidas para modernizar el venerado sistema de “Chicago”, la Convención puede muy bien pasar a ser irrelevante y los Estados interesados podrían tratar de encontrar soluciones alternativas fuera del sistema de “Chicago”.

Palabras clave:

Convenio de Chicago de 1944, OACI, aviación civil, modernización.

* El Prof. Dr. Milde fue profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de McGill. Se desempeñó por 25 años (1966-1991) en altos cargos directivos en asuntos legales en la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), incluyendo los cargos de Oficial Jurídico Principal (Principal Legal Officer) y Director de la Asesoría Jurídica de la OACI. Desde 1989 a 1998 fue Director del Instituto de Derecho Aeronáutico y Espacial de la Universidad McGill, Canadá, y por cerca de una década y media (1989-2002) él fue Editor Jefe del Annals of Air & Space Law.

70TH ANNIVERSARY OF THE CONVENTION
ON INTERNATIONAL CIVIL AVIATION (CHICAGO, 1944)
TIME FOR MODERNIZATION?*

Summary:

On 7 December 2014 the Chicago Convention marked its 70th anniversary. The purpose of this presentation is to recommend to the academic community to initiate studies whether the Convention after 70 years and in vastly changed technical, economic and geopolitical conditions is fully responsive to the needs of the international community. Similarly, the time has come to re-examine the constitutional structure and the working methods of ICAO. Such studies should start at the academic level in close cooperation with the policy-making bodies and involve wide international exchange of ideas; in a few years such studies may reach a level of maturity and could be presented to States for their consideration and possible action. If no action is taken to modernize the venerated “Chicago” system, the Convention may well pass into irrelevance and interested States would try to find alternative solutions outside the “Chicago” system.

Keywords:

1944 Chicago Convention, ICAO, civil aviation, modernization.

El Convenio sobre Aviación Civil Internacional es una codificación de las principales normas del derecho internacional público aeronáutico y al mismo tiempo un instrumento constitucional básico, en virtud del cual se creó y funciona la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En la actualidad es vinculante para 191 Estados y la OACI es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Fue adoptado por la Conferencia de Aviación Civil Internacional celebrada en Chicago del 1 noviembre al 7 diciembre de 1944¹. La Conferencia fue convocada por el Gobierno de los EE.UU. después de “conversaciones exploratorias bilaterales con otros gobiernos que han mostrado un interés especial en el tema de la aviación civil de la posguerra, con especial énfasis en el desarrollo del transporte aéreo internacional”². Mientras que la guerra todavía estaba en su apogeo en Europa y en el Pacífico, la Conferencia fue en búsqueda de soluciones para el transporte de la posguerra. En su mensaje a la sesión inaugural de la Conferencia de Chicago el presidente estadounidense F. D. Roosevelt declaró: “El transporte aéreo será el primer medio disponible por el cual podremos empezar a sanar las heridas

* Traducción del inglés al español a cargo de la Dra. Griselda Capaldo.

¹ “Proceedings of the International Civil Aviation Conference”, Chicago, Illinois, November 1- December 7, vols. I and II, Washington, Department of State, United States Government Printing Office, 1948.

² *Ibíd.*, p. 11.

de la guerra, y poner al mundo una vez más sobre una base de tiempo de paz”³.

El gobierno de Estados Unidos invitó a la Conferencia a 54 Estados miembros de la coalición antifascista que se hacían llamar “las Naciones Unidas”⁴, Estados asociados a las “Naciones Unidas” en la guerra y otros países de Europa y Asia⁵. De acuerdo con estos criterios políticos, la Argentina fue el único entre los Estados de América Latina que no estaba entre los países invitados debido a sus supuestas relaciones benévolas en tiempo de guerra con Alemania⁶. La Conferencia estuvo dedicada a preparar normas y el marco institucional para la aviación civil internacional en el período posterior a la guerra, cuando la aviación asumió el rol de ayudar a acelerar el proceso de reconstrucción.

