

FUNCIONES LEGISLATIVAS DE LA OACI

MICHAEL MILDE*

El 7 de diciembre de 1989 celebraremos un aniversario memorable en el desarrollo y codificación del derecho internacional. En ese día, hace cuarenta y cinco años, en 1944, los representantes de cincuenta y dos Estados firmaron en Chicago la Convención de Aviación Civil Internacional, piedra angular en la actualidad de la reglamentación legal de la aviación civil internacional en todo el mundo. Hoy, cuarenta y cinco años después, hay ciento sesenta y dos Estados partes en esta Convención y miembros de la OACI, y la aplicación de la Convención es, para todos los fines prácticos, universal.

La Convención de Chicago es el instrumento constitucional básico en virtud del cual se estableció la OACI como una organización intergubernamental y un organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, la Convención de Chicago es una verdadera carta del derecho aeronáutico internacional codificando y desarrollando el derecho internacional público en cuanto regula las relaciones de los Estados soberanos con respecto a la aviación civil internacional.

Ésta es parte integral e indispensable de la economía mundial, el comercio internacional, las relaciones interna-

* Versión castellana de la conferencia pronunciada por el profesor Michael Milde, director del Departamento de Asuntos Jurídicos de la OACI y director del Instituto del Derecho Aeronáutico y Espacial de la Universidad de Mc. Gill, el día 1 de diciembre de 1989, con motivo de la clausura del Curso de Actualización e Investigación en Derecho de la Navegación, realizado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

cionales y la cooperación internacional. En la reglamentación legal de la aviación civil internacional encontramos un ejemplo muy ilustrativo del reconocimiento y confirmación de la soberanía exclusiva de los Estados dentro de sus límites territoriales, alterada por el reconocimiento de la interdependencia mutua de las economías de los Estados y la necesidad de una estrecha cooperación, uniformidad y unificación del derecho.

La aviación civil internacional es una vasta y compleja actividad técnica y económica que crea un amplio espectro de relaciones sociales entre individuos, sociedades y Estados. Todas estas relaciones sociales necesitan ser reguladas por el derecho en un ambiente social que trascienda la competencia jurisdiccional de un solo Estado. Las estadísticas ilustran las infinitas relaciones sociales comprendidas: en 1987 por primera vez el número de pasajeros transportados en todo el mundo excedió los mil millones y la proyección es que esta cifra se duplicará para el año 2000; estas cifras implican no sólo mil millones de contratos de transporte (y muchos de ellos con un "elemento extranjero" que requiere la elección de la ley aplicable), sino también las complejas operaciones de grandes flotas de aeronaves modernas operando en jurisdicciones diferentes y bajo complejos regímenes regulatorios operacionales, complejos servicios de tráfico aéreo, instalaciones aeroportuarias complejas y un espectro aún más complejo de otras relaciones sociales, incluyendo la seguridad, las relaciones laborales, el adiestramiento y certificación del personal, adquisición, financiación y seguros de aeronaves, la cooperación de las diferentes líneas aéreas del mundo y la cooperación de los Estados en la forma de sistemas de acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos que permitan las operaciones internacionales.

La aviación civil internacional es una parte importante de la economía y emplea la tecnología más avanzada implicando una inversión astronómicamente alta. La tecnología en sí misma es económica y socialmente pasiva y requiere la inclusión del elemento humano para servir a su fin social. Sin embargo, hasta la interacción "hombre y máquina" por sí misma sería ineficaz sin un tercer elemento, la "administración". La administración es el componente mágico de la economía y la industria actuales y la "revolución de la administración" en sus diversas formas parece ser la marca registrada de las actividades económicas al final de nuestro siglo y el desafío para el comienzo del siglo XXI. Como aboga-

dos, no deberíamos participar a ciegas de la euforia que envuelve a los conceptos de administración como si fuera un concepto nuevo y revolucionario. El procesamiento electrónico de datos, los proyectos de administración computarizada, la administración por objetivos o expectativas no son las únicas respuestas a los problemas presentes y futuros. Deberíamos inculcar a los políticos la idea de que una evolución armoniosa y efectiva de las relaciones sociales complejas puede ser mejor protegida a través de una reglamentación legal clara de las relaciones en cuestión. Toda relación social requiere sus "reglas de juego". Un conjunto de reglas confiables, flexibles y predecibles que rijan la conducta de los diferentes sujetos (personas, sociedades, Estados) en relaciones sociales específicas y que se encarguen de la ejecución apropiada de esa conducta. En consecuencia, deberíamos ver al derecho y a la actividad de reglamentación legal como una parte lógica e indispensable de la administración, de hecho, una de las principales herramientas de la administración. Esto se aplica tanto al nivel de la jurisdicción interna de los Estados como al nivel internacional que trasciende la jurisdicción de un Estado en particular y requiere enfoques de administración internacional coordinados. El enfoque de administración al proceso legislativo y a la aplicación del derecho positivo requiere una nueva inspiración filosófica y sensata; no se puede tomar al derecho como un conjunto de reglas talladas en mármol, más bien es un instrumento hecho por el hombre que sirve a las necesidades sociales tal como las percibe el legislador representando a su electorado.

