

13



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“LA REGLAMENTACION AERONAUTICA
MEXICANA FRENTE A LAS NORMAS
INTERNACIONALES QUE ESTABLECE LA
O.A.C.I. (PROTECCION AMBIENTAL EN LA
AVIACION).”

293834

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
ENRIQUETA GARCIA ESPINOSA

ASESOR:

LIC. DAVID R. WILSON OROPEZA

MEXICO, 2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

*A MIS PADRES: la Sra. Catalina Espinosa Acuña
y el Sr. Lucio García Jiménez, por dedicar gran parte y
años de su vida a sacarnos adelante, a ustedes dedico esta
tesis y todos mis logros pasados y futuros,
porque a ustedes debo todo lo que soy.
Gracias por darme una oportunidad de vida,
aunque sé que ni con ella pago todo lo que me han dado.
Para ustedes todo mi amor, mi respeto y mi más
profunda gratitud.*

*A mi hermano mayor, el Ing. Lucio García Espinosa,
el más grande no sólo por la edad,
sino en toda la extensión de la palabra.
mil gracias por el apoyo a lo largo de toda
mi vida académica y un poco más,
sé que sin tu apoyo éste trabajo y muchos
otros, no se habrían concretado.*

*Dedico también este trabajo a mis hermanos,
Lic. Alberto García y Lic. Pedro García,
Por predicar con el ejemplo,
enseñándonos a salir adelante.*

*A mis hermanas: Catalina, Elsa, Patricia,
Rebeca, Alicia y Ma. Del Carmen,
saben que pese a pequeñas o grandes
dificultades, siempre están en mi corazón,
gracias por su apoyo y estar cerca cuando
las necesité, las quiero mucho a todas.*

A MI HIJA:

*Katya Esmeralda Cortés García,
Porque tu llegada renovó mis votos de
tenacidad y perseverancia
para salir adelante, enriqueció
mi espíritu y me dió la prueba más
fehaciente, de que Dios, aún
quiere que la vida continúe.*

*A Edmundo Cortés López,
por enseñarme el valor del Hoy,
pese a la incertidumbre del mañana.
Dito.*

*A mis compañeras y amigos de la Universidad:
Itzah Ruth Rubi León, Luz María Torres Guillen,
Jahel Montesinos, Joaquín Bernal,
Areli Díaz, Gabriela Flores, Ariel Castañeda,
Leonardo Cárdenas, Javier Mateos,
Mayomi Cid del Prado, Verónica Guantes,
Salvador Flores, Marco Antonio Barrera,
y Adrián Espejel.*

*Sin verte ni hablarte, estoy contigo,
Lejos de ti y contigo, eternamente.*

AGRADECIMIENTOS

*Quiero agradecer en primer lugar,
Al maestro y amigo Lic. David R. Wilson Oropeza,
Por el tiempo dedicado para la
realización de esta tesis.
Mil gracias por la paciencia
y tu valiosa asesoría.*

*Agradezco también, a la Lic. Isabel Montoya y
a la Lic. Gloria Mondragón, por su apoyo para la
terminación de este trabajo.*

*Gracias a todos mis maestros, desde preescolar hasta
los catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma
de México campus Aragón, por compartir
sus conocimientos, acervo cultural e ideológico
con nosotros. Gracias a todos ellos.*

LA REGLAMENTACIÓN AERONÁUTICA MEXICANA FRENTE A LAS NORMAS INTERNACIONALES QUE ESTABLECE LA O.A.C.I. (PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA AVIACIÓN)

ÍNDICE

• INTRODUCCIÓN.....	1
• CAPITULO PRIMERO “LA OACI Y EL CONVENIO DE CHICAGO”	
1.1. LAS RAÍCES DEL INTERNACIONALISMO (1783-1903).....	11
1.2. NACIMIENTO DE LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (1903-1919).....	23
1.3. SURGIMIENTO DE LA CINA E INICIATIVAS REGIONALES (1919-1934).....	34
1.3.1. LA CONVENCION AEREA IBEROAMERICANA.....	43
1.3.2. LA CONVENCION DE LA HABANA.....	47
1.4. LA CONFERENCIA DE CHICAGO (1944).....	51
1.5. LA O.P.A.C.I. (1945-1947)	75
□	
• CAPITULO SEGUNDO “EL CONVENIO DE CHICAGO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL”	
2.1 EL CONVENIO DE CHICAGO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL.....	89
TEORIA MONISTA Y DUALISTA	90
2.2 REFLEXIONES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ANEXOS TÉCNICOS AL CONVENIO DE CHICAGO.....	98
2.2.1. EL CONSENTIMIENTO DE OBLIGARSE.....	103
2.2.2. PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LOS ANEXOS.....	107
2.2.3. NOTIFICACIÓN DE DIFERENCIAS.....	111
2.2.4. ENMIENDAS.....	117
• CAPITULO TERCERO “DISPOSICIONES LEGALES MEXICANAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL”	
3.1. DESARROLLO DEL MARCO LEGAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO.....	122
3.2. COMENTARIOS A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE	132
3.3. BALANCE GENERAL DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y ASPECTOS ECONÓMICOS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL.....	139
3.4. RESTRICCIONES OPERACIONALES	145
• CONCLUSIONES.....	150
• BIBLIOGRAFÍA.....	154
• HEMEROGRAFÍA.....	156

INTRODUCCION

La aviación civil internacional ofrece grandes ventajas en cuanto a velocidad y eficiencia respecto del resto de los transportes existentes, las características inherentes al transporte aéreo hacen necesaria la existencia de un organismo especializado dentro de la organización internacional, que regule mediante la recomendación de métodos y procedimientos internacionales, los aspectos jurídicos y técnicos de la aviación. Tales objetivos son cubiertos a través de las actividades, reglamentos y recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

La OACI es el organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de proporcionar los mecanismos necesarios para el desarrollo de la cooperación internacional en el sector aeronáutico mundial, mediante una de sus principales actividades: la elaboración de normas y métodos recomendados en sus 18 anexos técnicos.

La complejidad de los procedimientos técnicos que intervienen en el desarrollo de la aviación civil internacional y la necesidad de reglamentar las condiciones del transporte aéreo a nivel mundial, hacen necesaria la aplicación concreta de las normas y métodos recomendados por la OACI en el territorio de los Estados miembros que las adoptan, mismas que necesitan mantenerse en una constante revisión y actualización, acordes con el avance de la tecnología y necesidades de los pueblos que integran la organización.

En este sentido, los 182 miembros de la OACI, poseen diferentes criterios jurídicos y sistemas de incorporación de leyes y reglamentos, que hacen casi imposible unificar en un solo código de derecho aéreo internacional las normas internacionales que la OACI establece. Es por ello que los métodos recomendados por la OACI requieren ser incorporados a la reglamentación aeronáutica interna de los países miembros, mediante la enmienda y la elaboración de reglamentos específicos que aseguren la regular y adecuada aplicación de las normas que la OACI establece en el marco de sus 18 anexos técnicos.

El Anexo 16 al Convenio de Chicago "Protección Ambiental en la Aviación" marca los criterios internacionales sobre los niveles permisibles de emisión de ruido y gases contaminantes de las aeronaves. Nuestro país adoptó desde 1950 dicho anexo, enviando a partir de esa fecha reportes anuales sobre el nivel de aplicación del Anexo y para notificar las diferencias existentes con la legislación mexicana vigente sobre la materia.

La importancia del estudio de la reglamentación mexicana en materia de protección ambiental en la aviación radica, en que el deterioro del medio ambiente es un tema que toma cada vez mayor importancia en todo el mundo, actualmente es innegable la importancia de preservar el mundo en que vivimos para las generaciones futuras. Hoy, en los umbrales del Siglo XXI, mas que nunca, la protección ambiental debería ser parte fundamental de los proyectos de desarrollo científico, económico y social a nivel mundial.

En este sentido, el objetivo general de este trabajo, es determinar con base en un análisis objetivo de la legislación mexicana vigente, si existe una reglamentación suficientemente sólida en nuestro país, para aplicar adecuadamente los convenios y normas establecidos ante la comunidad internacional y organismos internacionales como lo es la OACI, establecidos en el Anexo 16 al Convenio de Chicago “Protección Ambiental en la Aviación”, el cual ha sido ratificado por nuestro país.

De manera paralela, uno de los objetivos particulares de la presente investigación, es analizar de que manera la legislación mexicana vigente sobre este rubro, así como los procedimientos técnicos existentes de evaluación, permiten cubrir las expectativas del sector aeronáutico en nuestro país, a fin de darle mayor proyección y competitividad a nivel internacional.

El siguiente objetivo de éste trabajo, será determinar la existencia en la reglamentación aeronáutica de nuestro país, de los parámetros necesarios para evaluar si los compromisos contraídos con el exterior al firmar y ratificar el Convenio de Chicago incluyendo sus 18 Anexos Técnicos, realmente son aplicados en la operación de las líneas aéreas en nuestro país.

Otro de nuestros objetivos, será determinar el nivel de aplicación del Anexo 16 al Convenio de Chicago “Protección Ambiental en la Aviación”, en nuestro país y el cumplimiento de los procedimientos de medición y control que se han establecido en dicho anexo.

Actualmente, con el desarrollo continuo de la ciencia y la tecnología en el mundo, la aviación civil internacional no queda fuera de esta constante actualización

e innovaciones tecnológicas, así como la nueva percepción de la opinión pública sobre la importancia de los problemas ambientales, hacen imperante la necesidad de buscar soluciones concretas a los problemas del medio ambiente basadas en la cooperación internacional.

Partiremos de la premisa de que el sector aeronáutico nacional requiere de normas específicas de evaluación de emisiones de ruido y gases, que le permitan desarrollar una mayor competitividad en los mercados internacionales, estableciendo a través de la reglamentación jurídica correspondiente la obligatoriedad de actualizar las flotillas de las aerolíneas nacionales, las cuales frecuentemente están integradas por unidades obsoletas, que han sido desechadas por incumplimiento a los parámetros establecidos sobre emisión de ruido y gases nocivos en los países desarrollados. Debido a que el Anexo 16 al Convenio de Chicago “Protección Ambiental en la Aviación”, establece restricciones de operación a este tipo de aeronaves, además de razones de carácter ecológico también por razones de seguridad en la aviación.

Inmersos en el proceso actual de la globalización, entiéndase por ello un fenómeno *sui generis* que puede ser considerado como una serie de procesos de integración en donde todos flujos que entran en correlación: uniones aduaneras, uniones monetarias, redes de transferencia de tecnologías, redes financieras, redes de información (internet), etc. son al mismo tiempo generadoras de una apertura de opinión mundial, y por ende, de una participación más activa de grupos no gubernamentales (ONG) y de la sociedad en general, quienes exigen respuestas

prontas y efectivas para solucionar los problemas de seguridad, **ecología** y desarrollo, que han tomado ya dimensiones mundiales.

La globalización, término que es parte ya de nuestro lenguaje cotidiano, no permite la exclusión deliberada o no, de ninguno de los países integrantes de la comunidad internacional, transformando también el concepto de soberanía, que ya no esta limitada a fronteras físicas o anteriores conceptos de nacionalismo sino a la formación de Estados supranacionales, donde la participación activa de los organismos internacionales y los Estados miembros es insoslayable.

Durante muchos años se considero que el ruido de las aeronaves era el problema ambiental más importante en relación con la aviación civil internacional, especialmente por su intensidad en las inmediaciones de los aeropuertos. Actualmente, de acuerdo a publicaciones recientes de especialistas en la materia, se ha determinado que el ruido de las aeronaves puede tener repercusiones para la salud, aún no determinadas totalmente, para los habitantes de las áreas vecinas.

El problema del ruido de las aeronaves se ha concentrado en reducir el ruido en la fuente, es decir, en construir aeronaves mas silenciosas. Hoy en día se exige que las aeronaves que se construyen cumplan con las normas ambientales establecidas por la OACI, que figuran en el Anexo 16 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

A pesar de que en los últimos años se han reducido los niveles de ruido en numerosos aeropuertos y al mismo tiempo se han aumentado el total de movimientos de aeronaves nuevas y más silenciosas, el ruido de las aeronaves sigue siendo un problema importante, especialmente en los aeropuertos de gran actividad de los países desarrollados. En consecuencia muchos Estados han considerado necesario imponer restricciones en las operaciones de las aeronaves que producen más ruido.

Sin embargo, estas restricciones en las operaciones de aeronaves no homologadas a los parámetros establecidos en el Anexo 16 pueden tener repercusiones económicas importantes en las líneas aéreas afectadas, en particular en las de los países en desarrollo, como es el caso de nuestro país.

Con la aparición de nuevos problemas ambientales de carácter mundial a los que pueden estar contribuyendo las emisiones de los motores de las aeronaves, la contaminación atmosférica en las inmediaciones de los aeropuertos ya no puede ser analizado como un problema aislado. Los problemas ecológicos deben ser abordados desde una perspectiva global, con el análisis en conjunto de las repercusiones de las actividades aéreas en el entorno ambiental.

Últimamente se ha concentrado cada vez mas la atención en los problemas ambientales del planeta, tales como la contaminación atmosférica a larga distancia, el calentamiento del planeta o el efecto invernadero, y el agotamiento de la capa de

ozono; se reconoce en general que estas cuestiones son muy graves y podrían suponer a largo plazo una amenaza para la vida en el planeta. Algunas causas se han identificado y otras aún no se entienden plenamente. Una pregunta importante para la comunidad de la aviación civil internacional y que aun esta sin resolver, es en que medida las emisiones de los motores de las aeronaves u otras fuentes aeronáuticas pueden estar contribuyendo en el agravamiento de estos problemas.

En los últimos años se ha demostrado que la capa de ozono que rodea a la tierra y que la protege de las radiaciones ultravioleta nocivas, se esta agotando como resultado de reacciones químicas complejas de gases de fabricación humana. Se considera que la causa principal de este problema reside en los clorofluorocarbonos que se utilizan como propulsores de aerosol o como refrigerantes. Sin embargo, recientemente se ha sumado como un factor de agotamiento de la capa de ozono los Óxidos de Nitrógeno (NOx) emitidos por los aviones que vuelan en la estratosfera, mientras que en la troposfera aumentan los niveles de ozono, coadyuvando también al afecto invernadero.

Además de las implicaciones ecológicas expuestas anteriormente, el contexto internacional contemporáneo de apertura comercial, globalización y la cada vez más marcada competencia por los mercados internacionales, hacen necesario llenar el vacío existente en materia de protección ambiental en la aviación, en primer lugar por el compromiso internacional de México ante la OACI y los países miembros al

adoptar el Anexo 16, en segundo por la protección al medio ambiente que en la actualidad ha tomado dimensiones mundiales alarmantes, además de representar una necesidad para el sector aeronáutico nacional en materia de competitividad internacional.

CAPITULO PRIMERO

"LA OACI Y EL CONVENIO DE

CHICAGO"

La diversidad y complejidad que caracteriza de forma y fondo a la organización internacional, hace que la tarea de realizar estudios de carácter general, teórico o crítico sobre la materia, lleve implícito el riesgo de que los datos asentados en un trabajo de investigación pierdan cierta vigencia y validez, debido a la dinámica estructura de la organización internacional y a los cambios económicos, políticos, sociales y estructurales, que son ya una constante en la compleja escena internacional contemporánea.

El presente capítulo tiene la intención de introducirnos a los antecedentes que dan origen a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), como uno de los organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Para tal fin es necesario ofrecer un panorama general del surgimiento de los organismos especializados, dentro del marco de la cooperación internacional y la creación de las Naciones Unidas como base de la organización internacional, así como de los inicios de la aviación civil a nivel mundial.

En este sentido, el carácter inminentemente internacional de la transportación aérea quedo de manifiesto desde los primeros vuelos de aquellos años, que compartimos una sola atmósfera, sin fronteras, con las oportunidades y riesgos que ello implica.

1.1. LAS RAÍCES DEL INTERNACIONALISMO EN LA AVIACIÓN (1783-1903)

“Buscar las bases científicas de la historia de la aviación civil, nos remontaría hasta el Siglo III A.C. para comenzar con el teorema de Arquímedes que dice: ‘un cuerpo permanecerá suspendido si su peso es igual o inferior al peso del fluido que desaloja’. Resulta un tanto paradójico que tuvieran que pasar 2000 años antes de que nuestra atmósfera fuera considerada un fluido que obedece a éstas leyes físicas.”¹

Sin embargo, para llegar a las raíces del internacionalismo en la aviación civil, a fin de analizar su posterior estructuración en la reglamentación internacional vigente, sustentada en el marco de la OACI; no es necesario retroceder tantos siglos. Basta con tomar el año de 1783 como punto de partida, con el primer vuelo en globo, aunque aún no era una aeronave propia del Siglo XX, dejó plasmada la importancia del naciente transporte aéreo.