La Convención fue firmada antes de la finalización de la guerra y antes de que los Estados alcanzaran un consenso final en la Carta de las Naciones Unidas y antes de la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Esto explica por qué la Convención de Chicago pierde dos importantes elementos innovadores del derecho internacional aceptados en la Carta de la ONU: enmiendas vinculantes para todas las partes si es adoptada y ratificada por una mayoría de dos tercios de los miembros (incluidos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad)⁷, y la previsión de celebrar una Conferencia General con el propósito de revisar la Carta⁸. Este hecho complica el proceso de cualquier modificación del Convenio de Chicago y se diferencia de los instrumentos constitucionales de otras agencias especializadas de la ONU.

La Conferencia de Chicago 1944, celebrada en la sombra de una guerra devastadora, reafirma en su primer artículo el principio de la soberanía completa y exclusiva de cada Estado sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio —un principio “reconocido”⁹ por vez primera en el Convenio de París de 1919,

³ *Ibid.*, p. 42.

⁴ Esta designación no debe confundirse con la “Organización de las Naciones Unidas”, establecida por la Carta de las Naciones Unidas recién el 26 de junio de 1945, en San Francisco.

⁵ Arabia Saudita y la URSS no aceptaron la invitación; Dinamarca y Tailandia (todavía ocupada en ese momento) estaban representados sólo por sus diplomáticos de Washington; por lo tanto fueron efectivamente 52 Estados los que participan en las decisiones.

⁶ La Argentina, debido a problemas políticos internos complejos, rompió formalmente las relaciones con las potencias del Eje sólo el 26 de enero de 1944 y declaró la guerra a Alemania el 27 de marzo de 1945; por lo tanto, no tuvo influencia en las decisiones de la Conferencia; Argentina adhirió al Convenio de Chicago el 4 de junio de 1946 y a lo largo de los años jugó un papel importante dentro de la OACI como miembro del Consejo, Presidente del Comité Jurídico de la OACI, etc.; en 1968, la Argentina fue sede de la Asamblea de la OACI y una Conferencia Diplomática que adoptó el texto auténtico en español y francés del Convenio de Chicago.

⁷ Artículo 108 de la Carta de la ONU.

⁸ Artículo 109 de la Carta de la ONU.

⁹ N. del A.: el Convenio no “crea” el principio, sino que “reconoce” su existencia en el derecho internacional consuetudinario.

relativo al Reglamento de la Navegación Aérea, también negociado a raíz de una guerra mundial—.

El concepto rígido de soberanía del Estado, esencial para la seguridad y protección de un país contra la intervención extranjera, ha evolucionado en los últimos 70 años y ha adquirido una cierta flexibilidad para dar cabida a la interdependencia mutua de los Estados, la globalización de la economía mundial y las tendencias hacia la integración de las naciones. Sin embargo, en la práctica, el principio de la soberanía del Estado se utiliza con frecuencia para los intereses proteccionistas que inhiben la libertad del transporte aéreo internacional. El propio concepto de soberanía está cambiando gradualmente su sustancia, para dar cabida a la realidad económica de la interdependencia de los Estados dentro de la economía global.

La Conferencia de Chicago aprobó un Convenio, que codificó las normas fundamentales del derecho aéreo internacional público, y creó una organización facultada para adoptar las normas internacionales y las prácticas recomendadas relativas a cuestiones técnicas de la navegación aérea. Sin embargo, la Conferencia no logró alcanzar un acuerdo sobre los aspectos económicos del transporte aéreo, en particular el intercambio mutuo de los derechos de tráfico (o “libertades del aire”) y no dotó a la OACI con autoridad para tomar cualquier decisión con respecto a los derechos y deberes económicos en materia de transporte aéreo internacional.

Se ha logrado un éxito parcial con el Acuerdo relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales¹⁰ —generalmente conocido como el “acuerdo de las dos libertades”— que concede a las partes el derecho a realizar vuelos regulares sobre el territorio de otras partes, y a aterrizar en ellas con fines no comerciales, es decir, derechos estrictamente “no económicos”; pero incluso esos derechos básicos de vuelo no son aceptados universalmente. Sólo 130 Estados están obligados por el presente Acuerdo en la actualidad; por lo tanto 61 miembros de la OACI —casi el 32% del total de su membresía— todavía requieren un acuerdo especial, incluso para operaciones no comerciales en su espacio aéreo¹¹.