Además de los principios de moral y orden público definidos por un electorado en particular, ningún dogma legal es sacrosanto e intocable en el proceso legislativo y no deberían existir obstáculos arraigados a un proceso flexible de adaptación de las normas reglamentarias a la realidad social y económica presente y futura. Tanto el legislador como los profesionales del derecho tienen que asumir esta responsabilidad social y ella se aplica al desarrollo de las normas del derecho internacional. El desarrollo y codificación progresivos del derecho internacional previstos en el art. 13 de la Carta de las Naciones Unidas es un desafío a los juristas en el período de la "revolución de la administración" y concierne no sólo a las Naciones Unidas sino también a los organismos especializados de la UN y otros foros preocupados por el desarrollo del derecho internacional. La administración legal de la aviación civil internacional necesita

un conjunto de disposiciones internacionalmente acordadas orientado a una efectiva uniformidad mundial de las normas, prácticas y procedimientos; sin una reglamentación uniforme de estas últimas la aviación civil internacional no podría existir o desarrollarse.

Al mismo tiempo, la comunidad internacional necesita un foro que cuente con instalaciones funcionales, experiencia y un marco institucional para servir como instrumento del proceso legislativo internacional; ese foro debe actuar como el foco de las consultas internacionales, conjugación de la voluntad política soberana de los Estados y contrapeso de los intereses individuales con los de la comunidad internacional en su conjunto.

La OACI es el foro e instrumento elegido de los ciento sesenta y dos Estados contratantes para la cooperación internacional en los campos técnico, económico, legal y de asistencia técnica de la aviación civil. Como cuerpo técnico de la familia de Naciones Unidas, consiguió durante los cuarenta y cinco años posteriores a la firma de la Convención de Chicago, en términos generales, escapar a los temas políticos de confrontación, pero nunca fue totalmente inmune a ellos. En realidad, cualquier decisión internacional refleja los intereses políticos de los Estados, y esos intereses pueden ser y son conflictivos a veces. Una decisión internacional aceptable debe asegurar un equilibrio factible de intereses entre Estados; cualquier desequilibrio serio causaría el incumplimiento de las decisiones controvertidas, la falta de unidad en las políticas, normas, prácticas y procedimientos en detrimento de la aviación civil internacional.

Al analizar la función de la OACI en la esfera legislativa, debemos tener en cuenta que ella no tiene existencia independiente o un mandato para ejercer jurisdicción reglamentaria sobre los Estados miembros o contra su voluntad. La OACI no es más que un instrumento elegido de sus ciento sesenta y dos Estados miembros, un foro elegido o "club" de Estados para expresar su voluntad política de alcanzar un consenso común. En consecuencia, cualquier éxito o cualquier fracaso en la tarea legislativa de la OACI sólo refleja la medida de la voluntad política de los Estados para encontrar una solución internacionalmente aceptable.

Es una característica única de la OACI entre otros organismos especializados del sistema de Naciones Unidas que su cuerpo ejecutivo —el Consejo, compuesto por treinta y tres Estados— tenga una función legislativa. En virtud del

art. 54 (1) de la Convención de Chicago, analizado en el contexto de los arts. 37, 38 y 90, el Consejo de la OACI tiene la función obligatoria de adoptar las normas internacionales y los procedimientos recomendados que tiendan a la uniformidad mundial en reglamentos, normas, procedimientos y organización relacionados con las aeronaves, personal, rutas aéreas y todas aquellas materias en que la uniformidad facilita y mejora la navegación aérea. Sin esa unificación y uniformidad, la aviación internacional moderna sería impensable y se necesitarían resultados de sobreposición de acuerdos bilaterales para crear el marco reglamentario esencial para las operaciones internacionales. A lo largo de los años, el Consejo de la OACI adoptó normas que van desde licencias para el personal, regulación del espacio aéreo, operación de aeronaves, comunicaciones aeronáuticas, control de tráfico aéreo, búsqueda y rescate, investigación de accidentes hasta problemas relativamente recientes relacionados con la protección ambiental (ruido y escapes de las aeronaves), seguridad de la aviación y transporte aéreo de mercancías peligrosas.