“El inicio de la aviación civil comienza en 5 de junio de 1783, con el primer vuelo en globo libre, en Annonay, Francia. Allí fué donde Joseph y Etienne Montgolfier lanzaron el primer globo aerostático. El ascenso del globo

¹Freer, W. Duane. “Las Raíces del Internacionalismo” Boletín OACI Serie Especial Vol. 1 Montreal. 1990 Pág. 6

aerostático, se efectuó en la plaza del lugar, para asombro y pavor de más de cien invitados y de los miembros de un Consejo de Gobierno que celebraba una reunión cerca de ahí."²

Fué en esa ocasión histórica que el internacionalismo aeronáutico dió las primeras señales de vida, cuando algunos funcionarios presentes en el espectáculo, empezaron a prever que sería necesario establecer un reglamento local o regional que permitiera tener cierto control sobre los avances y el desarrollo que surgieran sobre la materia.

“El 27 de agosto, unos pocos meses después del lanzamiento del *Globe aérostatique*, el físico francés J. C. Charles, aplicó la teoría de Arquímedes al lanzar un globo libre lleno de hidrógeno, aunque la obtención del gas fué de forma un tanto primitiva, al verter un cuarto de tonelada de ácido sulfúrico sobre media tonelada de limaduras de hierro. El resultado: el globo voló sobre París desde Champas de Mars, para descender a unos 25 kilómetros de distancia al punto de partida”³.

Según costumbre de aquella época, el nombre del artefacto se derivaba del apellido del constructor, por ello el Montgolfier conservó el nombre de los hermanos que lo proyectaron; del mismo modo el Charlière, un globo que

² Ibidem, Pág. 30

³Elías Romualdi, Emilio “Algunas Reflexiones sobre el transporte aéreo internacional” XIX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial. ALADA, Buenos Aires, 1993 Pág. 4

utilizaba hidrógeno en lugar de aire caliente, conservó el nombre de su constructor.

"Cuando el primer Charlière descendió el 27 de agosto de 1783, cerca de la aldea de Gonesse, los asustados labradores del lugar atacaron al 'monstruo' que venía de los cielos y lo destruyeron con hoces y horquillas, después lo ataron a la cola de un caballo y lo arrastraron por los campos hasta hacerlo trizas. Este acontecimiento podría ser considerado como el primer caso de interferencia ilícita en la aviación civil. Del mismo modo, el 2 de marzo del 1784, cuando Jean Pierre Blanchard se preparaba para realizar su primer vuelo por aire, un joven se abrió paso entre la gente para tratar de acompañar a Blanchard, se produjo una riña y el intruso desenvainó la espada. Afortunadamente, al final fué entregado a los guardias locales"⁴

Si bien éstos hechos podían considerarse como actos de interferencia ilícita, no podían clasificarse como actos de piratería aérea, ya que sólo el viento determinaba el rumbo de los vuelos al aire libre. Sin embargo, tuvieron que pasar más de 200 años para que el Consejo de la OACI creara el comité para tratar la interferencia ilícita contra la aviación civil.

⁴Freer W. Op. Cit. Pág. 34

“También resulta curioso que fuera precisamente el Chartiére el que demostrara la viabilidad de utilizar el hidrógeno, y que después de más de 200 años, en 1986, se considerara al hidrógeno como el combustible más adecuado para propulsar un vehículo suborbital de transporte aéreo hipersónico previsto para el Siglo XXI.”⁵

Apenas un mes después del vuelo del Chartiére, el 9 de septiembre, ascendió el primer vuelo de 'pasajeros' sobre el Palacio de Versalles. Un gallo, un pato y una oveja hicieron historia en un Montgolfiere. El primer vuelo tripulado tuvo lugar en Chateau de la Muette, París, el 21 de noviembre de 1783, convirtiendo en héroes a los franceses Jean Francois Pilâtre de Rozier y el marqués de Arlandes, en un vuelo de 20 minutos de duración.

Las noticias de los espectaculares sucesos de vuelo en Francia corrieron rápidamente entre hombres de ciencia, técnicos, empresarios y jefes de estado. El primer vuelo en globo libre se difundió por toda Europa, y un poco menos por el resto del mundo. En 1784 se realizaron los primeros vuelos en globo libre en Inglaterra, Italia, España, y Estados Unidos; al año siguiente, Bélgica, Alemania y Holanda presenciarían espectáculos semejantes.

En muchos de los casos, los globos y los aeronautas que iban a bordo volaban sobre un país y

⁵ Elías Romualdi, Emilio "Algunas Reflexiones sobre el transporte aéreo internacional" XIX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial. ALADA, Buenos Aires, 1993 Pág. 6

provenían de otro. Surge a partir de entonces, la necesidad de reglamentar y controlar los cada vez más frecuentes vuelos surgía ya el problema de los vuelos realizados en vehículos de origen oscuro, de diseño no probado y volados por extranjeros con motivaciones variadas y desconocidas por los gobiernos y los jefes de estado de las naciones involucradas. Era evidente la necesidad de concertar acuerdos especiales, bilaterales o multilaterales para reglamentar las actividades aeronáuticas.

Las primeras medidas a nivel nacional, se adoptaron el mismo día que el primer Chartiére fué destruido por los labradores aterrizados.

"Fué entonces cuando el gobierno de Francia publicó una proclama titulada '*Sobre el ascenso de los globos en el aire, de modo que no provoque alarma en la población*'. En 1784 se publicó en París un decreto que prohibía el ascenso de globos sin autorización policial. En 1818, en la prefectura del Sena se prohibió el uso de globos inflados con aire caliente, exigiendo que todos ellos estuvieran equipados con paracaídas, prohibiendo además los ascensos hasta después de la cosecha."⁶

"Cabe señalar que, los paracaídas y los globos tuvieron una evolución paralela. El primer salto con éxito

⁶Freer W. Duane "Las Raíces del Internacionalismo" Boletín OACI Serie Especial Vol. 1 Montreal, 1990 Pág. 24

en paracaídas se realizó en 1783 desde la torre en *Montpellier* y el paracaidista era *Sebastian Lenormand*, de origen francés.”⁷

Las medidas reglamentarias adoptadas por Francia, tenían como fin establecer un control y asegurar la tranquilidad y la seguridad pública, en lo que se conoció como la *globomanía francesa*. Poco después se adoptaron medidas similares en Inglaterra y Alemania, así como en otros centros de atención aerostática. No es exagerado sugerir que éstas proclamaciones constituyen las raíces de las medidas reglamentarias internacionales que aparecerían mucho después, y los antecedentes más remotos del Convenio de París en 1919 e incluso del Convenio de Chicago en 1944.

“Si en los primeros vuelos de 1783, no cruzó por la mente de los espectadores la idea del internacionalismo. No hay duda de que esto sí sucedió el 7 de enero de 1785, cuando el primer vuelo tripulado cruzó el Canal de la Mancha, de Dever hasta Calais, a sólo un año del vuelo en Annonay. Evidentemente el internacionalismo de la aviación, empezaba a ser un punto importante para los gobiernos soberanos.”⁸

⁷Op. Cit. Pág. 26

⁸Eliás Romualdi, Emifio “Algunas Reflexiones sobre el transporte aéreo internacional” XIX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial. ALADA, Buenos Aires, 1993 Pág. 12

“Durante 1785, las autoridades europeas se veían en la necesidad de adoptar mayores medidas reglamentarias para una ciudadanía temerosa y alarmada. En Francia, la fiebre de ésta actividad disminuyó rápidamente a fines de 1785 y casi se extinguió en 1789 a causa del inicio de la Revolución Francesa. El aspecto internacional creció en importancia a medida que los globos y aeronautas comenzaron a desplazarse de un país a otro, ya fuese intencionalmente o no, para dar demostraciones públicas, hasta mediados del Siglo XIX.”⁹

“Sin embargo, la falta de un dispositivo de propulsión, limitaba la evolución y utilidad de los globos, excluyendo toda posibilidad de utilizarlo como un medio de transporte comercial. Empezaron a surgir entonces, hélices de operación manual, ventiladores, alas agitables, remos, velas, timones, ruedas de paleta y otros dispositivos de propulsión, sin ningún éxito, por más de 70 años.”¹⁰

“Finalmente, en 1852, se construyó una aeronave de vapor con un depósito de gas en forma de cigarro, de 44 metros de longitud con una capacidad de 2 500 metros cúbicos. Este artefacto realizó su primer vuelo también en París, demostrando cierto grado de avance en el control de

⁹ Élias Romualdi, Emilio “Algunas Reflexiones sobre el transporte aéreo internacional” XIX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial. ALADA, Buenos Aires, 1993 Pág. 16

¹⁰ *Op. Cit.* Pág. 33

la navegación aérea. Este intento acuñó el término dirigible, (controlado por el hombre) para esa clase de aerostatos.”¹¹

Hubo que esperar 101 años desde el primer vuelo, para que en 1884 el dirigible '*La France*' tuviera su primer vuelo de ida y vuelta de 23 minutos, sus hélices eran accionadas por un motor eléctrico alimentado por una serie de baterías a bordo. Fué el día del primer vuelo mecánico controlado. La velocidad máxima alcanzada por un dirigible era de 23 Km/hr, y eran inutilizables gran parte del año debido a que no vencían el efecto de vientos mayores de 18 Km/hr.

“En 1900 el Conde Von Zeppelin, de Alemania, lanzó su primer dirigible rígido de grandes dimensiones. Asimismo, a fines de siglo había llegado a París una de las figuras históricas más carismáticas de la aviación: Alberto Santos Dumont, nacido en Brasil, quien construyó y voló un dirigible con el cual circunnavegó la torre *Eiffel* el 1901. El siguiente paso en la aviación estaba preparado, la introducción del motor de gasolina de combustión interna.”¹²

El elemento esencial que faltaba para poder realizar vuelos tripulados eficaces, estaba dado, el motor de combustión interna ya se utilizaba para propulsar vehículos en las carreteras de Europa y Estados Unidos.

¹¹Freer W. Duane "Las Raíces del Internacionalismo" Boletín OACI Serie Especial Vol. I Montreal, 1990 Pág. 36

¹² Ibidem. Pág. 26

Con los recientes avances en la navegación aérea y la generalización del motor de combustión interna, recobra fuerza la necesidad de formar sociedades y clubes profesionales, incluyendo inventores, hombres de ciencia, técnicos y aeronautas. ...”Estas organizaciones surgen durante la segunda mitad del siglo XIX, y comienzan intercambiando informaciones e ideas...”¹³

“La búsqueda de un mecanismo de propulsión aeronáutica eficaz fué el tema de principal de seis conferencias y congresos internacionales sobre aeronáutica, celebrados en Europa y América del Norte.”¹⁴

Comenzaron a reunirse juristas de diferentes países para tratar aspectos reglamentarios generales del vuelo en globo libre y de la aeronáutica.

“En 1880 el *Institut de Droit Internationale*, una asociación privada de eminentes juristas provenientes de muchos países, incluyó la aviación en el orden del día de su convención celebrada en Oxford, Inglaterra.”¹⁵

“En 1889 se reunió en París el primer Congreso Aéreo Internacional, fué un suceso semipúblico, convocado por un decreto de gobierno de Francia en

¹³Op. Cit. Pág. 27

¹⁴Freer W. Duane”Despegue Frustrado del Internacionalismo “Boletín OACI Serie Especial Vol. 1 No. 2 Montreal, 1990 Pág. 2

¹⁵Op. Cit. Pág. 6

ocasión de la Exposición Universal celebrada ese año. Aunque no eran representantes designados por los gobiernos, asistieron delegados de Brasil, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, México y Rusia. Fué el primero de cinco congresos de esa naturaleza en un periodo de doce años."¹⁶

"El orden del día de la Primera Conferencia incluía cuatro cuestiones jurídicas:

1) Otorgamiento de licencias de aviación civil por los gobiernos.

2) Creación de una legislación especial para reglamentar la responsabilidad de los aviadores respecto de sus pasajeros, al público y a los propietarios del terreno en el cual descienden, así como su coincidencia con las reglas usuales ya establecidas.

3) La recuperación de los restos de aeronaves y la competencia del derecho marítimo al respecto.

4) Creación de nuevas reglas para dar valor jurídico a la desaparición o a la muerte de aviadores perdidos.

Al final de la Convención, la resolución al primer punto fué positiva, el análisis del resto de los puntos expuestos, fué trasladado a una Comisión Internacional Permanente sobre Aeronáutica. Un año después, en 1890, se convocó al Segundo Congreso en París, con la asistencia de

¹⁶Op. Cit., Pág.12

delegados de Alemania, Austria, Bélgica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, México, Rumania, Rusia y Suecia.”¹⁷

Las bases estaban ya sentadas para dar origen al primer tratado de derecho aeronáutico, la necesidad imperante de reglamentar los vuelos instó a los gobiernos a tomar las riendas en el desarrollo de la aviación civil internacional, que desde sus inicios dió muestras de superar por mucho, en velocidad y eficiencia al resto de los transportes ya existentes, las características inherentes a éste transporte hicieron necesario el surgimiento de reglas internacionales que regularan su operación, fomentaran la cooperación en el desarrollo de nuevas técnicas y reglamentaran en forma general las condiciones del desarrollo del transporte aéreo mundial.

“El primer Tratado de Derecho Aeronáutico se publicó en 1891. Paul Fauchille, un jurista de renombre mundial en el *Institut de Droit Internationale*, señaló en 1900, la importancia de contar con un Código Internacional de Derecho Aeronáutico. Al año siguiente publicó un estudio

¹⁷ Op. Cit. Pág. 36

juridico fundamental para el desarrollo del derecho internacional en la aviación civil mundial: *'Domaine Aérien et le Régime Juridique des Aérostats'...*"¹⁸

¹⁸ Idem.

1.2 NACIMIENTO DE LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (1903-1919)

“En el año de 1903, fueron muy numerosos los vuelos de vehículos propulsados por vehículos con motores más pesados que el aire, la interrogante constante fué Dónde? y Quién? Podía haber ocurrido en varios países, protagonizado por diversos aeronautas...”¹⁹

“El éxito de los hermanos Wright se debió en gran medida a la labor pionera que habían realizado en éste campo durante un decenio expertos en la materia reconocidos internacionalmente. Los científicos que más contribuyeron al éxito de Kitty Hawk fueron *Otto Lilienthal* de Alemania y *Octave Chanute*, francés de nacimiento, verdaderos pioneros de la aviación civil.”²⁰

“Lilienthal, había documentado todas las experiencias completas realizadas con planeadores, en los que había efectuado más de 2000 vuelos desde las cumbres de las colinas. Sus contribuciones sobre control y estabilidad, fueron estudiadas dedicadamente por los *Hermanos Wright*. Desgraciadamente durante un experimento con un timón móvil, perdió la vida. Sus aportaciones

¹⁹Freer W. Duane. “Nacimiento de la CINA” Boletín OACI Serie Especial Vol. 1 No. 3 Montreal, 1990 Pág. 4

²⁰ Op. Cit. Pág. 16

consideraban que los vuelos en planeador eran fundamentales antes de intentar el vuelo propulsado."²¹

"Chanute también efectuó numerosos experimentos sobre vuelos en vela, llevando a cabo más de 1 000 vuelos en cinco distintos tipos de planeadores. Había desarrollado una estrecha amistad y contactos por correspondencia, con los hermanos Wright, en el inicio de los experimentos de vuelo en vela en *Kitty Hawk* utilizando algunas de sus técnicas y mecanismos. En varias ocasiones Chanute visitó a los Hermanos Wright en su campamento cerca de Kill Devil Hills."²²

Debido al desarrollo paralelo de la aeronáutica en varios países y las numerosas aportaciones de científicos de todo el mundo, durante muchos años se puso en tela de juicio que los Hermanos Wright merecieran el reconocimiento de ser los inventores y los primeros en hacer volar con éxito al primer avión propulsado y controlado por el hombre.

Actualmente éste hecho es prácticamente aceptado por todos los historiadores aeronáuticos, ya que aunque no hubiesen sido los primeros, su duro trabajo, perseverancia y el enfoque multidisciplinario aplicado en sus experimentos,

²¹Op. Cit. Pág. 18

²²ibidem, Pág.57

merece el reconocimiento de la comunidad internacional y su pase a la posteridad a través de la historia.

“El 17 de diciembre de 1903 marcó la fecha en que ocurrió ese vuelo histórico y el nacimiento de la aviación civil internacional moderna.”²³

En la década siguiente al primer vuelo de los Wright, cobraron mayor fuerza las actividades en el aire con máquinas pesadas. Del mismo modo que un siglo antes las actividades con globos libres habían sido el centro de la actividad aeronáutica mundial.