Durante los últimos 70 años la aviación ha cambiado profundamente, y el DC-3 —un típico caballo de batalla del transporte aéreo en los años 40 y más allá— ahora luce arcaico en comparación con los aviones a reacción de gran capacidad que cruzan los cielos del mundo en distancias globales; el avión supersónico de pasajeros fue introducido con éxito, pero aún no probó ser económicamente rentable para el transporte de masas. Incluso el vuelo hipersónico suborbital es técnicamente factible. Otros cambios comparables

¹⁰ ICAO Doc 7500.

¹¹ Entre quienes no son parte hay Estados con el espacio aéreo más grande del mundo, que incluso son miembros del Consejo de la OACI, tales como Brasil, Canadá, China, Indonesia, y la Federación de Rusia.

pueden apreciarse en los medios de comunicación y navegación, que utilizan tecnología basada en el desarrollo de la industria espacial y el procesamiento electrónico de datos. El transporte aéreo es ahora una parte esencial de la economía mundial. En 2013 más de tres mil millones de pasajeros —casi la mitad de la humanidad de la Tierra— fueron transportados por vía aérea y la previsión de la OACI para 2030, con base en las proyecciones actuales, es de 6.4 mil millones de pasajeros.

Los 70 años transcurridos desde la Conferencia de Chicago, vieron el final de la guerra seguido por grandes cambios geopolíticos, incluyendo el proceso de descolonización que creó decenas de nuevos Estados. Esos países entraron en la comunidad internacional con sus necesidades y aspiraciones, desafiando con frecuencia el “viejo orden” y afirmando enfoques más favorables a los países en desarrollo. La Guerra Fría duró más de 40 años y, aún en su apogeo, trajo a la OACI y al Convenio de Chicago a la entonces URSS como Estado miembro¹² y la República Popular China fue reconocida como representante legítimo de China en vez del régimen de Taiwán¹³. La participación de estos poderosos Estados politizó, en una medida sin precedentes, la labor de la OACI, pero al mismo tiempo contribuyó a la expansión del transporte aéreo internacional y la “globalización” de la aviación en general. Sin embargo, la Guerra Fría fue también la causa de varias intercepciones aéreas y destrucción de aeronaves civiles por los militares. El peor ejemplo de ello fue el derribo en vuelo del avión B-747 de Korean Air, que volaba con el código KAL-007, interceptado por aeronaves militares soviéticas frente a la costa de Sakhalin. El incidente dejó un saldo de 269 víctimas mortales. En los últimos 70 años también se produjeron conflictos armados en varias partes del mundo, la integración de algunos Estados y la desintegración de otros, la carrera armamentista, el inicio de la era espacial y el rápido inicio de la era del ordenador. El mundo es un lugar diferente de lo que era en 1944. La aviación se enfrenta a retos que no eran siquiera previsibles hace 70 años, entre ellos la ola de actos terroristas contra aeronaves civiles y contra las instalaciones de navegación aérea, y la necesidad de proteger el medio ambiente.

No es realista esperar que un Convenio, elaborado bajo condiciones profundamente diferentes, pudiera sobrevivir sin un ajuste importante; cualquier interpretación “ingeniosa” en cuanto a la aplicación práctica de la Convención

¹² La URSS se adhirió a la Convención el 15 de octubre 1970 —más de 17 años después de la muerte de J. Stalin—, lo que marcó un cierto ablandamiento de la política del régimen comunista.

¹³ China depositó su instrumento de ratificación del Convenio de Chicago el 20 de febrero de 1946 y fue formalmente representada en la OACI por la “República de China” en Taiwán. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución A 2758 del 25 de octubre 1971, reconoció en la República Popular de China como el único representante legítimo de China en la ONU. El 15 de febrero de 1974, el Gobierno de la República Popular de China informó a la OACI que se sentía obligado por la ratificación de la Convención en 1946; desde esa fecha la República Popular China tiene una participación activa en la labor de la OACI.

existente, sería apartarse de las intenciones originales de los redactores y sería contrario a los principios comunes del derecho de los tratados. Una vez más, la OACI fue creada por este Convenio, y con una membresía enormemente mejorada y diversificada necesita ajustar su fundamento constitucional y los métodos de trabajo a las necesidades del siglo XXI.