Las normas y prácticas recomendadas, adoptadas por el Consejo con el voto de los dos tercios de sus miembros, están agrupadas en dieciocho Anexos a la Convención de Chicago. Esto, sin embargo, no significa que estos Anexos sean parte integrante de la Convención; no tienen la misma fuerza legal que la Convención y su designación como "Anexos" es hecha deliberadamente "por conveniencia"; art. 54 (1) de la Convención. En virtud de los términos del art. 38 de la Convención, los Estados tienen el derecho, si se ven imposibilitados de cumplir en todos los aspectos con alguna de dichas normas internacionales, a adoptar otras diferentes notificando al Consejo de la OACI. Por lo tanto, los Estados pueden optar entre las disposiciones de las normas. ¿Significa eso que las normas adoptadas por el Consejo están desprovistas de significado legal? La respuesta debe ser firmemente negativa; en virtud del art. 37 de la Convención, los Estados contratantes han aceptado la obligación legal de colaborar a fin de lograr el más alto grado de uniformidad en reglamentos, normas y procedimientos. La experiencia práctica de la OACI indica un alto grado de cumplimiento de las normas, incluso por parte de Estados que en un momento dado aún no eran partes de la Convención de Chicago y miembros de la Organización; la realidad de la cooperación internacional en el campo de la aviación torna prácticamente indispensable el cumplimiento de las normas

internacionales o la reducción de las operaciones aeronáuticas; en este sentido, la observancia de las normas con frecuencia se transforma en una necesidad comparable a la observancia de una ley.

En un único aspecto, el Consejo de la OACI posee un poder legislativo absoluto sobre una base mundial y ningún Estado puede adoptar un reglamento diferente en contra de esas normas en particular: en virtud del art. 12 de la Convención de Chicago, las normas del espacio aéreo en alta mar se aplican sin excepción. Este es un ejemplo, sin precedentes en otra organización internacional, de cómo el cuerpo ejecutivo de una organización internacional puede, por el voto de los dos tercios de sus miembros, crear normas legales obligatorias sobre una base global.

Además de la función cuasilegislativa del Consejo, la Organización se ha convertido desde 1947 en un foro eficiente para el desarrollo del derecho aeronáutico internacional y para su codificación. Es un desarrollo de algún modo sorprendente dado que la carta constitucional básica de la Organización —la Convención de Chicago de Aviación Civil Internacional— no prevé ninguna función de la Organización en ese aspecto.

En el período 1926-1947 fue el Comité International Technique d'Experts Juridiques Aériens (CITEJA) creado por la Conferencia de París de 1925 quien llevó a cabo la tarea de la codificación internacional del derecho aeronáutico privado. La Conferencia de Chicago que tuvo lugar del 1 de noviembre al 7 de diciembre de 1944 recomendó en una resolución en el Acta Final de la Conferencia que "los distintos gobiernos representados en esta Conferencia de Aviación Civil Internacional tengan en cuenta la conveniencia de lograr la reanudación a la brevedad posible de las sesiones del CITEJA que fueron interrumpidas por el comienzo de la guerra... [y que] los distintos gobiernos también tengan en cuenta la conveniencia de coordinar las actividades del CITEJA con aquellas de... la Organización de Aviación Civil Internacional hecha en Chicago el 7 de diciembre de 1944". Las sesiones de posguerra del CITEJA se mantuvieron en París y El Cairo en 1946 y allí se decidió confiar la futura labor en el campo de la codificación del derecho aeronáutico internacional al organismo internacional recientemente establecido, creado dentro de la esfera de la OACI. El CITEJA sesionó por última vez en mayo de 1947 en Montreal y se decidió su disolución. Al mismo tiempo, la pri-

mera sesión de la Asamblea de la OACI adoptó la resolución A1-46: la constitución del Comité Jurídico de la OACI y la Resolución A1-48: Procedimiento para la Aprobación de los Proyectos de Convenciones; se puede encontrar el texto de estas resoluciones de la Asamblea en Resoluciones de la Asamblea A7-5 (Constitución del Comité Jurídico) y A7-6 (Procedimiento para la Aprobación de los Proyectos de Convenciones) adoptadas en la Séptima Sesión de la Asamblea mantenida en Brighton en junio-julio de 1953.

De acuerdo con su Constitución, el Comité Jurídico de la OACI es un comité permanente de la Organización, constituido por la Asamblea y responsable ante el Consejo. Los deberes y funciones del Comité son, *inter alia*, estudiar los problemas relacionados con el derecho aeronáutico privado que afectan a la aviación civil internacional y elaborar los proyectos de convenciones de derecho aeronáutico internacional y presentar informes y recomendaciones. Todos los Estados contratantes de la OACI pueden ser miembros del Comité y está compuesto por expertos jurídicos.