“El primer vuelo internacional de un globo tripulado se efectuó de *Dover a Calais*, en dirección este-oeste, a través del Canal de la Mancha en 1784. Curiosamente, el primer vuelo internacional con un vehículo más pesado que el aire, se efectuó en 1909, atravesando también en Canal de la Mancha entre Dover y Calais, pero en dirección este-oeste, con vientos contrarios.”²⁴

“La capacidad demostrada en la travesía de 1909, que permitió al hombre controlar y dirigir el rumbo del vuelo, tenía implícitos mayores retos internacionales que el vuelo el globo de 1784, ya que los nuevos artefactos permitían desplazarse de manera relativamente más rápida y permitían desplazamientos controlados por el espacio aéreo internacional, sin limitaciones de fronteras políticas

²³Op Cit. Pág. 61

²⁴Freer W. Duane. "Boletín OACI" No. 3, p.45

internacionales. La travesía por el Canal de la Mancha, dió incluso lugar a especulaciones sobre nuevas y positivas relaciones entre Francia y el Reino Unido. El escritor galo *Alphonse Berget* escribió que a través de la atmósfera se realizaría la alianza de ambas naciones. 'El periódico londinense *'The Observer'* publicó, una semana después del histórico vuelo, un artículo titulado *'Inglaterra ya no es una isla'* provocando gran impacto entre la opinión pública y las autoridades gubernamentales'. Muy probablemente las especulaciones en torno a la vulnerabilidad de las fronteras naturales del Reino Unido, dieron pauta a la definición de la postura británica durante la conferencia diplomática sobre navegación aérea próxima a celebrarse."²⁵

No cabe duda que tales opiniones no eran adecuadas solo en aquellos años, la aviación civil moderna no reconoce fronteras en el aire, compartimos una sola atmósfera y es responsabilidad de la comunidad internacional su protección y conservación. La idea fundamental de retomar algunos hechos históricos radica precisamente en valorar el esfuerzo de muchas generaciones y reconocer el derecho de generaciones futuras de continuar disfrutando de las ventajas de la transportación aérea, con total respeto a la conservación del medio ambiente.

²⁵Elias Romualdi, Emilio "Algunas Reflexiones sobre el transporte aéreo internacional" XIX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial. ALADA, Buenos Aires, 1993 Pág. 32

“Las autoridades jurídicas empezaron a mostrar preocupación por reglamentar las condiciones de los vuelos que se realizaban sin ningún control, cada vez con más frecuencia. Aunque ya se habían iniciado reuniones de carácter internacional para regular los aspectos normativos de las condiciones de vuelo de globos libres y dirigibles, antes de 1903; la cuestión reglamentaria retoma fuerza por la aparición de vuelos con artefactos más pesados que el aire y además por que los globos y dirigibles atravesaban con mayor frecuencia las fronteras nacionales soberanas.”²⁶ Tales acontecimientos pueden ser interpretados como las raíces de la Aviación Civil Internacional contemporánea, ya que a diferencia de los globos aerostáticos, los dirigibles pueden navegar a voluntad del piloto, lo cual implica grandes ventajas y grandes riesgos, tanto para los usuarios como para los territorios sobrevolados y aterrizados.

“En Francia, entre abril y noviembre de 1908, al menos 10 globos alemanes habían atravesado la frontera y aterrizado en Francia, transportando a aproximadamente 25 aviadores alemanes, de los cuales al menos la mitad eran militares. Además los pilotos alemanes de Zepelines en vuelos de entrenamiento y ensayo habían conducido sus naves sobre Suiza sin permiso ni autorización previa.”²⁷

²⁶ Ibidem. Pág. 36

²⁷ Freer W, Duane. “Despegue Frustrado del Internacionalismo” Boletín OACI Serie Especial Vol. 1 No. 3 Montreal, 1990 pág.56

La primera década de 1900, no tuvo regulación alguna sobre los vuelos internacionales realizados, un claro ejemplo de ello es que el piloto francés *Blériot*, que cruzó el Canal de la Mancha en su histórico vuelo, jamás pensó en obtener autorización alguna para entrar y aterrizar en Gran Bretaña.

En noviembre de 1908, el Senado Francés debatió ampliamente el tema de violación de fronteras por dirigibles alemanes, llegando al acuerdo de estudiar cuidadosamente las repercusiones del cruce de fronteras sobre el aire en la defensa nacional y las relaciones internacionales con el resto de los países europeos. Posteriormente el embajador de Francia en Berlín, expuso la situación al Gobierno Alemán, el cual ofreció garantías de que se restringirían los aterrizajes y la información relativa a la finalidad de los viajes para informar a las autoridades centrales.

En agosto de 1909 el Gobierno Francés envía un cuestionario a los 18 estados que aceptaron la invitación para asistir a la conferencia: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Gran Bretaña, Hungría, Italia, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos, Portugal, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza y Turquía; a fin de conocer los puntos de vista oficiales sobre las cuestiones básicas a tratarse en la conferencia. Los puntos fundamentales eran los siguientes: definición y distinción entre aeronaves públicas y privadas, nacionalidad de las aeronaves, certificados de

navegabilidad, matrícula, competencia de la tripulación extranjeras y nacionales, normas para la salida y aterrizaje, y las credenciales y documentos que debían llevarse a bordo.

La cuestión básica relativa a los derechos y privilegios de vuelo sobre los territorios o aguas de otro estado, que había sido la cuestión fundamental para la convocatoria a la conferencia, se trato de manera indirecta.

Italia insistió en que debían prohibirse los aterrizajes en zonas militares y la creación de una '*zona territorial*' en la que el estado ejerciera soberanía completa, como en el caso de las aguas marítimas. Rusia apoyó el punto de vista italiano, pero proponía la celebración de otra conferencia internacional para definir claramente la cuestión de libertad de navegación aérea y alcance del derecho de los estados sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio y aguas.

El gobierno alemán, reflejando el interés en el respeto a la libertad de navegación aérea debido en gran parte a la delantera que poseía en el desarrollo de dirigibles, sometió al examen de la conferencia un proyecto de Convención Internacional, constituido por 43 artículos y 2 anexos. Constituyendo así, la primera convención multilateral de navegación aérea. El proyecto de convención incluía un capítulo sobre '*la admisión de la navegación*

*aérea dentro de los límites de un territorio extranjero o por encima de dicho territorio'*²⁸

La postura francesa manifestaba la idea de Fauchille de crear un sólo Código de Derecho Aeronáutico Internacional, respetando la libertad de navegación aérea para todos los estados, a reserva de que los estados subyacentes se reservaran los derechos necesarios a la propia seguridad nacional, de los ciudadanos y de sus bienes.

Alemania apoyó hasta el final, la teoría de soberanía territorial plena y absoluta en el espacio aéreo utilizable sobre el territorio y aguas del estado subyacente, supeditada únicamente al derecho de todos los estados contratantes a despegar, aterrizar y volar sobre el territorio de cualquier otro estado contratante. Esta postura constituía la modalidad del '*derecho de paso inocente*', apoyado también por Francia.

Gran Bretaña apoyaba la soberanía completa y sin reservas del estado sobre el espacio aéreo situado por encima de sus territorios y aguas, dando apoyo al derecho de paso inocente en tiempos de paz, de las aeronaves extranjeras, con respeto al principio de navegación aérea. Por lo que se refería al trato *quid pro quo*, para aeronaves nacionales y extranjeras, la postura británica apoyaba de

²⁸ Elías Romualdi, Emilio "Algunas Reflexiones sobre el transporte aéreo internacional" XIX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial. ALADA, Buenos Aires, 1993 Pág. 12

manera inflexible el que los estados eran libres de tratar a sus propias aeronaves civiles de manera distinta a las aeronaves extranjeras, fueran o no de los estados contratante, por razones de seguridad nacional.²⁹

Fueron fundamentalmente éstas razones de tipo político, más que jurídico, las que terminaron por limitar el éxito de la Convención de 1910. Es por ello que algunos autores consideran que la Convención fué un fracaso. En éste sentido también es justo reconocer que fuera de los artículos 19 y 20 relativos a las cuestiones jurisdiccionales del espacio aéreo, los 41 artículos restantes, fueron redactados con un gran sentido de visión del futuro desarrollo de la aviación civil, que en esos años estaba aún en estado incipiente.

La Conferencia se reunió durante 2 semanas, del 18 de mayo al 29 de junio de 1910, la cuestión fundamental fué la condición jurídica del espacio de vuelo y el grado de autoridad que tiene el estado subyacente para regular y limitar el vuelo sobre su territorio y aguas jurisdiccionales. Sin embargo, la cuestión de trato igual aeronaves civiles, ya sea nacionales o extranjeras, dentro del espacio aéreo utilizable, fué la cuestión que obstaculizó decisivamente el progreso de la conferencia.

²⁹ Idem.

Finalmente, el plan general del proyecto fué aprobado con casi la totalidad de los artículos propuestos excepto a los dos artículos concernientes al ejercicio de soberanía sobre el espacio aéreo de los estados contratantes.

Pese a que en aquel momento no se tenía idea clara del futuro de la aviación civil, la Convención de 1910, constituyó la base del desarrollo de la cooperación internacional, para la redacción de acuerdos multilaterales posteriores como la Convención sobre Navegación Aérea de París de 1919 las Convenciones de Panamá y Madrid de 1926 y 1928 respectivamente, e incluso del Convenio de Chicago de 1944.

Cuando los estados estaban a punto de firmar la Convención, las fricciones entre las naciones europeas van en aumento, para desencadenar 4 años después, en el estallido de la Gran Guerra en 1914.

Con el estallido de la Primera Guerra Mundial, por un lado queda pendiente la consolidación de un Convenio Internacional que reglamente la operación de la navegación aérea internacional y paradójicamente, de forma paralela el desarrollo de la aeronáutica toma mayor fuerza impulsado por cuestiones bélicas.

Las aspiraciones de creación de una reglamentación general para el espacio aéreo internacional, y que las fronteras no constituyeran un obstáculo para la libre navegación aérea en los vuelos civiles, terminó con el

inicio de la guerra. Las posibilidades destructoras de la aviación en la guerra quedaron claramente demostradas. Paralelamente a los enfrentamientos bélicos, la aviación logró grandes avances técnicos y científicos sin precedente.

Una vez más quedó manifiesto que el desarrollo de la ciencia y la tecnología, se ve impulsado por las condiciones de la guerra y la competencia por lograr innovaciones en los campos estratégicos de la aviación, y otras áreas.

La Primera Guerra Mundial, atrofió el crecimiento y desarrollo de los acuerdos internacionales para definir la normatividad sobre el espacio aéreo y las condiciones de vuelo internacional. Sin embargo, dió lugar a varios adelantos técnicos en aeronáutica, que nos permiten hoy por hoy, disfrutar de las ventajas de un viaje intercontinental.

1.3 SURGIMIENTO DE LA CINA E INICIATIVAS REGIONALES (1919-1943)

La Primera Guerra Mundial terminó con el armisticio firmado en Rethondes, Francia el 11 de noviembre de 1918, aunque la guerra había mermado el desarrollo de la cooperación internacional en materia de aviación civil, desde 1914. Contrariamente al estancamiento de las negociaciones jurídicas y políticas para la regulación del espacio aéreo internacional, los adelantos técnicos logrados durante la guerra, dieron a 1919 un nuevo impulso al crecimiento de la aeronáutica en todo el mundo.

"Fué en 1919 cuando se realizó el primer vuelo sin escalas a través del Atlántico, desde Terranova hasta Irlanda, realizado en un avión bimotor biplano, el *Vickers Vimy*, tripulado por dos aviadores británicos: John Alcock y A. W. Brown. En forma conmemorativa se colocó una estatua cerca de la base de la torre de control de Heathrow de Londres."³⁰

Otro vuelo pionero en el mundo de la aviación fué el realizado por los hermanos Ross y Keith Smith, desde Inglaterra hasta Australia su país de origen, realizado entre

³⁰Freer W. Duane. "Firma de una Convención y Nacimiento de la CINA". Boletín OACI Serie Especial
Vol. 1 No. 4 Montreal, 1990 p.44

el 12 de noviembre y el 10 de diciembre, con una duración de 27 días y 20 horas.

"En París, la *Farman Company*, empresa fabricante de aviones, se constituyó en la primera línea aérea comercial internacional, realizando servicios entre Paris-Londres y Paris-Bruselas para transportar hasta 14 pasajeros a una velocidad de 170 kilómetros por hora. En Inglaterra, también en 1919 surge el primer servicio aéreo regular internacional, por la empresa británica '*Aircraft Transport and Travel*' con un viaje de 90 minutos entre Londres y París. Por otro lado, el dirigible británico R-34 realizaba viajes redondos entre Escocia y Nueva York"³¹

En 1922, dos pilotos portugueses efectuaron el primer vuelo a través del Atlántico Meridional entre Lisboa y Río de Janeiro. En 1924 los aviones '*World Cruisers*' ya realizaban vuelos alrededor del mundo. En 1925, un piloto italiano acompañado de un mecánico con un hidroavión, voló desde Italia hasta Australia, regresando hasta Japón en un viaje de más de 5 000 Km.

Los miembros del Comité Interaliado para la Aviación que se había formado durante los años de guerra, se reunieron poco después del armisticio para evaluar la

³¹Bogado Fleitas, Oscar "Reflexiones sobre la Aplicación del Convenio de Chicago en el Transporte Aéreo" XIX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial. ALADA Buenos Aires, 1993 Pág. 12

cooperación colectiva que se había desarrollado para lograr objetivos comunes por encima de las fronteras soberanas, los océanos y los mares. Se reafirmaba una vez más el carácter internacional inherente a la aeronáutica mundial.

Fué entonces cuando se consideró la creación de un Comité internacional que funcionara también en tiempos de paz y contribuyera al desarrollo de la aviación civil internacional.

Era evidente que además de los fines bélicos, la transportación aérea ofrecía grandes ventajas en cuanto a velocidad y comunicación entre continentes, la interdependencia de todas las naciones, quedó al descubierto y fue necesario entonces definir el marco de cooperación y desarrollo en la aviación internacional.

"El ex-secretario del Comité Interaliado, elaboró una propuesta al Presidente del Gobierno Francés Clemenceau, para la creación de un comité de aviación civil. Aprovechando la Conferencia de Paz de París, iniciada recientemente el 18 de enero de 1919, Clemenceau envió una carta a los jefes de gobierno de las potencias aliadas, con fecha del 25 de enero. La propuesta francesa tuvo una rápida aceptación entre los jefes de gobierno aliados."³²

³² Ibidem. Pág. 24

Fué así como se constituyó la Comisión Aeronáutica de la Conferencia de la Paz, para ocuparse de asuntos relacionados con la aviación internacional, celebró su primera reunión el 6 de marzo de 1919, a escasos 3 meses de que Clemenceau enviara la carta de invitación a los jefes de gobierno aliados.

Los gobiernos participantes fueron: Bélgica, Brasil, Cuba, Estados Unidos, Francia, Grecia, El Reino Unido, Italia, Japón, Portugal, el Reino de Serbia, Croacia, Eslovenia y Rumania.

La Comisión redactó una carta de 12 puntos, para la preparación de la Convención y sus Anexos, retomando algunos aspectos de la frustrada Conferencia de París de 1910. Los puntos expuestos fueron los siguientes:

1.) Reconocimiento del principio de que todo estado tiene soberanía plena y absoluta sobre el espacio aéreo situado por encima de su territorio y aguas territoriales, lo cual conlleva al derecho de exclusión de naves extranjeras y al derecho de todo estado a imponer su jurisdicción sobre el espacio aéreo situado por encima de su territorio y aguas territoriales.

2.) Supeditado al principio de soberanía, el reconocimiento de la conveniencia de que la navegación aérea internacional goce de mayor libertad, siempre que las libertades fueran compatibles con la seguridad del estado, con el cumplimiento de los reglamentos relativos a la

admisión de aeronaves de los estados contratantes, y con la legislación nacional del estado.

3.)En lo relativo a reglamentos nacionales respecto a la admisión y trato de aeronaves de los Estados contratantes, establece el reconocimiento del principio de no discriminación alguna en razón de la nacionalidad.

4.)Reconocimiento del principio de que toda aeronave debe tener una sola nacionalidad del Estado contratante, y que toda aeronave debe estar inscrita en el registro del Estado contratante cuya nacionalidad posea.