El Convenio fue redactado por los 52 Estados¹⁴ que participaron en la Conferencia de 1944, poco más del 27% de los actuales 191 miembros de la OACI. Así, 139 Estados —o casi el 73%— no han tenido ninguna influencia en la redacción de las disposiciones de la Convención y no tuvieron más remedio que aceptar el texto acordado sin ellos.

La enmienda de la Convención es aparentemente un proceso sencillo: en virtud del artículo 94 toda enmienda que se proponga debe ser aprobada por una mayoría de dos tercios de la Asamblea de la OACI y luego entra en vigor para los Estados que la hayan ratificado, cuando sea ratificado por el número de Estados contratantes especificado por la Asamblea; ese número no debe ser inferior a dos tercios del número total de Estados contratantes. Esto es, de hecho, un principio de “unanidad oculta” (“*concealed unanimity*”) que en la actualidad debe ser considerado arcaico y superado por la Carta de las Naciones Unidas y los instrumentos constitucionales de todas las agencias especializadas de la ONU. Si bien el principio de la “unanidad” respeta la soberanía de cada Estado, ya resultó impracticable en la Liga de las Naciones y fue abandonado después de la Segunda Guerra Mundial en los instrumentos constitucionales de las Naciones Unidas y todos los organismos especializados, excepto la OACI, a favor de un principio “legislativo” conforme al cual una modificación se aplica *erga omnes* cuando sea ratificada por una mayoría determinada.

Lo absurdo del principio de unanimidad podría ilustrarse en muchos ejemplos. En 1977, la Asamblea aprobó una enmienda de la cláusula final del Convenio, creando una base legal para la existencia de un texto auténtico en ruso de la Convención; la enmienda entró en vigor 22 años más tarde, en 1999, y actualmente está en vigor para 88 Estados miembros de la OACI; así, para 103 Estados todavía no hay base legal para el texto auténtico en ruso. La composición del Consejo de la OACI se incrementó en varias ocasiones; en la última ocasión, el aumento de la membresía a 36 Estados fue ratificado sólo por 138 países; así, para 53 Estados todavía se considera que el Consejo estará integrado por 33, 30, 27 o incluso 21 miembros, los que no deberían tener derecho a voto para la elección de 36 miembros en las sesiones de la Asamblea. Del mismo modo, también es absurdo el hecho de que sólo 144 Estados han ratificado la enmienda de la Convención sobre las sesiones trienales de

¹⁴ A veces se afirma erróneamente que 54 países participaron en la Conferencia de Chicago. Sin embargo, dada la ocupación de Dinamarca y Tailandia, estuvieron representados sólo por sus respectivos diplomáticos acreditados ante los Estados Unidos y sólo 52 representantes de los Estados presentaron credenciales adecuadas para la Conferencia.

la Asamblea en lugar de períodos de sesiones anuales; así, para 47 Estados la Asamblea debería reunirse legalmente sólo una vez al año. Ninguna enmienda de la Convención entró en vigor para todos los Estados miembros y al día de hoy podríamos sostener que el texto de la Convención es un documento “inconexo”.

Hasta ahora, la mayoría de las enmiendas conciernen a cuestiones “administrativas” de la OACI como organización internacional, pero no se han tocado las normas sustantivas de derecho internacional codificado. Sólo dos modificaciones sustantivas a la Convención se han adoptado hasta el momento:

— El artículo 83 bis, relativo a la transferencia de ciertas funciones y obligaciones en caso de arrendamiento, fletamento o intercambio de aeronaves. Se adoptó en 1980 y entró en vigor recién 17 años después, en 1997, y sólo es vinculante para 164 Estados;

— Artículo 3 bis, reconociendo que los Estados deben abstenerse del uso de las armas contra el vuelo de aeronaves civiles. Fue adoptado en 1984 a raíz del derribo de KAL007 por los soviéticos, y entró en vigor sólo 14 años más tarde, en 1998, y es vinculante en la actualidad sólo para 143 Estados.