El procedimiento típico para la adopción de un acuerdo internacional incluye los siguientes pasos:

a) Inclusión del tema en el Programa de Trabajo General del Comité Jurídico.

b) El Comité o el presidente del Comité designan un relator para que realice un estudio especial del tema.

c) Un subcomité del Comité Jurídico estudia el problema; el informe del subcomité debe incluir una evaluación del grado de acuerdo alcanzado o capaz de ser alcanzado entre los Estados sobre el problema en consideración, junto con una opinión para saber si el tema está listo para ser estudiado por el Comité Jurídico.

d) Análisis del Comité Jurídico; todo proyecto de Convención que el Comité Jurídico considera listo para someter a los Estados como proyecto final debe ser luego enviado al Consejo junto con un informe de él.

e) El Consejo toma medidas acerca de ese proyecto incluyendo la distribución del proyecto a los Estados contratantes para que formulen comentarios; al distribuir el proyecto de convención, el Consejo puede agregar observaciones.

f) Luego, una conferencia de plenipotenciarios considera el proyecto de convención, con miras a su aprobación; la fecha de iniciación de la conferencia no debe ser antes de

los seis meses posteriores a la fecha de transmisión a los Estados del proyecto de convención.

g) El Consejo convoca luego a una conferencia internacional de plenipotenciarios (una conferencia diplomática), adopta el texto y lo abre para la firma y ratificación.

El procedimiento descrito parece ser complicado, engorroso y extenso. Sin embargo, si existe una voluntad política fuerte y unida de los Estados para adoptar un instrumento internacional, el procedimiento puede ser extremadamente eficiente y rápido. Se puede encontrar un ejemplo de procedimiento rápido en la elaboración de un instrumento para la supresión de actos ilícitos de violencia en aeropuertos al servicio de la aviación civil internacional: la iniciativa para elaborar ese instrumento fue sometida al 26 Período de Sesiones de la Asamblea, por la Delegación de Canadá en octubre de 1986; la Asamblea adoptó la Resolución A 26-4 instando al Consejo a acelerar la tarea en el campo jurídico para la preparación de ese instrumento; en diciembre de 1986 —unos tres meses después de la adopción de la Resolución— la Secretaría completó los estudios necesarios y el relator presentó su informe; en enero de 1987, un subcomité del Comité Jurídico elaboró un proyecto; el 26 Período de Sesiones del Comité Jurídico se reunió en Montreal en abril-mayo de 1987 y finalizó el texto del proyecto; el Consejo distribuyó ese instrumento a los Estados en junio de 1987 y el Consejo de la OACI convocó a una conferencia diplomática que adoptó por consenso unánime un Protocolo y lo abrió a la firma el 24 de febrero de 1988; el Protocolo entró en vigencia el 6 de agosto de 1989 con la ratificación de diez Estados. En la historia del proceso legislativo internacional, éste es un ejemplo sin precedentes de que dentro de un término de menos de tres años a contar desde la primera iniciativa se elaboró, adoptó y entró en vigencia un instrumento internacional para el desarrollo y codificación del derecho internacional. Esta experiencia demuestra que el mecanismo legislativo de la OACI puede ser rápido y eficiente.

Entre los años 1947-1988 las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de la OACI adoptaron catorce instrumentos internacionales. Representan una contribución importante al desarrollo del derecho internacional y de su codificación en el campo de la aviación civil internacional. El primero de estos instrumentos es el Convenio relativo al reconocimiento internacional de derechos sobre

aeronaves, firmado en Ginebra, en 1948, que cuenta actualmente con cincuenta y tres Estados partes; este Convenio contribuyó en forma considerable a la facilitación de la financiación de aeronaves y renovación de la flota. Durante muchos años prosiguió la tarea bajo los auspicios de la OACI para modernizar y actualizar el sistema de la Convención de Varsovia de 1929, que es la piedra fundamental para la unificación del derecho y la responsabilidad en el transporte aéreo internacional; el Protocolo de La Haya a la Convención de Varsovia de 1955 ha sido ratificado por ciento nueve Estados hasta el presente. Un Convenio complementario al "sistema de Varsovia", firmado en Guadalajara en 1981, ha obtenido la ratificación de sesenta y seis Estados y facilita la interpretación y aplicación de la Convención de Varsovia en aquellos casos en que el transporte aéreo es realizado por quien no sea el transportista contractual. Los intentos posteriores para modernizar el sistema de la Convención de Varsovia fueron menos exitosos: el Protocolo de Guatemala de 1971 todavía no ha entrado en vigencia; más aún, la actualización adicional del sistema Varsovia-La Haya-Guatemala contenida en el Protocolo Adicional n° 3 y en el Protocolo de Montreal n° 4, de 1975, aún no ha entrado en vigencia; sin embargo, los Protocolos Adicionales n° 3 y 4 lograron más de la mitad del número necesario, y se requieren las ratificaciones de doce y diez Estados respectivamente para que entren en vigencia. Parecería que muchos Estados están a la expectativa de una acción decisiva de las autoridades de los Estados Unidos antes de tomar la decisión de ratificar los Protocolos n° 3 y 4. El tema fue sometido a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado el 15 de noviembre de 1989 y las futuras sesiones sobre el tema, incluyendo un esquema especial de compensación complementaria por daños económicos sin límites, continuarán en Washington a comienzos de enero de 1990.