5.)Las siguientes disposiciones, fueron elaboradas para la preservación de la seguridad de la navegación aérea internacional:

a)Reglamentos para que se disponga de certificados obligatorios de aeronavegabilidad y licencias para el equipo de radio, por lo menos de las naves comerciales. El reconocimiento recíproco de dichos certificados y licencias por parte de los estados contratantes.

b)Reglamentos respecto a la obligatoriedad de las licencias de pilotos y demás personal a cargo de la aeronave con el reconocimiento recíproco de dichos certificados y licencias por parte de los estados contratantes.

c)Reglamentos internacionales del aire, incluyendo los reglamentos internacionales sobre señales,

luces y prevención de colisiones, reglamentos para el aterrizaje y las aeronaves estacionadas en tierra.

6.)Reconocimiento del principio de trato especial a aeronaves militares, navales y del Estado, cuando estén al servicio del gobierno.

7.)Reconocimiento del derecho de tránsito, sin aterrizar, del tráfico internacional entre dos puntos situados fuera del territorio del Estado contratante, supeditado al derecho del Estado que se atraviesa, a reservar para sí, su propio tráfico aéreo comercial interno y a obligar al aterrizaje, por medio de señales apropiadas, a toda aeronave que sobre vuele dicho Estado.

8.)Reconocimiento del derecho de utilización por parte de las aeronaves de todos los estados contratantes, de todos los aeródromos públicos, en base al principio de que los derechos en concepto de instalaciones y servicios de aterrizaje se deben imponer sin discriminar en razón de la nacionalidad.

9.)Reconocimiento del principio de indemnización mutua entre los estados contratantes para compensar los daños causados a personas o propiedades de un estado, ya sea por aeronaves gubernamentales o privadas de otro estado.

10.)Reconocimiento de la necesidad de crear una Comisión Internacional Aeronáutica Permanente.

11.)Reconocimiento de la obligación que adquiere cada estado contratante, de hacer efectivas las disposiciones de la Convención en su legislación nacional.

12.)Reconocimiento del principio de que la Convención no afecta los derechos y obligaciones de los beligerantes o neutrales en tiempo de guerra.

Ya establecidos los lineamientos para la redacción de la Convención, la Comisión creó tres Subcomisiones: la técnica, la jurídica y la militar. La Subcomisión Jurídica debía redactar el texto de los artículos de la Convención y de su Anexo H, mientras que la Subcomisión Técnica debía encargarse de los Anexos A, B, C, D, E, F y G, donde se trataban los ocho temas siguientes:

1)Anexo A: marcas de las aeronaves y distintivos de llamada.

2)Anexo B: certificados de aeronavegabilidad.

3)Anexo C: libros de vuelo.

4)Anexo D: reglas para luces y señales para el tráfico aéreo.

5)Anexo E: requisitos para los certificados y licencias de pilotos y navegantes.

6)Anexo F: mapas aeronáuticos y señales de tierra.

7)Anexo G: recopilación y difusión de la información meteorológica.

8)Anexo H: aduanas.

La labor de las 3 subcomisiones recibió el apoyo de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, mientras que Italia presentó un Proyecto de Código de Derecho Internacional en la Aviación.

El proyecto de Convención constaba de 43 artículos y 8 anexos, después de siete meses de trabajo, el 27 de septiembre, el proyecto es presentado al Consejo Supremo por el relator general de la convención, Albert Roper, quien después se convertiría en Secretario General de la Comisión Internacional de Navegación Aérea y el primer Secretario General de la OACI.³³

El 13 de octubre de 1919, se adopta la Convención para la reglamentación de la navegación aérea que quedó abierta a la firma de los plenipotenciarios de las 32 potencias aliadas y asociadas representadas en la Conferencia de paz de París. Firmaron el documento 26 de ellos dentro del plazo estipulado, aunque las ratificaciones se llevaron a cabo lentamente, la Convención quedó firmada por 38 estados: Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Cuba, Checoslovaquia, Chile, Dinamarca, España, Irlanda, Estonia, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, India, Irak, Italia, Japón, Latvia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Persia, Perú,

³³Freer W. Duane "Surgimiento de la CINA" Boletín OACI Serie Especial Vol. 1 No. 4 Montreal, 1990 Pág.4

Polonia, Portugal, Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenios, Rumania, Suecia, Suiza, Sudáfrica y Uruguay.³⁴

La Convención disponía la creación de la Comisión Internacional de Navegación Aérea y la celebración de su primera reunión cuando se ratificara por una mayoría de 14 estados signatarios, lo cual ocurriría el 11 de julio de 1922, celebrándose así la primera reunión en el Ministerio Francés de Relaciones Exteriores de París.³⁵

En su primera reunión la CINA eligió a París como sede provisional, hasta declararla permanente en 1937, con reuniones periódicas y la creación de 7 subcomisiones, con representantes de los estados contratantes.

La Secretaría de la CINA elaboró y publicó mapas aeronáuticos básicos que se distribuyeron a los estados y se vendieron al público. A lo largo de los años, la CINA se constituyó en el centro coordinador de los gobiernos y de la industria aeronáutica, con reconocimiento de los organismos internacionales. Asistiendo con carácter de observador o participante en muchas reuniones internacionales en nombre de la aviación civil internacional.

³⁴ Op. Cit. Pág. 24

³⁵Freer W. Duane "Surgimiento de la CINA" Boletín OACI Serie Especial Vol. I No. 4 Montreal, 1990 Pág.18

1.3.1 LA CONVENCION AEREA IBEROAMERICANA.

La Convención Internacional de Navegación Aérea (CINA) de 1919, lamentablemente contenía artículos que causaron controversia y dieron origen a confusión y enemistades entre algunos de los estados más importantes. Por ejemplo un artículo disponía que: *'Ningún estado contratante permitiría el sobre vuelo de su territorio a toda aeronave que no lleve la matrícula de alguno de los estados contratantes, excepto mediante autorización especial temporal'*.

Otro artículo que creó situaciones de desigualdad entre los estados, fué la atribución de las potencias aliadas principales (Francia, Italia, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos) de un derecho especial de votación, que garantizaba el control efectivo y permanente sobre las decisiones de la CINA.

Aunado a los artículos excluyentes, que tuvieron que ser enmendados en 1926, Rusia y Estados Unidos no ratificaron la Convención de París, y debido a que los Estados Unidos habían tenido un papel decisivo en la redacción de la iniciativa de la Sociedad de Naciones que tampoco fué ratificada por Estados Unidos, y además al regionalismo promovido por Woodrow Wilson en América

Latina con la "Doctrina Monroe"³⁶, la CINA terminó debilitándose por cuestiones políticas.

Rusia no ratificó en gran medida debido a que nunca estuvo representada en la Conferencia de Paz París, ni tampoco mostró interés por adherirse a la CINA. Sus intereses se concentraron en el desarrollo de su aviación civil interna. Además, para 1922 había suscrito un acuerdo bilateral con Alemania de servicios aéreos, país que ya para entonces era miembro de la Convención de París.

"En 1925, la URSS inauguró un servicio aéreo regular a Medio Oriente con escalas en Ulan, Bator, Pekin y Tokio." ³⁷

En 1919, España y otros países que permanecieron neutrales durante la guerra fueron invitados a formar parte de la Convención de París. España se negó debido a que no tenía una voz igual que en la CINA. En 1926 España se retiró de la Sociedad de Naciones, al serle negado un puesto permanente en el Consejo.

Más tarde, España al considerar la naturaleza del dilema entre la universalidad y el regionalismo, decidió iniciar un movimiento político-diplomático de oposición. Fueron invitados todos los países latinoamericanos y del

³⁶Seara Vázquez, Modesto. "Tratado General de la Organización Internacional", p.621

³⁷Freer W. Duane "Surgimiento de la CINA" Boletín OACI Serie Especial Vol. 1 No. 4 Montreal, 1990 Pág.22

Caribe, así como Portugal, para participar en el Congreso Iberoamericano patrocinado por España, que tendría lugar en Madrid en octubre de 1926.

La finalidad de la Convención Iberoamericana era redactar un instrumento que estableciera los estatutos de un régimen aéreo internacional más acorde con las necesidades e interés de los países invitados y superar las desventajas que implicaba la adhesión a la CINA.

Todos los estados americanos excepto Haití, asistieron al Congreso, pese a que algunos ya habían ratificado la Convención de París. La Convención Aérea Iberoamericana quedó abierta a la firma el último día de sesiones, pero las ratificaciones se retrasaron y su número nunca alcanzó el quórum suficiente para entrar en vigor.

La Convención Aérea Iberoamericana se redactó siguiendo el patrón de la Convención de París, sólo se modificaron los artículos ofensivos de la Convención de París, para conseguir igualdad entre los estados, eliminando las implicaciones discriminatorias para los países ex-neutrales y ventajas para los ex-aliados.³⁸

Se invitó a todos los estados a que se adhiriesen a la Convención, aún a los estados que ya fueran parte de otras Convenciones, sin verse obligados a renunciar a ellas como condición previa a su adhesión, considerando que

³⁸Seara Vázquez, Modesto" La Hora Decisiva" Pág. 38

Chile, Portugal y Uruguay ya se habían adherido a la Convención de París.

El hecho de que algunos estados no podían aceptar algunos artículos de la Convención de París, también sirvió para expresar el rechazo de los países latinoamericanos a la mentalidad de vencedores de posguerra, en una Convención Internacional que debía responder a los intereses y necesidades de todos los Estados.³⁹

La necesidad de que el enfoque de esta Convención cambiara desde la perspectiva de algunas naciones, genero nuevamente discrepancias entre los participantes y quedo pendiente la formalización de los acuerdos internacionales, aunque los intentos continuaron, ninguno concretó de manera exitosa.

³⁹Freer W. Duane "Surgimiento de la CINA" Boletín OACI Serie Especial Vol. I No. 4 Montreal, 1990 Pág.25

1.3.2 LA CONVENCIÓN DE LA HABANA.

"En 1928 se anunció una iniciativa diplomática desequilibrante, que debilitaría aún más el prestigio internacional de la CINA: la firma de una Convención Panamericana de Aviación Comercial en la Habana, como resultado de una Conferencia Panamericana celebrada en 1923 en Santiago de Chile, la quinta de una serie que se había iniciado en 1889. La iniciativa tenía implicaciones continentales sustentados por la proclamación de la '*Doctrina Monroe*' por parte de los Estados Unidos."⁴⁰

La Convención de la Habana, a diferencia de la Convención Aérea Panamericana, no era una copia de la Convención de París, sino que se trataba de un instrumento para satisfacer las necesidades y criterios específicos de los estados americanos. La Convención de la Habana fué redactada por una Conferencia celebrada en Santiago de Chile, generalmente se actualizaba constantemente, con reuniones periódicas cada 5 años.

"Los puntos de discrepancia con la Convención de París pueden resumirse en 5 puntos:

⁴⁰Seara Vázquez, *Op. Cit.*, pp.621-623, 828-840

1)La Convención de la Habana no tenía anexos, toda la reglamentación estaba en el tratado. Por ello las tentativas de enmiendas eran más complicadas.

2)La Convención de la Habana se refería únicamente a las aeronaves privadas, ni contenía disposiciones relacionadas con las aeronaves estatales y su condición jurídica

3)La Convención de la Habana establecía que la matriculación debía realizarse de acuerdo con la ley nacional, no contenía disposiciones para lograr uniformidad entre los reglamentos de los estados, aplicables a la matriculación de aeronaves.

4)La Convención de la Habana definía la competencia de la tripulación de acuerdo a la reglamentación de cada estado, los pilotos debían demostrar que conocían debidamente los reglamentos de los estados a los que volaban. La autoridad otorgadora de la certificación de la tripulación de cada estado debía estar familiarizada con las reglamentaciones vigentes de cuando menos 20 países soberanos miembros."⁴¹

La Convención de la Habana no contenía disposiciones en relación con la creación de medios

⁴¹Freer W. Duane, "En Dirección A Chicago" Boletín OACI Serie Especial Vol. 1 No. 4 Montreal, 1990 Pág. 68

permanentes y dinámicos que permitieran el desarrollo progresivo de la reglamentación internacional sobre aviación civil.

El hecho de que coexistieran independientemente los regímenes regionales e internacionales, en la regulación de la aviación civil, originó la inquietud por crear un organismo suprarregional que permitiese armonizar la evolución de la aeronáutica en el plano mundial.

A diferencia de la Convención Iberoamericana que sólo fué ratificada por siete de los veintiún estados signatarios, la Convención de la Habana si entró en vigor.

En 1929 la Convención de París se modifica durante una sesión extraordinaria de la CINA, depurando las posturas excluyentes y de condiciones de posguerra. Sin embargo, a principios de 1939 durante el 27o. periodo de sesiones celebrado en Copenaghe, Europa se ve sumergida nuevamente en el espectro de la guerra.

La sede de la CINA en París quedó abierta hasta 1940, cuando París es ocupado por fuerzas alemanas. La CINA no se abre hasta marzo de 1941, con sólo nueve empleados. Durante los días de guerra, la aviación civil quedó prácticamente paralizada, todos los avances científicos y tecnológicos fueron acaparados en fines

militares, dejando en un paréntesis la organización de convenciones internacionales para regular la aviación civil internacional.

Mucho antes del cese de las hostilidades, algunos políticos, diplomáticos y expertos aeronáuticos, consideraban la posibilidad de consolidar los cimientos construidos en París en 1919, en Madrid en 1926 y en la Habana en 1928.

Era imperante la necesidad de dejar fuera las posturas de países vencedores de la postguerra, que terminaron por malograr la Convención de París y otros acuerdos regionales. Era ya insoslayable la necesidad de crear un acuerdo internacional capaz de homologar las operaciones, y procesos involucrados en el desarrollo de la aviación internacional, con fines exclusivamente civiles, la complejidad del desarrollo de la aviación en el mundo así lo requería.

Eran muchos los aspectos sobre esta materia que aún no estaban siquiera definidos, el desarrollo de la aeronáutica en el mundo sobrepaso por mucho la consolidación de acuerdos y reglamentaciones sobre navegación aérea, mucho menos se había considerado el impacto y repercusiones del acelerado desarrollo de la aviación mundial, en aspectos sociales, políticos, económicos e incluso ecológicos.

1.4 LA CONFERENCIA DE CHICAGO (1944)

En 1942, dos años antes de que finalizara la Segunda Guerra Mundial, Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña habían empezado a considerar las disposiciones políticas y diplomáticas que debían adoptarse en la aviación civil, una vez restablecida la paz.

"Pese a que el Proyecto de Dumbarton Oaks, sólo se refería vagamente a la cooperación internacional como un medio efectivo para preservar la paz, si dejó abierta la posibilidad de crear las dependencias subsidiarias que se juzgaran necesarias para tal fin. En éste mismo sentido, el carácter universal de la Organización de las Naciones Unidas, así como la generalidad de su competencia marcó la pauta para la descentralización de funciones ante la complejidad de las relaciones internacionales en el plano político, económico, social, técnico y científico..."⁴²

Las conferencias previas a la creación de las Naciones Unidas en 1945, no tenían como objetivo específicamente la descentralización de funciones, aunque si se dieron las directrices básicas para la creación de organismos subsidiarios, que fomentaran la cooperación internacional en el plano político, económico, social,

⁴²Seara Vázquez, Modesto "Tratado General de la Organización Internacional". Pág.475

técnico y científico, siempre que fueran compatibles con las Naciones Unidas.

En 1942 se instituyó en Canadá un Comité interdepartamental de aviación civil internacional, debido a la situación estratégica de los itinerarios del Atlántico Norte entre Europa y América del Norte.

"En enero de 1942, el Reino Unido dió a conocer un informe secreto titulado '*Internacionalismo en la aviación civil*', conocido como el '*Shelmerdine Report*', que no salió de Inglaterra hasta 1943, exponiendo la necesidad de la internacionalización de la aviación civil y la creación de una institución internacional que supervisara los aspectos técnicos y jurídicos de los servicios aéreos internacionales".⁴³

Mientras tanto en Estados Unidos, a finales de 1942, el Presidente de la Junta Aeronáutica Civil, Dr. Edward Warner, abogaba por '*la libertad del aire*' y la '*libertad de competencia*' en el plano internacional, con el fin de fomentar el desarrollo de las líneas aéreas nacionales. En ese sentido las posturas de los gobiernos británico y norteamericano, se encontraban opuestas, mientras que Canadá se encontraba en un punto medio, que le permitió asumir las funciones de mediador entre los intereses de ambas naciones.

⁴³Freer W. Duane "En dirección a Chicago" Boletín OACI Serie Especial Vol. I No. 4 Montreal, 1990 Pág.24

Resulta un tanto paradójico que, al inicio de las negociaciones internacionales para la regulación de la aviación civil, los Estados Unidos promovieran la libertad de circulación y competencia de aerolíneas sin restricciones, mientras que ahora es el país que impone mayores restricciones operacionales basadas en normas de protección ambiental.