Es bastante evidente que una modernización sustancial del Convenio de Chicago no se puede lograr mediante una enmienda utilizando el procedimiento previsto en el artículo 94 de la Convención, ni siquiera para enmendar el mismo artículo 94. Si juzgásemos por la experiencia del pasado, introducir legislativamente el principio *erga omnes* podría tomar décadas para entrar en vigor a la espera de que sea ratificado por dos tercios de las partes, y cualquier unanimidad sería tan difícil de alcanzar como lo es ahora. Un escenario más realista sería el de convocar a una conferencia internacional que, sobre la base de estudios preparatorios, adopte un nuevo convenio modernizado. Se podría argumentar que el artículo 82 del Convenio de Chicago impide a los Estados el contraer compromisos y entendimientos inconsistentes. Sin embargo, todos los tratados internacionales son adoptados bajo el entendimiento *rebus sic stantibus* y un cambio sustancial de las circunstancias después de 70 años desde la aprobación de la Convención justificaría tal enfoque¹⁵.

Deben realizarse estudios preparatorios, sin demora, para la “modernización” de la OACI y para pergeñar un nuevo convenio sobre aviación civil internacional. Tales estudios debieran ser hechos en un nivel multidisciplinar y no limitarse a los profesionales del derecho. La lista de los temas a tratar sería determinada, únicamente, durante el progreso de los estudios preliminares, para

¹⁵ Article 62 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, 1155UNTS, p. 331.

identificar deficiencias o lagunas de la Convención. Tal lista puede, inicialmente, incluir los siguientes tópicos¹⁶:

- A)** La Asamblea debe ser restaurada a la posición de un órgano supremo de la organización y debe reunirse por lo menos una vez cada dos años. Dicha frecuencia permitiría a todos los Estados contratantes a estar en contacto más regular, permitiría una mayor supervisión de los trabajos del Consejo y permitiría un presupuesto más realista para plazos previsibles más cortos. El papel de la Asamblea de la OACI se ha visto seriamente erosionado por el cambio de los períodos de sesiones anuales originales a una frecuencia trienal. La OACI es el único organismo de la ONU con sesiones trienales. La duración de las sesiones es cada vez más breve, y el papel de la Asamblea se ha reducido a declaraciones ceremoniales, a la elección de los miembros del Consejo (después de lo cual, muchos jefes de delegación de alto rango abandonan la Asamblea) y al refrendo de las decisiones del Consejo. Se convocan reuniones no previstas en la Convención —como las reuniones mundiales, o las de alto nivel, etc.— cuando una sesión extraordinaria de la Asamblea sería lo más apropiado. El papel de la Asamblea debe ser redefinido, sus sesiones deben ser más frecuentes y se le deben asignar a la Asamblea algunas de las potestades ahora ejercidas por el Consejo, como la elección del presidente del Consejo (si tal función se mantiene), el nombramiento del secretario general, e incluso, posiblemente, la adopción de algunos de los Anexos de la Convención en la medida que contengan normas y métodos recomendados de especial importancia.
- B)** El Consejo de la OACI se compone actualmente de 36 Estados elegidos por la Asamblea. Es quizás demasiado numeroso, lo que va en detrimento de su eficacia. Es probable que los Estados estén dispuestos a reducir el tamaño del Consejo. Sin embargo, actualmente el Consejo no tiene necesidad (como puede haber sido en los primeros años de la OACI) de celebrar tres sesiones por año, además de las sesiones de sus órganos subordinados durante todo el año, o para mantener los representantes residentes en la Sede de la OACI por tiempo completo. Las reuniones del Consejo están agobiadas, con frecuencia, con cuestiones administrativas que debieran dejarse bajo la competencia del secretario general. El Consejo genera gran cantidad de documentación a menudo efímera, cargando los recursos de la Secretaría, incluidos los servicios de traducción/interpretación que consumen casi el 25%