La Organización logró la más exitosa unificación del derecho en el campo de la seguridad de la aviación, en especial, en el Convenio de Tokio de 1963, el Convenio de La Haya de 1970 y el Convenio de Montreal de 1971. En estos instrumentos la comunidad internacional respondió en forma eficiente y con espíritu de unidad de la voluntad política a la creciente amenaza a la seguridad de la aviación civil internacional, y estos instrumentos ahora pertenecen a los más ampliamente aceptados del derecho internacional codificado; hay ciento treinta y ocho partes en el Convenio de Tokio, ciento cuarenta y dos partes en el Convenio de La

Haya y ciento cuarenta y dos partes en el Convenio de Montreal, y estos Convenios son, para todos los fines prácticos, universalmente adoptados y forman parte del derecho internacional general. Posteriormente, en 1988, se complementó el sistema de los Convenios relativos a la seguridad, con un Protocolo Suplementario que extiende la aplicación del Convenio de Montreal de 1971 también a los actos de violencia ilícitos en aeropuertos al servicio de la aviación civil internacional.

La Comisión Jurídica, en el 27 Período de Sesiones de la Asamblea en octubre del corriente año, analizó el Programa de Trabajo actual de la Organización en el campo jurídico. El 15 de noviembre de 1989, el Consejo de la OACI aprobó el programa analizado. Incluye los siguientes aspectos:

1) Preparación de un nuevo instrumento legal sobre el señalamiento de explosivos para su detección. Este tema goza dentro del Programa de Trabajo, de la mayor y prevalente prioridad frente a la decisión del Consejo del 29 de junio de 1989, como a la luz de la Resolución A-27-B de la Asamblea, adoptada por unanimidad. Los explosivos plásticos o de hoja se supone han sido utilizados en las más dramáticas destrucciones de aeronaves civiles en vuelo, con la pérdida de todas las vidas a bordo. El desastre del PANAM vuelo 103, en diciembre de 1988 fue atribuido claramente a este tipo de explosivos. El Consejo de Seguridad de la UN, adoptó por una rara unanimidad, el 14 de junio de 1989, la Resolución 635 (1989) que urgía expresamente a la OACI, a intensificar su trabajo en el diseño de un régimen internacional para el señalamiento de los explosivos plásticos o de hoja, con el propósito de su detección. La OACI tomó una acción urgente desde marzo del corriente año cuando se convocó para reunirse el 21 de noviembre de 1989 el Grupo ad hoc de Especialistas en la Detección de Explosivos; una segunda reunión de este Grupo se convocará para considerar los mejores procedimientos y materiales para ser utilizados en el señalamiento de ellos. Un subcomité especial del Comité Jurídico de la OACI, se reunió en enero para preparar un proyecto preliminar sobre el asunto; la Argentina es miembro del mencionado subcomité. De acuerdo con opiniones del relator y de la secretaria, el nuevo texto puede ser relativamente simple: con la forma de un Convenio, los Estados contratantes aceptarían la obligación de asegurarse que en el proceso de fabricación, empaque, venta, importación o exportación y en cualquier otra etapa del manipuleo de este tipo de explosi-

vos, una sustancia especial aceptada por todos, sea agregada a dichos explosivos, que favorezca su detección. Más aún, el nuevo instrumento podría contener sanciones penales con relación a cualquier persona que intencionalmente frustre el proceso de señalamiento de los explosivos; tal acción sería declarada delito internacional, castigada con penas severas en todas las jurisdicciones y sujeto a juzgamiento o extradición.

Una previsión adecuada deberá incluirse con el objeto de mantener las normas actualizadas con los progresos tecnológicos y para permitir una legislación expeditiva que mantenga al día la definición de los aditivos químicos. El subcomité especial del Comité Jurídico será seguido por la 27 reunión de éste, el cual considerará dicho proyecto como el asunto más importante de su agenda.