"En agosto de 1943, el Presidente Franklin Delano Roosevelt y el Primer Ministro Winston Churchill se reúnen cerca de Quebec, para definir lo que se conoció como operación '*Quadrant*', con el objeto de coordinar la campaña militar de las fuerzas aliadas, en la elaboración de la estrategia de invasión a Normandía, que terminaría con el cese definitivo de las hostilidades"⁴⁴

En 1943, los tres países citados anteriormente, inician conversaciones confidenciales, mientras que en Estados Unidos el Presidente Roosevelt crea un Comité encargado de definir los criterios estadounidenses sobre la aviación civil de la posguerra, nombrando a Adolph Berle como jefe de la próxima delegación de Estados Unidos en la Conferencia sobre Aviación Civil Internacional en Chicago.

Con miras al final de la Segunda Guerra Mundial, Roosevelt da a conocer al Comité Aeronáutico y a la Casa Blanca, un proyecto que define las directrices de la

⁴⁴Freer W. Duane. "La Conferencia de Chicago". Boletín OACI Serie especial p.22

iniciativa propuesta por los Estados Unidos, para crear el marco político mundial de la aviación de la posguerra, en el cual destacaban los siguientes puntos:

- Las potencias del eje, Alemania, Italia y Japón no contarían con industrias fabricantes de aviones ni con líneas aéreas nacionales ni internacionales. De su tráfico exterior se encargarían otros países, de las interiores, serían dirigidas por un organismo de Naciones Unidas, aún no instituido.

- Las líneas aéreas que prestaran servicios nacionales dentro de los estados de las potencias del eje, serían estrictamente supervisados por las Naciones Unidas.

- Todos los demás países serían propietarios del equipo y servicios aeronáuticos que controlaran, salvo algunas excepciones en el caso de países en vías de desarrollo, cuyas posibilidades estaban limitadas en el corto plazo, en cuyo caso los países avanzados sólo deberían intervenir como asesores y consultores.

- El transporte estadounidense en aguas internacionales no sería derecho exclusivo de una sólo línea aéreas estadounidense, ni debía estar dominado por una sola aerolínea^{nota del a}

- El gobierno de Estados Unidos podría poseer, temporalmente líneas aéreas nacionales, pero todas deberían ser empresas libres en un mercado de libre competencia.

^{nota del a} Este punto parecía estar destinado a limitar la influencia de la Compañía *Panamerican World Airways*, que por largo tiempo había ejercido acción monopólica en los vuelos transatlánticos.

- Todas las líneas aéreas estadounidense deberían ser autosuficientes y costear todos sus gastos, salvo en circunstancias especiales en que el servicio fuera sumamente importante para el país.

- Debía haber un intercambio absolutamente libre entre Estados en lo que respecta a la utilización del espacio aéreo y a la concesión de derechos de aterrizaje, lo cual debía comprender el derecho de una línea aérea de embarcar y desembarcar tráfico en cualquier otro país y viceversa.

- Toda conferencia internacional sobre aviación debía ser precedida por discusiones bilaterales destinadas a preparar el terreno político, y sólo debía celebrarse una conferencia mundial, con las condiciones propicias.

- Convocaba a una conferencia mundial, del tipo de las Naciones Unidas para encargarse de los aspectos técnicos y jurídicos de la aviación civil internacional.

Los criterios expuestos en las notas elaboradas por Berle, durante la reunión de la Casa Blanca con Roosevelt, fueron la base de la postura norteamericana durante la Conferencia de Chicago.

"A fines de 1943, Roosevelt y Churchill se trasladan a Teherán para celebrar otra serie de conferencias de los aliados en tiempos de guerra, en aquella reunión con el nombre clave de 'Eureka', se entrevistaron durante cuatro días con el Primer

Ministro de la URSS, Stalin, para discutir brevemente el asunto de la aviación civil internacional de la posguerra, las rutas aéreas y los derechos de tráfico. Según notas de Roosevelt, Stalin mostró una postura positiva, aunque no demasiado entusiasta."⁴⁵

La comunidad internacional comenzaba ya a mostrar especial interés en las negociaciones que definirían el futuro de la aviación civil internacional. Así, en 1944, el Secretario de Estado Británico Adolph Berle, propone una reunión entre su país, Estados Unidos y Canadá, para discutir la conveniencia de celebrar una conferencia de tipo mundial, incluyendo a China y la URSS.

China y la URSS no mostraron gran interés en la conferencia, por ello volvía a retomarse la idea de celebrar reuniones bilaterales previas. Bajo éstas circunstancias, Berle inicia negociaciones con Bélgica, Brasil, Canadá, China, Francia, Finlandia, Países Bajos, Suecia y la URSS.

"El 1o. de abril de 1944, se reúnen en Londres, Adolph Berle y el Dr. Warner y otros funcionarios canadienses, donde se dan a conocer tres documentos:

1. El Proyecto de Política General de Estados Unidos basado en el memorándum dirigido por el Presidente Rossevelt al Comité de Berle.

⁴⁵ibid.,p41

2. El Documento Balfour del Reino Unido, fruto de la Conferencia de las Naciones del Commonwealth.

3. El proyecto Canadiense de Servicios Aéreos Internacionales."⁴⁶

Los resultados de la reunión de Londres fueron poco alentadores, las posturas británica y estadounidense eran totalmente opuestas, aunque si se logró una mejor definición de las discrepancias entre ambos países.

En agosto de 1944, la URSS definió su postura frente a las negociaciones con Estados Unidos. Quería que todas las operaciones de transporte aéreo efectuadas dentro de su territorio estuvieran a cargo de aeronaves y tripulaciones de la línea aérea soviética, que todos los pasajeros y la carga internacionales con destino a la URSS se embarcarían en puntos de entrada extraterritoriales designados previamente. Por ejemplo, los pasajeros y la carga procedentes de Estados Unidos debían transportarse a El Cairo donde la línea aérea soviética se encargaría del servicio hacia y desde los aeropuertos de la URSS.

Aunque la postura de la URSS proponía un sistema aéreo comercial autónomo, exigía al mismo tiempo medidas de seguridad muy herméticas, sin eliminar totalmente la admisión de pasajeros y carga de otros países. La propuesta soviética estaba claramente marcada por las estrategias de

⁴⁶ibid.,p.43

protección nacional, en plena *Guerra Fría*, misma que fué atacada abiertamente por los Estados Unidos.

Las posturas de Estados Unidos, del Reino Unido y la URSS, podían resumirse en los siguientes puntos: el Reino Unido pugnaba por la creación de una autoridad internacional que marcara las pautas generales para las aerolíneas y el transporte aéreo internacionales, la URSS proponía una zona impenetrable permitiendo la entrada de pasajeros y aeronaves extranjeros bajo las condiciones establecidas libremente por los estados, los Estados Unidos defendían el derecho internacional de tránsito y aterrizaje para todas las líneas aéreas de todos los países con una reglamentación instrumentada en la competitividad con base en los principios generales de comercio internacional.

Lord Beaverbrook, representante oficial del Reino Unido para las discusiones de agosto de 1944, nombrado por Winston Churchill, ofreció convocar a una conferencia aérea mundial en Londres, siempre que Estados Unidos estuviera de acuerdo.

"El 9 de septiembre de 1944, Berle discutió el asunto con el presidente Roosevelt, quien le autorizó a convocar una conferencia que debía empezar el 1o. de noviembre, más o menos dos meses más tarde, en un lugar que debía ser una ciudad situada en el oeste medio como Chicago"⁴⁷

⁴⁷Freer W. Duane. Conferencia de Chicago. Boletín OACI, Serie Especial No. 6 Vol. VII Montreal, Canadá Septiembre de 1986

La nueva política del 'New Deal' implantada por Roosevelt, a diferencia de la política internacional 'aislacionista' de Wilson después de la Primera Guerra Mundial y durante la Conferencia de París en 1919 con el subsecuente fracaso de su política interna y externa pretendía retomar el liderazgo a nivel internacional en la elaboración de iniciativas encaminadas a tratar diferentes asuntos de carácter mundial. Es precisamente por que deseaba darle gran proyección a las conferencias, que se eligió la ciudad de Chicago para la celebración de la Conferencia Aeronáutica Mundial, a través del *Chicago Tribune*. La política internacionalista de Roosevelt estaba claramente en contraposición al nefasto aislacionismo norteamericano de la década de los 20's.

El 11 de septiembre de 1944, dos días después de que Adolph Berle convocara a una conferencia de aviación civil, Estados Unidos invitó a 53 gobiernos y a dos ministros extranjeros en Washington, debido a la imposibilidad de comunicarse con ellos debido a la guerra. Las invitaciones se remitieron a tres categorías de estados:

- A todos los miembros de las Naciones Unidas⁴⁸
- A los países asociados con las Naciones Unidas durante la Segunda Guerra Mundial.

⁴⁸ El nombre de Naciones Unidas se adoptó durante la Segunda Guerra Mundial, para referirse a los países aliados que se oponían a los llamados Países del Eje (Alemania, Italia, Japón), la expresión fue utilizada por primera vez en 1942.

- A los países europeos y asiáticos neutrales.

En el caso de los dos gobiernos virtualmente paralizados debido a la guerra, Tailandia y Dinamarca, fueron invitados a título personal sin derecho a voto.

Cincuenta y dos de los cincuenta y cinco gobiernos invitados aceptaron participar en la Conferencia de Chicago, iniciando el 10. de noviembre de 1944, con 25 días de sesiones previstos, contando con la participación de 700 participantes, que finalmente duraría 37 días.⁴⁹

Adolph A. Berle Jr.,⁵⁰ Secretario de Estado Adjunto, encabezaba la delegación norteamericana, posteriormente sería nombrado presidente de la conferencia.

La Delegación Británica fué encabezada por Lord Phillip Swinton, quien acababa de ser trasladado del servicio diplomático en África Occidental al de Ministro de Aeronáutica en Londres. De tal modo que Lord Beaverbrook, quien había ya iniciado las negociaciones previas con Berle, no encabezaría la Delegación británica. Este hecho propició un clima de cierto recelo de Berle, por la introducción de

⁴⁹Estados invitados por los Estados Unidos a participar en la Conferencia de Chicago de 1944: Afganistan, Arabia Saudita, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Etiopía, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Irán, Iraq, Irlanda, Islandia, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Siria, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Uruguay, Venezuela, Ministerio de Dinamarca ante EUA y Ministerio de Tailandia ante EUA.

⁵⁰ Adolph Berle, de 49 años de edad, graduado de la Escuela de Derecho de Harvard, Profesor de Derecho de la Universidad de Columbia, pasó a formar parte del Consejo Asesor que dirigió la Primera Campaña Presidencial de Roosevelt en 1932.

Lord Swinton en las ya de por sí complejas negociaciones político-diplomáticas a celebrarse en Montreal.

La Delegación Canadiense era encabezada por C. D. Howe, un veterano Ministro de Reconstrucción que había participado en las negociaciones previas a la Conferencia, con la colaboración de H. J. Symington, Presidente de la *Trans-Canadian Airlines*.

Durante las negociaciones previas a la conferencia, Berle consideraba que había que hacer todo lo posible por garantizar que los tres países importantes que no se habían incorporado a la Liga de Naciones, China, La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados Unidos, se incorporaran formalmente a la organización internacional, en la Conferencia de Chicago.

Días previos a la Conferencia, una delegación de seis funcionarios soviéticos había llegado a Winnipeg hacia Chicago, pero había sido llamada de regreso a Moscú. Posteriormente se daría el anuncio oficial de que la medida fué adoptada porque tres de los países participantes en la conferencia habían mantenido durante muchos años una política profascista y de segregación hacia la Unión Soviética.

Al inicio de la conferencia, cuatro proyectos de convenio fueron sometidos al análisis de los participantes presentados por los gobiernos de Australia y Nueva Zelanda en forma conjunta, Canadá, el Reino Unido y los Estados

Unidos. Las propuestas canadiense y de Australia-Nueva Zelanda, así como la del Reino Unido, se habían examinado en una reunión previa de naciones de la Comunidad Británica '*Commonwealth*', celebrada en Montreal una semana antes del inicio de la conferencia.

Durante el desarrollo de la conferencia, se crean las comisiones de trabajo y los comités técnicos con cuestiones específicas para analizar:

- Comité I. El Convenio multilateral sobre aviación civil y la comunidad aeronáutica internacional.
- Comité II. Normas y Procedimientos Técnicos.
- Comité III. Rutas Aéreas Provisionales.
- Comité IV. El Consejo Interino.

El Comité I se convierte en centro de atención y controversias. En torno a sus sesiones, se enredarían polémicas y debates, los cuatro proyectos de convenio presentados en la sesión inaugural, tenían divergencias estructurales, en lo referente a la tarea y facultades asignadas al Comité I.

Respecto al proyecto conjunto de Australia y Nueva Zelanda se proponía la propiedad y explotación internacional de los servicios aéreos civiles en las rutas troncales del mundo. La conferencia rechazó rápidamente ésta propuesta, hecho que puede ser interpretado como muestra de una tendencia a evitar un excesivo control internacional de los servicios aéreos.

Por otro lado el proyecto canadiense proponía crear una autoridad internacional con atribuciones para asignar rutas, examinar tarifas y determinar la frecuencia de las operaciones de transporte aéreo internacional, aunque tal facultad se vería restringida por procedimientos jurídicos concretos, que debían ser definidos en la conferencia.

La propuesta del Reino Unido, pretendía crear una autoridad internacional con mayor poder discrecional, que le permitiera asignar rutas, tarifas y frecuencias, sin restricciones, ni procedimientos preestablecidos. Es obvio que el proyecto británico pretendía la creación de un organismo internacional con un gran control y poder sobre el desarrollo del transporte aéreo internacional.

Diametralmente opuesta a la propuesta británica, los Estados Unidos pugnaban por una autoridad internacional con facultades estrictamente limitadas, sobre todo para sancionar normas de carácter técnico. En cuanto a las tarifas, rutas y frecuencias, sólo tendría la facultad de realizar estudios y funciones de asesoramiento y consulta. Esencialmente la postura norteamericana favorecía a la libre empresa y a las compañías aéreas propias, fomentando la libre competencia y una política mundial de 'cielos abiertos'.

Durante ocho días completos las delegaciones de Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido mantuvieron conversaciones a puerta cerrada, tratando de conciliar

aspectos políticos, económicos y jurídicos que deberían definir las condiciones del organismo internacional encargado de regular y fomentar el desarrollo de la aviación civil internacional.

En la Conferencia de Chicago se retomaron gran parte de los puntos fundamentales negociados en las conferencias aeronáuticas previas, aportando también puntos básicos de carácter económico y político. Por ejemplo, ninguna convención anterior regional o internacional, ni la de París de 1919 ni la de la Habana de 1928, habían contemplado aspectos puramente económicos del transporte aéreo relativos a las tarifas y las frecuencias, ya que éstas cuestiones eran consideradas como puramente comerciales que podían manejar las empresas mediante gestiones ordinarias independientes.

En el caso del Comité de Normas y Procedimientos Técnicos, la CINA había concentrado sus energías en la elaboración de normas y procedimientos técnicos, por lo que en Chicago sólo fueron actualizados y perfeccionados.

El Comité del Consejo Interino, tenía el respaldo de la experiencia administrativa y ejecutiva de la CINA en la Convención de París de 1919 y la Convención de la Habana de 1928, por ello, la elaboración de las normas y procedimientos relativos a la organización del Consejo, fueron relativamente ágiles.

A mitad del desarrollo de la Conferencia de Chicago, los diez subcomités técnicos sobre normas y procedimientos ya habían concluido sus informes oficiales y comenzaban a redactar los documentos definitivos, mientras que el debate entre el Reino Unido y Estados Unidos se estancaba en cuestiones de carácter político-económico.

Al respecto el 'Daily News' de Chicago, publicaba sobre las intrincadas negociaciones políticas-diplomáticas entre, los 'dos bandos' de la Conferencia, que por un lado los Estados Unidos y la Pan American Airways impulsaban 'un espacio aéreo del mundo libre con una escasa reglamentación técnica y competencia irrestricta', mientras que el Reino Unido sostenía un concepto de 'autoridad internacional capaz de controlar el servicio aéreo mundial en el aspecto económico y político'.

A sólo una semana de concluir la Conferencia de Chicago, los recelos personales y políticos entre Adolph Berle y Lord Swinton, de Estados Unidos y Gran Bretaña respectivamente, habían salido a relucir con más fuerza, haciendo aún más difícil una solución negociada entre ambas partes.

El alcance del control multilateral que los gobiernos podrían ejercer sobre cuestiones económicas de rutas, tarifas y frecuencias, continuaba siendo el punto de divergencia central entre los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y El Reino Unido. sobre todo por tratarse de

diferencias conceptuales agudas como el desempeño y facultades de la autoridad aeronáutica internacional que estaba por crearse.