¹⁶ Algunas de estas ideas se presentaron con mayor detalle en MILDE, Michael, *Derecho Aeronáutico Internacional y la OACI*, 2ª ed., Eleven International Publishing, La Haya, 2012, pp. 205-217.

del presupuesto de la OACI. Dos sesiones por año que duren unas 2-3 semanas, con reuniones diarias (en la actualidad el Consejo mantiene un horario cómodo de 3 sesiones de media jornada por semana) sería más económico y focalizada, y atraería a los representantes y expertos de más alto nivel sobre cuestiones particulares de la agenda. Estas sesiones más eficientes del Consejo ahorrarían considerables recursos presupuestarios, tanto para la Organización como para los Estados miembros del Consejo.

- C) La función “cuasi-judicial” concedida al Consejo en virtud del Capítulo XVIII del Convenio debe ser abolida por carecer de sentido —en toda la historia de la OACI, el Consejo no estuvo en condiciones de emitir ninguna decisión de fondo en una disputa, lo que demuestra que el Consejo no es un cuerpo adecuado para juzgar las controversias jurídicas entre los Estados—. Los representantes en el Consejo no son jueces independientes, que asumen su cargo después de hacer un juramento; tampoco deciden sobre la base de la ley, pero los funcionarios siguen las instrucciones de su gobierno. Así, el procedimiento es de hecho un “arbitraje” llevado a cabo por Estados motivados por sus intereses políticos y lealtades más que comprometidos con la estricta interpretación y aplicación del derecho. Hay otra razón por la que los Estados parecen reticentes a recurrir al procedimiento de solución de diferendos en virtud del Capítulo XVIII del Convenio: el artículo 85 prevé el recurso de apelación contra una decisión del Consejo ante la Corte Internacional de Justicia¹⁷. Así, el Convenio establece la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia —un principio aceptado por los Estados durante la euforia de la posguerra y el espíritu de cooperación internacional—, pero en la actualidad la mayoría de los Estados insisten en que la Corte tendrá competencia únicamente en los casos que se refieren específicamente a ella¹⁸.
- D) El papel del presidente del Consejo debe ser redefinido. En la actualidad el presidente es elegido por el Consejo y es el más alto funcionario pagado dentro de la OACI. Ésta es una anomalía específica a la OACI y ningún otro organismo especializado de las Naciones Unidas

¹⁷ El Convenio se refiere a la “Corte Permanente de Justicia Internacional” establecida de conformidad con la Liga de las Naciones; en virtud del artículo 36.5 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (que es parte integral de la Carta de la ONU), las referencias a la Corte Permanente de Justicia Internacional se aceptan como referencias a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia.

¹⁸ Se entiende, por ejemplo, que los Estados Unidos no han ratificado la enmienda que introduce el artículo 3 bis relativo a la interceptación y el uso de armas contra aeronaves civiles —una iniciativa que ellos apoyaron firmemente después de que los soviéticos derribaron el KAL007—, porque un posible conflicto en la interpretación o aplicación de esta disposición podría dar lugar a un recurso ante y la jurisdicción obligatoria de la CIJ.

sigue este ejemplo. La relación de las funciones del presidente y las del secretario general no está bien definida, causando solapamientos y conflictos en función de las personalidades involucradas. La mejor solución sería seguir el ejemplo de otras agencias de la ONU y crear un solo puesto de director general elegido por la Asamblea; las reuniones del Consejo puedan ser presididas en forma rotativa por los representantes de los Estados, no por funcionarios asalariados.