El Consejo convocó al Comité Jurídico, que se reunió en Montreal del 27 de marzo al 12 abril de 1990. Se esperaba que durante dicha 27 Reunión se prepararía un Proyecto, ya maduro, para ser presentado a los Estados, como un Proyecto Final. Seguidamente y de acuerdo con los procedimientos usuales, será el Consejo de la OACI, el que decidirá convocar a una Conferencia Diplomática, que considere el Proyecto, con el objeto de aprobarlo y abrirlo a la firma. Tal Conferencia Diplomática es probable que sea convocada en Montreal entre enero y febrero de 1991 y se espera que sea abierta por el secretario general de la UN, Javier Pérez de Cuellar. En este tema en particular podemos testimoniar un esfuerzo determinado de la comunidad internacional para adoptar, con la mayor rapidez y eficiencia, un nuevo instrumento del derecho internacional con tan sólo dos años de trabajos preparatorios. Tales resultados hubieran parecido poco realistas algunos años atrás, dado que no es fuera de lo común que la preparación de un instrumento internacional lleve una decena de años. Sin embargo, cuando la comunidad internacional enfrenta un asunto sobre el cual hay una absoluta unidad de deseos políticos, se puede observar un progreso eficiente que aproxima la creación de un "derecho internacional instantáneo". La OACI es una maquinaria adecuada para lograr tales resultados.

2) Acciones para impulsar la ratificación de los Protocolos de Montreal n° 3 y 4 del Sistema de Varsovia. Estos instrumentos, de los cuales la Argentina no es parte aún, son esenciales para modernizar, poner al día y dar forma adecuada al sistema de responsabilidad en el transporte por aire, para elevar los límites a niveles que reflejen la realidad

económica de hoy y para alejarse de la dependencia de la cláusula oro de la versión original de Varsovia, que ha perdido sentido a la luz del mercado libre del oro; el oro dejó de ser una medida de valores en el comercio internacional y es comercializado como cualquier otra mercancía, de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda. El Sistema Modificado de Varsovia, se basará en la responsabilidad objetiva, sin tener en cuenta la culpa y así se eliminarán la mayor parte de los litigios; el límite de la responsabilidad será relativamente alto (cien mil derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional), pero el límite será inviolable bajo cualquier tipo de circunstancias y en consecuencia será más fácil y más económico obtener cobertura por seguro. El establecimiento de una jurisdicción adicional y la introducción de la cláusula de arreglo inducida, minimizará los casos en litigio y salvaguardará la rápida compensación a las víctimas. Más aún, el sistema modificado permitirá que los Estados establezcan compensaciones suplementarias en sus territorios, organizadas como un seguro suplementario y no relacionadas con la responsabilidad del transportador aéreo. En realidad, la propuesta que se encuentra a consideración del Comité de Asuntos Internacionales en Washington DC y que fuera aprobada en principio el 15 de noviembre de 1989, prevé un resarcimiento ilimitado para el daño estrictamente económico, tanto para el dolor cuanto para el sufrimiento (moral); sin embargo, el esquema suplementario no prevé solución para los "daños punitivos", los que darán lugar a litigio y de los cuales los profesionales de las leyes serán los más beneficiados. Dado que como el Protocolo de Guatemala, que hemos recordado, y sus trabajos preparatorios no son muy tenidos en cuenta, es esencial desarrollar los pasos necesarios, en la forma de seminarios, coloquios y circulares explicativas, para hacer comprender los elementos modernos y progresivos del Sistema Revisado de Varsovia y los beneficios que se derivarán hacia el público viajero, tanto como para los transportadores. La aviación internacional no puede por más tiempo sustentarse en un documento obsoleto —la Convención de Varsovia de 1929— que acaba de celebrar su sesenta aniversario y que data de la época de la infancia de la aviación civil (en 1927 Charles Lindberg cruzó el Atlántico en un desafiante y pionero acontecimiento). El estudio del modernizado sistema, sin duda alguna demostrará sus ventajas y es de esperar que antes del próximo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea, el sistema modernizado de Varsovia esté vigente.

3) Aspectos legales de las comunicaciones tierra-aire en forma global. Este problema fue señalado en la 3ª Sesión del Comité del Consejo sobre el Futuro de los Sistemas de Navegación (FANS); en la actualidad, se pueden establecer comunicaciones desde las aeronaves en vuelo vía el sistema geostacionario INMARSAT hacia las estaciones terrestres. Sin embargo, puede haber implicaciones legales si tales comunicaciones se originan desde una aeronave en vuelo sobre el territorio sujeto a la soberanía de un Estado hacia otro. Puede haber necesidad de un nuevo instrumento internacional que específicamente permita tal tipo de comunicaciones; sin embargo, el mismo objetivo se puede lograr por acuerdos bilaterales entre los Estados, ya sea sin condiciones o sustentados en la reciprocidad. Los obstáculos legales no deben obstruir el desarrollo técnico.