Los aspectos técnicos y de navegación aérea, habían sido ya definidos por los diez subcomités técnicos, que redactaban ya el documento final.

El Chicago *'Daily News'* desplegaba encabezados sobre el estancamiento de la Conferencia, informando que en consecuencia, muchos delegados de 54 naciones estaban francamente desalentados y preferían volver a sus países a la brevedad posible. El único punto en que coincidían Estados Unidos y Gran Bretaña era en el virtual fracaso de la Conferencia que se había prolongado por cinco días más, considerado ya como un completo fracaso.

El gobierno del Reino Unido acusaba a los Estados Unidos de hacer fracasar la Conferencia de Chicago por extender la aplicación de la política de 'Big Stick' en las negociaciones, forzando la aceptación de su postura en base a la 'concertación con un gran garrote de respaldo'.

Ya con éste clima de tensión extrema, la tercera sesión plenaria de la Conferencia celebrada el 5 de diciembre de 1944, bajo la dirección decidida de Berle, adoptó decisiones clave para los acuerdos finales. Es curioso mencionar que Lord Swinton había informado prematuramente a su gobierno en Londres que la conferencia

había fracasado, no fué testigo de la rápida conclusión de la conferencia.

"El 27 de noviembre, un emisario de la Casa Blanca, llegó a Chicago para informar a Berle que el Presidente había aceptado su renuncia como Secretario Adjunto del Estado, debido en gran parte al criticado liberalismo de Berle, paradójicamente Berle retomó con más energía las tareas encomendadas, para demostrar su competencia en la dirección de la Conferencia y su exitosa conclusión."⁵¹

La Conferencia terminó el 7 de diciembre, con gran despliegue de buena voluntad, para responder a los objetivos básicos de la Conferencia de Chicago. Por un lado facilitar la inauguración de las operaciones de transporte aéreo internacional tan pronto como la situación militar mundial lo permitiera, así como promover el desarrollo ordenado y seguro de la aviación civil internacional en la posguerra.

En las cinco semanas de negociaciones que duró la conferencia, se produjeron seis documentos importantes:

- El Convenio sobre Aviación Civil Internacional que quedó abierto a la firma de los países participantes para entrar en vigor. Para ello era necesario que fuera ratificado oficialmente por 26 estados, el proceso de ratificación estaba previsto en tres años.

⁵¹Freer W. Duane, En Dirección a Chicago Boletín OACI Serie Especial No. 5 Vol. II Montreal, 1991 Pág. 22

El Acuerdo Interino de Aviación Civil Internacional también quedó abierto a la firma. Su objetivo básico consistía en crear un mecanismo de transición para empezar a coordinar cuanto antes, las medidas internacionales de fomento a la aviación civil, mientras las ratificaciones del Convenio de Chicago se depositaban. Entró en vigencia el 6 de junio de 1945 al ser aceptado por 26 Estados, surgiendo así, la Organización Provisional de Aviación Civil (OPACI), con funciones ininterrumpidas hasta que la organización permanente entra en vigencia el 4 de abril de 1947.

- El Acuerdo Relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales, conocido comúnmente como el 'Acuerdo de las Dos Libertades' que quedó abierto a la firma y comenzó a ser efectivo el 30 de enero de 1945, al ser aceptado por 36 Estados en el momento en que la OACI comenzó a existir como organismo internacional permanente. Actualmente es aceptado por más de 100 Estados. Anteriormente sólo se había gozado de esas libertades mediante acuerdos bilaterales o entre los Estados que eran signatarios de convenios de alcance esencialmente regional, como en el caso de los Convenios de París y el de la Habana.

- El Acuerdo sobre Transporte Aéreo Internacional conocido comúnmente como el 'Acuerdo de las Cinco Libertades' también quedó abierto a la firma, que finalmente

fue firmado por 19 Estados, que en forma conjunta y reciproca aplicaban sus disposiciones. Posteriormente, ocho de los 19 Estados signatarios denunciarían el acuerdo, de modo que actualmente solo 11 Estados forman parte del mismo.

- 12 Anexos Técnicos al Convenio de Chicago, mismos que sirvieron de guía para las prácticas a nivel mundial en espera de su adopción oficial e individual por parte del Consejo de la OACI para su posterior aceptación por parte de los Estados.

Tipo Informe de Acuerdo Bilateral para el intercambio de rutas aéreas y de servicios. La Conferencia lo recomendó como parte del Acta Final, posteriormente, éste tipo de uniforme fué muy utilizado para lograr homogeneidad en los acuerdos bilaterales globales.⁵²

Este último documento, en combinación con el Acuerdo sobre Transporte Aéreo Internacional, ofreció a los Estados una solución; a falta de las disposiciones económicas sobre rutas, tarifas y frecuencias en el articulado del Convenio de Chicago; para compensar la falta de acuerdos económicos al respecto.

Estos documentos pueden ser interpretados como una prueba contundente del fracaso de la Conferencia de Chicago en cuestiones de regulación económica. aunque

⁵²El Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Org. de Aviación Civil Internacional (OACI) Montreal, 1980 pág. 12

también puede ser interpretado como una victoria silenciosa de los Estados Unidos, que aunque no fué una solución definitiva, provisionalmente internacionalizó formalmente la postura norteamericana desregulatoria en materia económica.

Posiblemente debido a la polémica originada por las negociaciones, que eran consideradas por la opinión pública como un campo de batalla entre Berle y Swinton, muchos representantes comenzaron a cuestionar la prudencia de dar tanta difusión a las conferencias diplomáticas sobre cuestiones internacionales importantes que podían prestarse a controversias.⁵³

El desarrollo de la aviación civil, basado en el Convenio de Chicago que demostró ser un documento ampliamente aceptable, sin defectos graves que hubieran hecho necesarias enmiendas fundamentales, ni mucho menos parar ser denunciado como ocurrió con el Convenio de París. Posiblemente por ello, con el paso del tiempo y la terminación de la Segunda Guerra Mundial, aunado al fortalecimiento de la organización internacional a nivel mundial abrieron paso a una Organización de Aviación Civil Internacional sólida y con gran consenso a nivel general.

El documento final del Convenio de Chicago contenía disposiciones para el constante perfeccionamiento

⁵³Freer W. Duane. En Dirección a Chicago Boletín OACI Serie Especial No. 5 Vol. II Montreal, 1991 Pág. 24

de las normas de carácter técnico, acordes con los rápidos progresos aeronáuticos.

"Dos días antes de levantarse las sesiones de la Conferencia, su Comité Ejecutivo anunció que recomendaría como Sede de la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional (OPACI) a Canadá, propuesta que fué aceptada por mayoría de votos de la Asamblea."⁵⁴

"Durante la sesión plenaria de la Conferencia para elegir a los Estados que serían miembros del Consejo Provisional. Se acordó que habría tres categorías de representación:

Categoría A - Estados de importancia primordial en el transporte aéreo, para lo cual se eligieron siete Estados: Bélgica, Brasil, Estados Unidos, Francia, México, Países Bajos y Reino Unido.

Categoría B - Estados que no figuraban en otras categorías y que habían realizado las contribuciones más importantes para proveer instalaciones y servicios para la navegación aérea internacional, para la cual se eligieron cinco Estados: Canadá, India, Irak, Noruega y Perú.

Categoría C - Estados que no figuraban en otras categorías y cuya designación aseguraría que todas las zonas

⁵⁴Freer W. Duane. En Dirección a Chicago Boletín OACI Serie Especial No. 5 Vol. II Montreal, 1991 Pág. 27

geográficas principales el mundo estuvieran presentes en el Consejo, para la cual se eligieron ocho Estados: Australia, Colombia, Checoslovaquia, Chile, China, Egipto, El Salvador y Turquía."⁵⁵

Aunque la Conferencia había decidido que el Consejo Provisional tendría 21 lugares, sólo cubrió 20 lugares, dejando un asiento vacante en la categoría A, disponible para la URSS, cuando Moscú decidiera adherirse al Convenio. La Unión Soviética no se adhirió hasta 1970, y se le eligió para el Consejo en 1971.

El suceso más memorable durante la Conferencia de Chicago tuvo lugar durante la sesión plenaria el 7 de diciembre de 1944, en el que se manifestó de la manera más emotiva el espíritu del internacionalismo y la cooperación internacional hacia el final de la Segunda Guerra Mundial; cuando la India, uno de los países más poblados del mundo, que entonces ya iniciaba su proceso de independencia y se preveía que podía desempeñar un papel fundamental en la aviación civil de la posguerra, no tuvo éxito en su candidatura para lograr un lugar en el Consejo, en la categoría B o C. Fué entonces que para asombro de la Asamblea Plenaria, Noruega anunció que consideraba la ausencia de la India era demasiado lamentable, por lo que ofreció su lugar a disposición de la Conferencia.

⁵⁵ Ibidem Pág. 39

Antes de que el pleno de la Asamblea General terminara de asombrarse ante la oferta diplomática de Noruega, cuando Cuba ofreció también su lugar, con el objeto no sólo de que lo ocupara la India sino para lograr un equilibrio regional más equitativo en el Consejo.

Indudablemente las ofertas diplomáticas de Noruega y Cuba eran genuinas, que pueden ser consideradas como un despliegue general de cooperación entre las naciones participantes, que hizo que muchos participantes dejaran Chicago con la firme convicción de que el mundo entraba realmente a una nueva etapa de cooperación diplomática.

Dentro del texto del Convenio de Chicago, es importante destacar el contenido del artículo 80, en el cual se establece que:

"Cada Estado notificará inmediatamente, una vez que el Convenio comenzara a surtir efecto, su denuncia de todo otro Convenio multilateral, aún el de París y el de la Habana, a los cuales pudieron haberse adherido previamente..."⁵⁶

En tal sentido, parecía haber plena aceptación para que, en virtud de la firma del Convenio de Chicago, los Convenios de París y la Habana ya no eran pertinentes, más aún no existía el problema de que hubiera suficientes

⁵⁶Freer W. Duane. 203 Años en retrospectiva Boletín OACI Serie Especial No. 12 Vol. II Montreal, 1991 Pág. 41

Estados que firmaran el nuevo convenio para que comenzara surtir efecto dentro del periodo provisional de tres años, en el que funcionaría la Organización Provisional de Aviación Civil.

Finalmente la naturaleza internacional del transporte aéreo permitió consolidar en una misma organización, diferentes puntos de concordancia y discrepancia al mismo tiempo, conciliando intereses comunes y minimizando las diferencias por un fin común: la reglamentación del transporte aéreo internacional.

1.5 LA OPACI (1945-1947)

A pesar de la incertidumbre con que algunas personas en la comunidad aeronáutica observaron los resultados de la Conferencia de Chicago de 1944, la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional (OPACI), comenzó a funcionar a mediados del año 1945.

Casi desde el día de la clausura de la Conferencia, el Gobierno de Canadá comenzó a planear la ubicación de la sede de la OPACI en Montreal, que era desde un principio la elección más obvia. En aquel entonces era evidentemente la metrópolis líder del país, su ciudad más cosmopolita e internacional y además, el eje del transporte aéreo civil internacional del país.

El 6 de junio de 1945, los 26 Estados requeridos, incluyendo a cada uno de los 20 Estados elegidos para formar parte del Consejo, habían aceptado el Acuerdo Interino de Aviación Civil Internacional, naciendo así, formalmente la OPACI. Como estaba previsto, dentro de los seis meses siguientes a la clausura de la Conferencia de Chicago.⁵⁷

El Comité Preparatorio trabajó aceleradamente llevando a cabo 18 reuniones en Montreal, Ottawa y Washington D. C. durante seis semanas, desde finales de

⁵⁷Freer W. Duane. El despegue después de Chicago Boletín OACI Serie Especial No. 9 Vol. II Montreal, 1991 Pág. 12

junio hasta el 15 de agosto, fecha en que se reunió el Consejo.

En su primera reunión, el Comité Preparatorio propuso invitar a Montreal como asesor y consultor al Dr. Albert Roper, que había sido durante mucho tiempo Secretario General de la Comisión Internacional de Navegación Aérea (CINA), quien finalmente recibió la invitación y llegó a Montreal a principios de julio.

Para el 1o. de agosto, los miembros del Consejo de Canadá, del Reino de los Países Bajos, del Reino Unido y de los Estados Unidos participaban regularmente en las reuniones y actividades del Comité. En vísperas del primer periodo de sesiones del Comité Interino, los participantes en las reuniones del comité incluían también miembros del consejo procedentes de Australia, Bélgica, Chile, China, Colombia, Checoslovaquia, Egipto, El Salvador, India, Noruega, Perú y Turquía.

El Gobierno Federal, la Provincia de Quebec y la Ciudad de Montreal no escatimaron esfuerzo alguno para dar la bienvenida a Canadá a los miembros del Consejo de la OPACI. Los diarios de Montreal dedicaron cobertura diaria al desarrollo de la sesión y sus participantes, en reportajes escritos y gráficos.

El día de la sesión inaugural se proclamó el final de la Segunda Guerra Mundial, aunque la guerra no terminó oficialmente hasta septiembre, después de cumplidas las

ceremonias de rendición, las hostilidades habían terminado realmente el día anterior a la apertura del periodo de sesiones del Consejo. El 15 de agosto como 'el primer día de la paz' era una muy buena noticia y naturalmente podía ser considerado como un símbolo de buena fortuna para la OACI.

El Sr. C. D. Howe, durante el discurso inaugural del periodo de sesiones del Consejo mencionó:
"Esta es la primera organización operativa de la posguerra de las Naciones Unidas que inicia labores..."⁵⁸

Al tomar su lugar los veinte representantes, con una plaza vacía especialmente asignada para la URSS desde Chicago, había aproximadamente 86 asistentes. El gobierno de Canadá ofreció gratuitamente transporte de cortesía para los representantes y sus colaboradores más inmediatos; el gobierno de Canadá estaba orgulloso de ser sede de la OPACI y aspiraba a lograr un acuerdo permanente para continuar siendo la sede de la OACI, a formarse posteriormente.

Se eligió como presidente del Consejo al Dr. Edward Warner de Estados Unidos y como Secretario General al Dr. Albert Roper de Francia, quienes habían

⁵⁸Seara Vazquez Modesto. Tratado General de la Organización Internacional Pág. 650

tenido una muy importante participación en la Conferencia de Chicago.

El Consejo nunca perdió de vista la necesidad inmediata y apremiante de comenzar la agilización de todos los aspectos del transporte aéreo internacional, que habían quedado aún sin ser definidos desde antes de finalizar la guerra. Durante el periodo de seis meses comprendido entre la clausura de la Conferencia de Chicago y el 10. de mayo de 1945, se habían solicitado a los Estados que enviaran a los Estados Unidos cualquier recomendación para adiciones, supresiones o enmiendas a los *12 Anexos Originales al Convenio sobre Aviación Civil Internacional* redactados en Chicago, los Estados Unidos a su vez habían enviado copias de toda esa correspondencia a todos los demás Estados participantes. En Chicago se había pensado que en septiembre de 1945 podría presentarse la versión final de los Anexos.

Los Estados europeos hubiesen presentado propuestas de enmiendas adicionales, si no hubieran estado esperando la conclusión de la revisión general de los Anexos que llevaba a cabo la CINA, foro técnico que les había prestado valiosos servicios desde 1922. En todo caso, el Dr. Warner consideró que la redacción final y la adopción de los 12 Anexos Técnicos estaban entre las más altas prioridades del Consejo.

Se establecieron dos Comités del Consejo y se crearon varias divisiones técnicas para iniciar labores inmediatamente sobre los Anexos y asuntos relacionados a cuestiones técnicas del transporte aéreo internacional. Los principales órganos subordinados del Consejo que se establecieron fueron el Comité de Aeronavegación y el Comité de Transporte Aéreo, para los cuales se habían establecido las disposiciones correspondientes en el Convenio.⁵⁹

Además en septiembre de 1946 se creó el Departamento Radiotécnico Especial (COT), cuyo propósito era evaluar las comunicaciones, los recursos de navegación y las tecnologías de guerra que pudieran adaptarse a las necesidades de la aviación civil. 180 delegados y observadores procedentes de 29 Estados, estuvieron presentes en la primera reunión del COT, entre los participantes figuraban científicos, ingenieros, expertos en comunicaciones, pilotos y diversos especialistas técnicos militares y civiles.