- E)** Muchas de las actuales funciones y actividades esenciales de la OACI no se previeron en el momento de la redacción del Convenio; por lo tanto, carecen de una firme y explícita base jurídica en el Convenio. Los siguientes aspectos merecen la atención de los especialistas durante el proceso de modernización del sistema:
- i.** La necesidad de proteger la aviación civil contra los actos criminales (terroristas) no fue previsto por los redactores de la Convención. Varios instrumentos multilaterales se han adoptado sobre este tema bajo la orientación de la OACI. Ellos pertenecen a los instrumentos más ampliamente aceptados del derecho internacional unificado y sirvieron como modelo para otras iniciativas en el sistema de la ONU. Parece deseable incorporar en la Convención modernizada un compromiso legal de los Estados de cooperar en la protección de la aviación civil contra la interferencia ilícita. En 1973, en la 20ª reunión (extraordinaria) de la Asamblea de la OACI, en Roma, fracasó un intento de modificar el Convenio por las obligaciones específicas que debían asumir los Estados en la protección de la aviación civil contra los actos criminales de interferencia ilícita. Este fracaso se debió a que florecieron tensiones propias de la Guerra Fría, con motivo de los incidentes generales y específicos de Medio Oriente, en el momento en que se celebraba la Asamblea.
 - ii.** La protección del medio ambiente no estaba en la agenda hace 70 años, pero los Estados contratantes de la OACI están lidiando con este problema desde hace algún tiempo y las soluciones específicas son todavía difíciles de alcanzar. Un compromiso jurídico básico de los Estados para reducir las emisiones de carbono y controlar el ruido de aviones debe hacerse efectivo a través de un instrumento modernizado y se debe dar orientación a los Estados para poner en práctica un sistema de comercio de emisiones basado en el mercado.
 - iii.** El Programa de Asistencia Técnica (que ahora se llama de Cooperación Técnica) ya forma parte integrante del programa de tra-

bajo de la OACI, pero evolucionó durante unos 50 años de forma casi invisible, a partir de un conjunto de retazos de los programas de las Naciones Unidas patrocinados y financiados como una “prioridad permanente” de la OACI para proporcionar apoyo a los Estados en la aplicación de las normas y métodos recomendados y en la infraestructura de la aviación. Actualmente forma parte del presupuesto de la OACI, que emplea a unos 75 miembros de la Secretaría y tiene consecuencias financieras directas para los Estados. Sin embargo, no existe una base legal para este programa en la Convención, y parecería deseable formular un compromiso de los Estados para ayudar a otros menos desarrollados en la implementación de los estándares de seguridad y otros aspectos de la aviación civil.

- iv. Las Conferencias Regionales de Navegación Aérea y los Planes de Navegación Aérea (RANPs, por su sigla en inglés) se han convertido en un importante instrumento para la ordenación del territorio y las instalaciones y los servicios disponibles en la región, así como para asignar autoridad en las Regiones de Información de Vuelo designadas (FIR, por su sigla en inglés). Si bien estos planes están sujetos a la aprobación del Consejo, en el pasado fueron aprobados en su mayoría por el presidente del Consejo —una práctica indeseable, ya que la asignación de autoridad sobre las FIR puede tener implicaciones políticas y puede ser objeto de intereses incompatibles entre los Estados—. Un convenio revisado debería abordar la cuestión de la planificación regional y asignar la responsabilidad política al Consejo, o incluso a la Asamblea.
- v. Los sistemas globales de navegación por satélite (GNSS) —de radio-navegación y posicionamiento electrónico— están reemplazando gradualmente los sistemas terrestres, que han alcanzado su límite en el rango y la precisión. Sin embargo, el GNSS aún no se ha convertido en el único medio de navegación y, en la actualidad, el GPS (EE.UU.) y GLONASS (Federación de Rusia) están en funcionamiento, mientras que el sistema europeo Galileo está por entrar en el juego. La resolución A32-19 de la Asamblea, un tanto pomposamente llamada “Carta de los Derechos y Obligaciones de los Estados con relación a los Servicios GNSS”, es apenas una sólida base jurídica del GNSS y un convenio revisado debería abordar este tema y también la OACI debería ejercer jurisdicción con respecto a los temas de la aviación relacionados con la tecnología espacial.