4) Aspectos legales e institucionales del futuro sistema de navegación aérea. El Comité FANS definió el espectro de la nueva tecnología que será utilizado a fines de la centuria y a comienzos de siglo XXI, con fines de comunicación, navegación y vigilancia; muchos de estos sistemas se basarán en satélites geostacionarios y estarán a disposición de todo el mundo. Mientras las características técnicas de tal sistema han sido definidas con suficiente precisión, es evidente que ningún Estado individualmente puede operar tal sistema; estos sistemas, incluso, no pueden ser operados sobre bases regionales, pero sí deben serlo por necesidades globales. La OACI deberá definir en forma apropiada los aspectos institucionales, quizás en una nueva estructura organizativa, bien sea dentro de la OACI o separadamente, la cual se ocuparía de los aspectos gerenciales del sistema (incluido el lanzamiento de los satélites y su administración), la salvaguardia en la implementación de los estándares aprobados por el Consejo de la OACI y el cobro de las tasas. La OACI deberá desarrollar principios básicos para que estos sistemas estén a disposición sin ninguna discriminación.

5) Convención de las Naciones Unidas sobre derecho del mar. Implicancias, si existen, para la aplicación de la Convención de Chicago, sus Anexos y otros instrumentos aeronáuticos internacionales. Luego de diez años de trabajos preparatorios en la Conferencia de la UN sobre derecho del mar se adoptó en diciembre de 1982, en Montego Bay, Jamaica, una Convención sobre derecho del mar muy comprensiva. Es una de las unificaciones más largas y abarcativas del derecho internacional que se ha logrado en esta

centaria, y es también bastante controvertida; el flujo de sus ratificaciones es lento, pero es realista estimar que en un período de dos a tres años, la Convención obtendrá las sesenta ratificaciones necesarias para entrar en vigor. El espacio aéreo por sobre las diferentes zonas del mar es de la mayor importancia para la aviación civil internacional, dado que la superficie del aire se extiende en un 72% sobre el mar. El espacio aéreo sobre las diferentes partes del mar (mar territorial, zonas especiales, zona económica exclusiva, estrechos, aguas archipiélagicas y alta mar) comparte el régimen legal aplicable para tales segmentos particulares del mar. Es esencial estudiar las posibles implicaciones del nuevo régimen del mar y realizar los ajustes necesarios en los instrumentos del derecho internacional aeronáutico. Desde 1982, el Comité Jurídico de la OACI, viene estudiando estos asuntos y la Secretaría preparó un trabajo profundo al respecto. Luego, un relator especial del Comité Jurídico preparó una evaluación del asunto, el cual se encuentra ahora maduro para su consideración por el Comité Jurídico. Sin embargo, otras prioridades presionan, en particular, las referentes a la seguridad de la aviación, las cuales han pospuesto el tratamiento de este asunto dentro del Programa de dicho Comité.

6) Responsabilidad de los agencias de control de tránsito aéreo. Este tema se encuentra en el Programa de Trabajos del Comité, desde hace veinte años y aparece como muy controvertido. Algunos Estados consideran que es imperativo adoptar un nuevo instrumento internacional que regule el sistema y, en lo posible, los límites de las agencias de control de tránsito aéreo en casos en que se vean envueltos elementos extranjeros (p.e.), una aeronave extranjera que alega haber sufrido daños debido a la negligencia de la agencia local de control). Otros Estados consideran que este asunto es esencialmente de una naturaleza localizada y debe continuar sujeto a la aplicación de la ley nacional del lugar donde se cause el daño (*lex loci damni commissi*). Existe también la opinión de que la OACI debe redactar una ley modelo que pueda ser utilizada por los Estados en su regulación doméstica del problema. En adición a los ya mencionados problemas en la unificación del derecho internacional, hay otros asuntos pendientes, de mediana importancia, que merecen la atención de los juristas.