"Durante los meses de septiembre y octubre los Gobiernos de Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos hicieron demostraciones con varios equipos relacionados con la aeronáutica, en Montreal: Farnbough,

⁵⁹Freer W. Duane. El Despegue después de Chicago Boletín OACI Serie Especial No. 9 Vol. II Montreal, 1991 Pág. 14

Great Malvern, y Bassingbourne, en el Reino Unido, en Nueva York, Indianápolis y otros lugares. Los miembros del COT en Indianápolis fueron testigos del despegue y aterrizaje automático de una aeronave 'Skymaster' y de un sistema de radar de vigilancia para el control del tránsito aéreo."⁶⁰

El COT, precursor del actual Comité Especial sobre Sistemas de Navegación Aérea del Futuro (FANS), creado por la OACI en 1983, resultó ser muy valioso para los planificadores de la OPACI y para los técnicos y científicos que intervenían en el desarrollo de la aviación civil a fines de los años cuarenta.

El Consejo Provisional de la OPACI celebró tres periodos de sesiones durante los primeros seis meses, en las que la más alta prioridad continuaba siendo la revisión y actualización de los Anexos Técnicos. Como resultado de los trabajos, se prepararon rápidamente los proyectos de ocho Anexos Técnicos:

-Febrero de 1946 - Mapas y Cartas Aeronáuticas (MAP), Meteorología (MET), Reglamento del Aire y Control del Tránsito Aéreo (RAC), Búsqueda y Salvamento (SAR).

-Mayo de 1946 - Aeronavegabilidad (AIR), Telecomunicaciones Aeronáuticas y Radioayudas para la Navegación Aérea (COM), Operaciones de los Servicios

⁶⁰Op. Cit. Pág. 17

Aéreos Internacionales (OPS), Licencias al Personal (PEL), Marcas de Nacionalidad y de matrículas de las Aeronaves (REG).

Los títulos de los anexos se fueron modificando, de acuerdo a su evolución, y se establecieron divisiones de estadística y facilitación, dependientes del Comité de Transporte Aéreo.

Otro de los asuntos de gran importancia era el de establecer una fecha y orden del día para el primer periodo de sesiones de la Asamblea Interina, a celebrarse en el Hotel Windsor en Montreal del 21 de mayo al 7 de junio de 1946. Estuvieron presentes 44 Estados contratantes, observadores de 10 Estados y de ocho organismos Internacionales.

Durante la Asamblea Interina, el Presidente del Consejo, el Dr. Warner rindió un informe sobre progresos logrados desde la Conferencia de Chicago:

-44 Estados habían firmado su aceptación al Acuerdo Interino de Aviación Civil Internacional.

-27 Estados habían aceptado el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales.

-14 Estados habían aceptado el Acuerdo relativo al tránsito aéreo internacional.

-8 Estados habían sometido instrumentos de ratificación del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

La Asamblea también trató el asunto de la elección de una sede permanente para la Organización. Siendo escogidas en primer lugar, Montreal, París, Ginebra, y una ciudad no identificada de China. Otro asunto fundamental incluido en los debates fué la elección del país que ocuparía la 21a. plaza entre los países de la Categoría A en el Consejo. Se eligió a Irlanda, de entre los aspirantes como Sudáfrica y Argentina, que acababa de ingresar como miembro del Consejo.

Otro asunto de máxima importancia que tomó la Asamblea fué la aprobación de la participación de Italia, que había formado parte de las potencias del Eje durante la guerra como observador. Por otra parte, se dió un paso adelante cuando se autorizó al Consejo Interino para que invitara a todos los Estados que habían pertenecido al Eje a participar en las reuniones de la OPACI, sin derecho a voto.

"En marzo de 1946 el Consejo solicitó a Irlanda que convocara a una reunión de los Estados interesados para estudiar las disposiciones de las operaciones aeronáuticas civiles en la región del Atlántico Norte Septentrional. Es entonces cuando se proyecta una división del mundo en 10 regiones de navegación aérea, eligiendo algunos Estados en los cuales se llevaría cabo las correspondientes reuniones regionales:

Atlántico Septentrional-Irlanda,

Europa Mediterránea-Francia,
El Oriente Medio-Egipto,
Asia Suroriental- India,
Pacífico Sur-Australia o Nueva Zelandia,
Pacífico Norte-China.

Los Estados sede para las demás regiones: el Caribe, el Atlántico Meridional, Sudamérica y el Africa-Océano Indico, se determinaron posteriormente."⁶¹

"La primera reunión de la región del Atlántico Septentrional en Dublín en 1946, fué la precursora de una serie de intensas reuniones de navegación aérea regionales que se llevaron a cabo durante los años de la OPACI: Europa Mediterránea, en París (1946); el Caribe, en Washington (1946); el Oriente Medio, en el Cairo (1946); y el Pacífico Meridional, en Australia (1947)."⁶²

Las reuniones regionales culminaron con el establecimiento de las Oficinas Regionales de la OPACI en Dublín, París, Melbourne, El Cairo y Montreal. La Oficina Regional de Montreal estaba adjunta a la Oficina de Navegación Aérea de la Sede, hasta 1957, año en que se trasladó a la Ciudad e México. La Oficina Regional de París se instaló en los locales de la antigua CINA, posteriormente

⁶¹Freer W. Duane. El Despegue Después de Chicago Boletín OACI Serie Especial No. 9 Vol. II Montreal, 1991 Pág. 17

⁶²Palmieri Ivanna EL Convenio de Chicagode 1944 y Sus Anexos Técnicos. XVIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial ALADA Brasil, 1994 Pág. 22

cuando la Organización permanente asumió el mando, se establecieron oficinas regionales adicionales y se trasladaron algunas a otras ciudades.

Entre los asuntos más urgentes a ser tratados por la OPACI, se encontraba el establecimiento y funcionamiento de aerovías, instalaciones y servicios para el corredor aéreo transoceánico de más tráfico en el mundo: el Atlántico Septentrional, era el asunto más. Debido a ello, la OPACI convocó a una conferencia especial sobre el tema, a celebrarse en Londres en septiembre de 1946.

"Nueve de los Estados miembros de la OPACI involucrados al respecto: Bélgica, Canadá, Francia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Suecia, Reino Unido, y los Estados Unidos; participarían en forma directa apoyando económicamente la operación permanente de las estaciones necesarias sobre buque."⁶³

Debido en gran medida a que ningún organismo internacional tenía la autoridad para imponer cobros por los servicios del corredor, además de que no se había previsto ningún sistema en la Conferencia de Chicago, se idearon contribuciones financieras en forma de derechos impuestos al usuario que aceptara voluntariamente el sistema de cobro.

La infraestructura de navegación aérea del Atlántico Septentrional, con apoyo colectivo fué uno de los

⁶³Freer W. Duane, El Despegue Después de Chicago Boletín OACI Serie Especial No. 9 Vol. II Montreal, 1991 Pág. 19

logros más importantes de los años de la OPACI. El apoyo organizado y multinacional fué indispensable para el buen funcionamiento de los servicios de búsqueda y salvamento, de control de tránsito aéreo complementario, de navegación y meteorológico prestado por los 13 buques que operaban en el Océano Atlántico.

Los 13 buques estaban ya en posición y en funcionamiento en 1949, constituyendo así los pilares de la primera época de navegación aérea del Atlántico Septentrional al servicio de la OPACI, que estuvieron al servicio de la comunidad internacional por casi 40 años.

La OPACI funcionó como una organización provisional desde el 6 de junio de 1945 hasta el 4 de abril de 1947, 30 días después de haberse depositado la 26a. ratificación del Convenio de Chicago, según se estipulaba en el mismo.

En esa fecha se inició formalmente la existencia de la Organización de Aviación Civil Internacional permanente. Así, lo que se había planeado como el Segundo Periodo de Sesiones de la Asamblea de la OPACI, en mayo de 1947, se convirtió en el 1er. Periodo de Sesiones de la Asamblea de la OACI, que curiosamente, también tuvo lugar en el Hotel Windsor de Montreal con 46 Estados contratantes.

Mientras la OPACI desarrollaba rápidamente los medios de aplicación de los conceptos universales

originados en Chicago y se tomaba la iniciativa para establecer una red de rutas aéreas y una infraestructura de navegación aérea mundial. LA CINA, que había funcionado ininterrumpidamente desde 1922; a excepción del periodo de la Segunda Guerra Mundial en que varios de sus miembros fueron hechos prisioneros en campos de concentración; en 1946 todavía prestaba servicios a 33 Estados.

En su última reunión, celebrada en Dublín, en octubre de 1946, la CINA tomó las medidas necesarias para clausurara sus labores y creó un 'Comité de Liquidación'. Dicho comité de la CINA, no solamente estructuró un plan de terminación de la organización, sino que desarrollo un modelo de 'Fórmula de Denuncia', a fin de que los Estados miembros pudieran desligarse de los compromisos que habían contraído en el Convenio de París de 1919.

En cuanto al Convenio Panamericano de 1928, al cual 11 Estados se habían suscrito, nunca implicó el establecimiento de una secretaria oficial o de una estructura de funcionamiento que hiciera necesario un plan tan elaborado para su liquidación. Sin embargo, se solicitó a los Estados miembros denunciarlo. Esto ocurrió al tiempo que ingresaron como miembros libres a la OACI, tan pronto como ésta se estableció formalmente.

La idea de la existencia de una organización provisional para crear un puente entre la celebración de la Conferencia de Chicago y el momento en que se depositara

la 26a. ratificación al convenio. También fué importante el hecho de que la Segunda Guerra Mundial terminara justamente el día anterior a la primera reunión del Consejo Interino, que dió un excelente impulso a la OPACI.

Los cimientos que se habían establecido en Chicago y en los meses que siguieron habían permitido que la comunidad de aviación civil internacional se uniera con una clara comprensión de los objetivos de creación de la OACI. Al ser la primera organización de su género de la posguerra que se ponía en marcha, la OPACI llevó muy en alto la bandera del internacionalismo.

El surgimiento y desarrollo de la OPACI, posteriormente de la OACI, como un organismo especializado de las Organización de las Naciones Unidas, atendía además de una necesidad de reglamentar una actividad que no reconoce fronteras como lo es la aviación civil, un intento de los principales bloques político-económicos, por conciliar intereses comununes en aras de la seguridad y desarrollo de la aviación civil internacional.

CAPITULO SEGUNDO

"EL CONVENIO DE

CHICAGO FRENTE AL

DERECHO

INTERNACIONAL"

2.1 EL CONVENIO DE CHICAGO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL.

El presente inciso, tiene como objetivo determinar cual es le procedimiento internacionalmente aceptado, aplicable a los fines de la celebración, firma, ratificación y entrada en vigencia de los tratados internacionales. Así como determinar según el derecho de los tratados, la jerarquía jurídica de las partes integrantes del acuerdo internacional y que mecanismos de derecho internacional resultan aplicables, en el caso del Convenio de Chicago.

Intentaremos también de analizar la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados aplicada al Convenio de Chicago y trataremos de establecer si los anexos forman parte del cuerpo del acuerdo o si pudiesen ser considerados como documentos independientes o enmiendas al convenio. Y en segundo lugar si el procedimiento del origen de los anexos se ajusta a lo dispuesto por el Derecho de los Tratados, y si el alcance del presente trabajo lo permite, determinar la naturaleza jurídica de los Anexos al Convenio de Aviación Civil Internacional.

Establecidas las bases del análisis, la primera pregunta es si para la puesta en vigencia de los Anexos al Convenio de Chicago en cada Estado se hace necesario recurrir al procedimiento de la ratificación por ley, o la aplicación se produce de manera instantánea cuando no se hayan notificado diferencias en virtud de las disposiciones del propio Convenio de Chicago.

2.1. TEORÍA MONISTA Y DUALISTA

Tanto para aquellos que consideren que resulta suficiente la ratificación del Poder Ejecutivo para la entrada en vigor de un Tratado Internacional (teoría monista), como para aquellos que sostengan que resulta necesario un acto legislativo interno para la entrada en vigor, y aplicación en cada Estado (teoría dualista),⁶⁴ dicho acto ha sido cumplido o no, en oportunidad de la firma del Convenio de Aviación Civil Internacional, en Chicago en 1944 y en la fecha de cada ratificación, aceptación, o adhesión con posteridad en virtud de una ley interna.

La importancia de esta controversia radica principalmente en que el nivel de aplicación real del Convenio de Chicago con sus 18 Anexos Técnicos, en nuestro país, genera o no responsabilidad internacional por incumplimiento de las disposiciones de la OACI, además de las implicaciones jurídicas y prácticas de la falta de aplicación de las normas detalladas en los Anexos al Convenio de Chicago.

Ubicándonos en la postura de que es necesario un acto legislativo interno en cada Estado para la aplicación de los Anexos, indefectiblemente debemos considerar a los mismos como documentos internacionales autónomos, o bien como enmiendas al Convenio de Chicago, en cuyos supuestos sería factible requerir de una nueva ratificación en cada uno de los Anexos al Convenio de Chicago.

⁶⁴Seara Vazquez, Modesto Derecho Internacional Público

La Convención de Viena de 1969 fué producto de los trabajos realizados por la CDI (Comisión de Derecho Internacional) creada para dar cumplimiento a lo dispuesto por el primer párrafo del Artículo 13 de la Carta de las Organización de las Naciones Unidas.

La idea original de establecer el derecho de los tratados, trató de plasmarse en una especie de código de carácter general, para evitar darle a estos principios de derecho internacional consuetudinario la forma de una Convención. Esta postura luego fué modificada y en el informe que en 1962 se presentó a la Asamblea de las Naciones Unidas se reveló un proyecto de artículos que habrían de conformar la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Finalmente en la Segunda sesión de Viena el 22 de mayo de 1969 se concluyó la aprobación y firma de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, conformada por un Preámbulo, 85 artículos y un Anexo.

El art. 31 de dicha Convención consagra una regla general de interpretación de los tratados, complementadas con los arts. 32 y 33.

Dice el art. 31

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los

términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado el contexto comprenderá además del texto, incluido su preámbulo y anexos.

A) Todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concretado entre las partes con motivo de la celebración del tratado.

B) Todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por los demás como instrumento referente al tratado.

3) Juntamente con el contexto deberá tenerse en cuenta

A) Todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de las disposiciones.

B) Toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado.

C) Toda norma pertinente de derecho internacional aplicable a las relaciones entre las partes.

4. Se dará al término un sentido especial si consta que tal fué la intención de las partes.

Es pertinente destacar que en la Conferencia de Viena el delegado argentino José María Ruda sostuvo que esta regla de interpretación tiene como finalidad reafirmar el principio Pacta Sunt Servanda, y evitar que los Estados

mediante sus propios medios de interpretación puedan eludir el cumplimiento de sus obligaciones en la ejecución de los tratados (ONU/Conf. 39/11 p.197)⁶⁵

Esta Convención ratificada por nuestro país el 23 de junio de 1969, estableciendo como tal el derecho aplicable a todos los tratados celebrados por los Estados Unidos Mexicanos.

El valor de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, como fuente de derecho internacional, es innegable, y tiene una importancia fundamental en la codificación de dicho derecho, pues sus normas apuntan a crear reglas claras y uniformes de interpretación sobre los actos jurídicos necesarios para regular las relaciones internacionales y a salvaguardar la estabilidad de las relaciones contractuales entre los Estados (ONU A/Conf. 39/11 p. 198)⁶⁶

En base a lo anterior, podemos afirmar que la Convención de Viena de 1969 es la fuente de interpretación más certera que ofrece el derecho internacional público, a fin de evaluar jurídicamente cualquier cuestión relativa a la interpretación, forma y procedimiento a que deben ajustarse los acuerdos internacionales y del contenido de las disposiciones podríamos inferir la parte medular de los principios de derecho internacional aplicables a la solución de cualquier controversia interpretativa, como lo es, en este caso, establecer la naturaleza

⁶⁵ Moyano Bonilla, César. Relación de las Convenciones internacionales sobre las Leyes Internas
Pág. 4

⁶⁶ Kelsen, Hans. Principios de Derecho Internacional Público p. 89

jurídica de los Anexos al Convenio de Chicago y sus mecanismos de aplicación.

La Convención de Viena de 1969 es el primer instrumento jurídico donde se encuentra el concepto de *Tratado*, que no se había utilizado en la anterior Convención de la Habana de 1928 sobre el derecho de los tratados.

Según el art. 2 se entiende por Tratado

“...un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos cualquiera que sea su denominación particular.”⁶⁷

Haciendo un breve análisis de los elementos de la definición podríamos decir que por acuerdo internacional debemos entender el acto de llegar a un entendimiento, o a la conjunción de una comunidad de opinión o de voluntad.