- vi. Las organizaciones regionales de integración económica (como la UE) son un fenómeno nuevo, no previsto en la Conferencia de Chicago y ejercen funciones reguladoras amplias en materia de aviación. La relación mutua entre la OACI y esas organizaciones debe ser regulada en el convenio revisado, para definir el estatus de dichas entidades regionales con respecto a la OACI.
 - vii. La seguridad y la vigilancia de la seguridad es una nueva función asumida por la OACI para evaluar la aplicación por los Estados de sus obligaciones en virtud de las normas de seguridad y protección, y para instruir en caso de que sea necesaria una acción correctiva. Las auditorías de seguridad “obligatorias, sistemáticas y armonizadas” realizadas por la OACI, equivalen a un “empoderamiento” sustancial de la OACI sin precedentes en otras agencias de la ONU. Se basa únicamente en una resolución de la Asamblea (inicialmente A32-11), pero una función con un efecto jurídico de tan largo alcance debe regirse explícitamente por una norma sustantiva de un convenio revisado.
 - viii. Durante las últimas décadas, la labor jurídica de la OACI ha producido varios e importantes convenios y protocolos multilaterales que codificaron el derecho aéreo internacional. Tales instrumentos son preparados por el Comité Jurídico de la OACI y sus Subcomités, y tras la aprobación por el Consejo se presentan a una conferencia internacional de plenipotenciarios, generalmente llamada “Conferencia Diplomática”. En 1944, la conferencia de Chicago era consciente de la importancia de la codificación de la ley dentro de la nueva organización, pero por una razón histórica (la existencia de la CITEJA antes de la guerra) aplazó la cuestión. Así, la Constitución del Comité Jurídico de la OACI y el procedimiento para la adopción de las convenciones internacionales están contenidos sólo en resoluciones de la Asamblea y gradualmente se le concedieron al Consejo facultades que acrecentaron sus poderes sobre el Comité Jurídico¹⁹. Es deseable que la condición del Comité Jurídico y el procedimiento para la adopción de los convenios internacionales de la OACI se materialice en el convenio revisado.
- F) La reglamentación del transporte aéreo es una característica esencial respecto de la cual la Conferencia de Chicago de 1944 no llegó a ningún consenso. La OACI no posee ningún poder para tomar decisiones que regulen el intercambio de derechos de tráfico aéreo, el acceso

¹⁹ Resoluciones A7-5 y A31-15, Apéndice B.

al mercado, la competencia o cualquier otra cuestión económica del transporte aéreo internacional. Se plantea la cuestión de si la Convención revisada debe llenar el vacío dejado por la Conferencia de Chicago hace 70 años. Las Conferencias Mundiales de Transporte Aéreo de la OACI²⁰ no produjeron ninguna señal de que la OACI sería alguna vez un foro eficaz para la reglamentación del transporte aéreo internacional. Hay pocas esperanzas de que un convenio revisado pudiese regular eficazmente estas características y parece prudente dejar a la OACI con la posición fuerte para regular todas las cuestiones de la navegación aérea, la seguridad, la prevención, la facilitación y la protección del medio ambiente. Los aspectos económicos del transporte aéreo internacional deben regirse a nivel internacional en un foro diferente, la Organización Mundial del Comercio (OMC). El transporte aéreo internacional es un típico comercio de servicios y debe estar sujeto a las normas y reglamentos de la OMC convenientemente modificadas. Eso no sería menoscabar en modo alguno las funciones de la OACI en la reglamentación técnica y podría continuar su actual función como foro de debate sobre cuestiones de transporte aéreo. Sin embargo, como mínimo, la Convención revisada debe encarnar las dos “libertades del aire” básicas —derecho de los servicios regulares de sobrevolar el territorio extranjero y el derecho de aterrizar para fines no comerciales—. Finalmente, el principio del artículo 15 de la Convención debe ser preservado por que las retribuciones, derechos y otros cargos deben imponerse respecto del mero derecho de tránsito, entrada o salida del territorio extranjero.

No se percibe la urgencia en la modernización del Convenio de Chicago y de la OACI. Sin embargo, después de 70 años desde la Conferencia de Chicago ha llegado el momento para iniciar un estudio de su posible actualización. Tomará años antes de que se acuerde una solución y la mejor manera de hacerlo es comenzar un estudio ahora.

²⁰ Dichas conferencias se llevan a cabo por la OACI cada 10 años; sólo están debatiendo los foros y no tienen valor en la Convención ni tiene autoridad para aceptar normas vinculantes. La última conferencia de este tipo, la sexta, se llevó a cabo en 2013 —ver ATConf/6—.