a) El nuevo artículo 83 "bis" del Convenio de aviación civil internacional. Fue ratificado por cincuenta y un Es-

tados, necesitándose noventa y uno para que entre en vigencia; es la primera modificación fundamental, no referida exclusivamente a aspectos procesales o constitutivos. En vista del desarrollo de las transacciones comerciales referidas a alquileres, charters, intercambio de aeronaves en operaciones internacionales y en vista de las modalidades complejas del financiamiento de aviones, sucede frecuentemente que el aparato es registrado, con relación a la nacionalidad, en un Estado, cuando en realidad es operado por quien pertenece a otro. En tales ocasiones, bastante frecuentes, el Estado de registro continúa siendo responsable en múltiples aspectos de la operación de la aeronave (p.ej., cumplimiento de las reglas del aire, licencias de los equipos de radio y sus operaciones, emisión y validez de los certificados de aeronavegabilidad y su mantenimiento al día, licencias al personal y su validez). Sin embargo, tal Estado de registro puede no tener la posibilidad de supervisar todos los aspectos de la operación de la aeronave si ella es operada en un lugar lejano de su territorio, no entrando quizá nunca en su espacio aéreo, no pudiéndose cumplir las funciones del Estado como Estado de registro.

El art. 83 bis, cuando entre en vigencia, permitirá la transferencia de ciertas funciones y deberes del Estado de registro al Estado del real operador, lo cual será útil para la salvaguardia de la seguridad internacional. Debe ser señalado con satisfacción que la Argentina ya ratificó dicho artículo, en 1987.

b) El artículo 3 "bis" del Convenio de Chicago. Este nuevo artículo fue unánimemente adoptado durante la 25 Reunión (Extraordinaria) de la Asamblea de la OACI, en 1984. La esencia de éste representa el reconocimiento de una regla consuetudinaria en el sentido de que los Estados deben abstenerse de utilizar armas en contra de la aviación civil en vuelo. Esta provisión fue adoptada como consecuencia de la tragedia del vuelo de la línea Coreana 007, en la cual doscientos cincuenta y nueve personas inocentes, entre pasajeros y tripulantes, perdieron la vida. Esta disposición es la reafirmación del principio humanitario básico del derecho internacional de que las vidas humanas deben ser protegidas bajo cualquier circunstancia. El art. 3° bis fue ratificado por cincuenta y tres Estados pero requiere ciento dos ratificaciones para entrar en vigencia. Nuevamente la Argentina se encuentra entre aquellos Estados que han aprobado esta modificación.

c) Problemas del abuso de drogas, el tráfico ilícito de narcóticos y sustancias psicotrópicas. La Organización de las Naciones Unidas reconoció que el abuso de drogas y el tráfico ilícito constituye uno de los problemas más urgentes y acuciantes que enfrenta todo el mundo. Todos los Estados, sin distinción de ubicación geográfica, fronteras políticas o sistemas sociales, se encuentran de una manera u otra expuestos a este problema que afecta los órdenes sociales, físicos, legales y conduce a la disgregación social y a la criminalidad.

Más aún, las conexiones entre el tráfico de drogas y el terrorismo internacional se han comprobado. La UN ha lanzado una campaña masiva contra el abuso de las drogas y el tráfico ilícito, al cual todas las agencias especializadas de ella han adherido...

La OACI está implementando activamente el programa adoptado por la ONU y nuestro objetivo principal es asegurar un ambiente libre de drogas en la aviación civil internacional: la sola idea de que la tripulación de un jumbo pudiera estar bajo los efectos de las drogas, es sencillamente horripilante. Y es esencial tomar todas las medidas antes de que un accidente mayor, atribuible a las drogas, ocurra. Debemos adoptar una aproximación realista y considerar que nadie en la sociedad está inmune al abuso de drogas y que ocupaciones muy sensibles como la de los operadores de control de tránsito aéreo, deben permanecer libres de drogas, aun en el caso de que deban tomarse medidas radicales e inusuales. Más aún, la aviación no debe convertirse en vehículo de tráfico ilícito; por otra parte, debemos tomar todas las medidas necesarias para proteger al transportador inocente contra el posible apoderamiento ilícito o contra pesadas multas impuestas por oficiales antidrogas, por demás escrupulosos, de otros Estados. El primer paso urgente que deben dar los Estados es formar parte de la nueva Convención de la UN contra el tráfico de drogas que fuera adoptada por ésta en la Conferencia de Viena de 1988.

La aviación civil internacional crea un vasto espectro de relaciones sociales, que deben ser reguladas por leyes que impliquen una poderosa herramienta de administración. Hay nuevos y desafiantes objetivos en el desarrollo y unificación del derecho internacional referido a la aviación. La ley y los juristas enfrentan un gran desafío hoy para mañana, y todos nosotros debemos contribuir creativamente a

este fin. La OACI es un foro válido donde ciento sesenta y dos Estados pueden servir a la comunidad internacional como un punto focal en el proceso de desarrollo y unificación del derecho internacional en beneficio de las necesidades sociales del mundo.