Es conveniente destacar que el acuerdo o la manifestación de voluntad común de las partes contratantes es lo que permite diferenciar al tratado de otros actos que llevan a cabo los Estados pero sin que sean producto de esa voluntad común. Respecto al requisito de ser celebrado por escrito, tanto el proyecto como la Convención de Viena emplean el vocablo de *Tratado* para referirse exclusivamente a los acuerdos internacionales celebrados en forma escrita, aunque sin quitarle valor jurídico a los acuerdos verbales permitiendo la aplicación

⁶⁷kelsen, Hans. Op. Cit. p. 96

de los mismos en cualquier norma de la Convención a las que estuviere sometido en virtud del derecho internacional.

Si bien el texto de la Convención se refiere a los acuerdos celebrados entre Estados, no le quita valor jurídico y permite la aplicación de sus normas a los acuerdos celebrados por otros sujetos de derecho internacional, en virtud de lo dispuesto por el art. 3.

En cuanto al hecho de ser regido por el derecho internacional, esta exigencia fué incluida por G. Fitzmaurice, como relator especial es su primer proyecto de la Convención y adoptada como exigencia en el texto definitivo, por cuanto era un elemento esencial, que había de mencionarlo expresamente en cualquier definición o explicación de esos términos.⁶⁸

Lo anterior con el fin de establecer la exigencia para las partes de la intención de crear obligaciones en base al derecho internacional.

En lo referente a que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, la norma quiere expresar que a toda forma en que se acuerde internacionalmente la aplicación del derecho de los tratados de la manera descrita debe ser considerada como tratado.

Por último cualquiera que sea su denominación, implica como se afirmara en el reglamento de la Asamblea General de la ONU, que tanto en la práctica como en la doctrina

⁶⁸ Op. Cit. p. 112

internacionales las denominaciones son irrelevantes en tanto el acuerdo produzca efectos jurídicos.

Resulta interesante destacar en este punto que esta definición de tratado mereció algunas críticas apuntando precisamente a uno de los temas que nos ocupan en este inciso, en palabras del delegado panameño Méndez Guardia:

“Los países cuya constitución exija la ratificación parlamentaria de todos los tratados, deberán meditar acerca de los siguientes considerandos: Primero, si todo acuerdo internacional escrito es un tratado, entonces todos tendrán que ser ratificados por el órgano legislativo, a menos que se enmiende la Constitución o que cada Estado de su definición del vocablo Tratado, en forma tal que se haga inoperante el acuerdo...”⁶⁹

Sin embargo, no creemos que la exigencia de la ratificación legislativa sea un elemento relevante para atacar la definición contenida en la Convención, que fue aprobada por noventa y cuatro votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones, sino más bien por un problema de técnica legislativa que trataremos más adelante.

De lo anterior se desprende, sin duda que el Convenio de Chicago, aun cuando sea anterior, debe ser considerado como un tratado internacional en los términos y con el alcance previsto en la Convención de Viena.

⁶⁹ ONU Doc. A (Conf. 39) p. 79

Ahora que ya hemos dejado sentado que debe entenderse por tratado, según la correcta interpretación del texto de Viena y sus antecedentes, el siguiente punto es que debemos entender por anexo de acuerdo al derecho de los tratados.

2.2. REFLEXIONES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ANEXOS TÉCNICOS AL CONVENIO DE CHICAGO.

Para considerar correctamente la naturaleza jurídica de los anexos, partamos de la premisa de que ellos establecen normas complementarias al texto del acuerdo, donde en forma particular se desarrollan determinadas cuestiones que hacen el contexto del Tratado. Dice Díez de Velasco que, "los Anexos son al Tratado, lo que los reglamentos a las leyes internas..."⁷⁰

Durante la sesión 766 del 15 de julio de 1964 de la Comisión de Derecho Internacional, su presidente, el italiano Roberto Ago, al comentar algunas observaciones formuladas por Manfred Lachs, afirmó:

"...que cuando un anexo constituye un instrumento internacional de algunas de las partes, forma parte entonces del contexto. En el caso de un tratado de navegación aérea, por ejemplo, si la ruta aérea de que se trate se especifica en un anexo al tratado, es evidentemente imposible interpretar el tratado sin tomar en consideración el anexo"⁷¹

Siguiendo este razonamiento sería prácticamente imposible aplicar un tratado que reglamenta ciertas disposiciones que hacen al contexto a través de sus anexos, sin aplicar dicha reglamentación, como en el caso del Convenio de Chicago. Así como también resultaría forzada la interpretación si un Estado se

⁷⁰ Bonilla Moyano, César. *Op. Cit.* Pág. 197

⁷¹ ONU Sesión. 766 p. 297

comprometiera al cumplimiento de lo dispuesto en un tratado, sin obligarse al cumplimiento de los anexos que reglamentan sus normas, o se pretendiera aplicar a ellos un procedimiento independiente.

Con estas afirmaciones pretendemos avalar la teoría de que el tratado está conformado por un todo, compuesto por un preámbulo, el articulado y sus anexos. Así como también por todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concretado entre las mismas partes con motivo de la celebración del tratado⁷²

De igual modo, tienen la misma fuerza vinculatoria todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como un instrumento referente al tratado.

Hasta aquí queda claramente definido por el art. 31 de la Convención de Viena, la doctrina y la jurisprudencia internacionales que: “un tratado debe interpretarse teniendo en cuenta el preámbulo, los artículos y los anexos que hagan el contexto y que obliguen a las partes.

Ahora bien, si además un tratado internacional puede conformarse en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos cualquiera que sea su denominación, podemos inferir que los anexos serían parte del Convenio de Chicago, como cuerpo del mismo tratado internacional, ya que

⁷² Kelsen, Hans. Principios de Derecho Internacional Público p. 94

reúne los requisitos de ser un acuerdo escrito, celebrado entre los Estados y regido por el derecho internacional.

Por otro lado según el art. 37 del Convenio de Aviación Civil Internacional, es facultad de la OACI, como órgano ejecutor de la aplicación del Convenio, adoptar y enmendar oportunamente las normas internacionales y los procedimientos recomendados en determinados temas, 'que precisamente son materia de los anexos, cuando se juzgue adecuado.

Estas materias, cuya regulación fué delegada por los Estados firmantes del tratado al organismo internacional de aplicación de Chicago, son precisamente las que conforman los Anexos cuya naturaleza tratamos de establecer.

Hasta el momento parece claro que los Estados han aceptado estos contenidos como parte del Acuerdo Internacional y que el procedimiento para su elaboración y adopción sería materia del órgano ejecutor, en virtud de una delegación expresamente consentida por los Estados parte, para su inmediata entrada en vigor, sin perjuicio de la notificación de diferencias prevista en el art. 38 que analizaremos más adelante.

En el mismo sentido el inciso l del art. 54 del Convenio de Chicago confiere al Consejo de la OACI, la facultad de adoptar de acuerdo con las disposiciones del Capítulo VI lo previsto en los Anexos, y notificar a los Estados contratantes la adopción de dichas disposiciones.

Concordante con el inciso m del mismo artículo que nos remite al art. 90 del Capítulo XX, pareciera establecer un

procedimiento automático de entrada en vigor de los Anexos o sus enmiendas, en un plazo mínimo de 3 meses posteriores a la notificación, salvo que exista una desaprobación mayoritaria de los Estados.

Este procedimiento se complementa con lo dispuesto en el art. 38 que establece un plazo para la notificación de diferencias, relativas a la imposibilidad de aplicación de lo establecido en el Anexo o su enmienda, lo cual avala la teoría de que la adopción y entrada en vigor sería automáticas. De no ser así, si para la entrada en vigor de lo dispuesto en un Anexo se requiriera de algún acto legislativo positivo que lo haga aplicable a los Estados parte, carecería de sentido la notificación de diferencias. Es decir, que según lo expuesto, cada Estado al firmar y ratificar el Convenio de Chicago ha comprometido su consentimiento de aceptar, en la medida de sus posibilidades, la regulación internacional de ciertas materias a través de un procedimiento automático de creación, actualización y puesta en vigencia, en virtud de una delegación expresa del órgano ejecutor del Convenio.

En base a lo anteriormente expuesto, tanto para aquellos que consideren que resulta suficiente la ratificación del Poder Ejecutivo para la entrada en vigor de un Tratado Internacional (teoría monista), como para aquellos que sostengan que resulta necesario un acto legislativo interno para la entrada en vigor, y aplicación en cada Estado (teoría dualista), dicho acto ha sido cumplido o no, en oportunidad de la firma del Convenio de

Aviación Civil Internacional, en Chicago en 1944 y en la fecha de cada ratificación, aceptación, o adhesión con posteridad en virtud de una ley interna, tal como quedo expuesto en uno de los puntos expuestos anteriormente.

Quedan los Anexos excluidos de dicha discusión en principio por que no pueden ser considerados como acuerdos internacionales independientes, sino parte originaria del Convenio de Chicago y su contexto, en virtud de una facultad expresamente delegada del Organismo Internacional para reglamentar ciertas materias especificas del Tratado con el fin de lograr uniformidad en la aplicación.

Restaría por considerar, que sucede cuando lo regulado por los anexos pudiera funcionar como una enmienda a las disposiciones del tratado, o bien cuando las disposiciones del anexo imposibles de aplicar para los Estados parte.

2.2.1. EL CONSENTIMIENTO DE OBLIGARSE

Retomando la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, y para sustentar aún más la postura de que los anexos forman parte originaria del Convenio de Chicago, consideremos cuales son los requisitos para la concreción de un Tratado Internacional.

Dice la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su art. 2 inciso b:

“Se entiende por ratificación, aceptación y adhesión según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento de obligarse por un tratado.”

“Se entiende por Estado contratante a aquel que ha consentido en obligarse por un tratado haya o no entrado en vigor, mientras que se considera Estado parte a aquel respecto del cual, el tratado esta en vigor”⁷³

Nuestro país es Estado contratante y Estado parte del Convenio de Aviación Civil Internacional, junto con 167 Estados más en todo el mundo. Estas disposiciones resaltan el valor del consentimiento como elemento de las contrataciones internacionales, la fuerza de dicho consentimiento esta avalada por el art. 46 del mismo texto que expresa:

”El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una

⁷³ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados art. 2 inc. F y G

disposición de derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno”

Solo se admiten como vicios según los art. 48 y 53 el error, el dolo, la corrupción del representante del Estado, la coacción sobre el representante de un Estado, la amenaza, la incompatibilidad con normas imperativas del derecho de gentes.

Ahora bien, será suficiente para la aplicación de un Tratado internacional el consentimiento de obligarse expresado por el poder ejecutivo o en la expresión de dicho consentimiento, se hará necesario un acto legislativo interno que apruebe el tratado y lo haga aplicable a dicho Estado.

En principio pareciera claro que la facultad conferida por la Constitución al Poder Ejecutivo para celebrar tratados internacionales en el art. 89 constitucional, otorgaría suficiente fuerza vinculatoria al consentimiento expresado en la celebración. Si bien, esta cuestión puede analizarse desde una doble perspectiva, desde el punto de vista del Derecho Internacional, y desde la óptica del Derecho Interno de cada Estado, en opinión personal en ningún caso podría atacar la validez del consentimiento de obligarse por un tratado internacional comprometido por quien tiene constitucionalmente la facultad para hacerlo.

Por cuanto hemos dicho que los Anexos forman parte del Convenio de Chicago y no son documentos internacionales autónomos que impliquen la necesidad de una ratificación independiente, creemos que esta discusión de larga data merece algún comentario.

Entendemos que este es un problema de técnica legislativa de cada Estado, y no como tradicionalmente se ha planteado, un tema de supremacía jurídica entre el derecho interno y el derecho internacional. Tal vez desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, se trate de otorgar prelación a los tratados por encima de las leyes, y de hecho esto parece surgir del contenido del texto de la Convención de Viena, y de lo que se ha elaborado en materia de interpretación de los tratados, incluso el art. 27 de la Convención citada expresa:

“Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado...”

Sin embargo, vale la pena insistir en que el derecho positivo interno de cada Estado tiene la facultad válida de optar entre diferentes técnicas de incorporación. Aunque hay que aclarar que esta incorporación automática procede siempre que el tratado presente normas jurídicas de aplicación en el derecho interno y siempre que el propio tratado no haya previsto expresamente la necesidad de un acto legislativo interno que lo complete.

“En el caso del Convenio de Chicago y sus 18 Anexos Técnicos, no se cumplen ninguno de los 2 supuestos, por cuanto

de su texto no surge la necesidad de recurrir a la ley interna para los efectos de su aplicación. Además también puede afirmarse de manera categórica que los Anexos son parte originaria del Convenio de Aviación Civil Internacional”⁷⁴

A efectos de sustentar la postura de que los Anexos Técnicos al Convenio de Chicago tienen la misma jerarquía jurídica del tratado internacional, falta describir cual es el procedimiento de formación de los Anéxos de Chicago y evaluarlos desde el punto de vista del derecho internacional y conforme a la interpretación que ofrece el derecho de los tratados.

⁷⁴ Palmieri, Ivana. El Convenio de Chicago de 1944 y sus Anexos Técnicos. p. 10

2.2.2 PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LOS ANEXOS

El Convenio de Aviación Civil Internacional, le dedica el Capítulo VI a establecer la materia que habrá de conformar los Anexos al Convenio. Para proceder a la conformación de dichos anexos, como mencionábamos anteriormente, *“una delegación expresa de las facultades de los Estados conferidas al organismo internacional (OACI) para adoptar y enmendar oportunamente las normas internacionales y los procedimientos recomendados aplicables a dicha materia, así como todo aspecto que se relacione con la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea que en determinado momento se juzgue necesaria y oportuna.”*⁷⁵

De la norma anterior podemos concluir que además de las materias enumeradas en los once incisos del artículo, puede constituir materia de un anexo toda cuestión de interés para la navegación aérea internacional.

“En una interpretación más amplia de la norma mencionada, a los efectos de dicha interpretación resulta aplicable el art. 31 de la Convención de Viena, que sostiene que en la interpretación de los tratados internacionales deberán comprenderse el preámbulo, el articulado y los anexos.”⁷⁶

“El preámbulo de un tratado internacional no debe entenderse como un simple prólogo o introducción, su texto es

⁷⁵ Convención de Chicago art. 37

⁷⁶ Palmieri, Ivana. Op. Cit. p. 14

de importancia fundamental, así Jolk, citado por José Corrientes, en un estudio monográfico, dice que el conocimiento de la razón de ser del tratado, y el descubrimiento de la *ratio legis* son los motivos principales de la consideración de un preámbulo.⁷⁷

En el estudio que nos ocupa en esta parte, la intención y la razón de ser de los Anexos Técnicos aparecen claramente en todo el cuerpo del tratado. El preámbulo del Convenio de Chicago, resulta en sus postulados compatible con el art. 37 del mismo texto internacional, por cuanto deja manifiesta la necesidad de lograr que la aviación civil internacional se desarrolle de manera segura y sistemática, estableciendo la necesidad de que para ello, es necesaria la cooperación internacional.

Es precisamente la finalidad de los Anexos, lograr que la aviación se desarrolle de manera segura y ordenada, tratando de obtener el más alto grado de uniformidad en los reglamentos normas, procedimientos y organización relacionados con las aeronaves, personal, rutas y servicios auxiliares a fin de mejorar la navegación aérea internacional.

Del texto mismo el Convenio de Chicago se desprende la necesidad de uniformar a nivel internacional las normas y métodos recomendados aplicables a la aviación civil, así como la necesidad de establecer pautas concordantes hacia la paz, la seguridad, eficiencia y protección del medio ambiente en la navegación aérea.

⁷⁷ Moyano, Bonilla. La Interpretación de los Tratados Internacionales. p. 57

A continuación trataremos de condensar el procedimiento de formación de las normas y métodos recomendados que conforman los Anexos.

“A iniciativa de la Comisión Internacional de Navegación Aérea, a propuesta de los grupos de trabajo o de alguno de los Estados parte del Convenio, se estudian los temas que preocupan a la aviación civil internacional, de dicho estudio surge un principio de propuesta para someter a tema de consideración de los Estados miembros. Cada Estado debe evaluar la cuestión y emitir sus opiniones al respecto, conformándose en base a las contestaciones recibidas un proyecto de Anexo o enmienda a uno ya existente, el cual se transmite nuevamente a los Estados parte para que se emita una opinión en general y en particular para cada una de las disposiciones proyectadas. Posteriormente las respuestas de los Estados son analizadas por los expertos y miembros de la Comisión, surgiendo en base a ese análisis el texto del Anexo.”⁷⁸

El procedimiento no puede ser objetado desde el punto de vista del derecho de los tratados, puesto que es realizado con la participación de los Estados miembros, es un procedimiento escrito, regido por el derecho internacional, que permite la negociación y la expresión de opiniones sobre materias previstas en el texto del acuerdo y, básicamente porque forma parte del contexto en el que debe interpretarse en Convenio de la OACI.

⁷⁸ Palmieri, Ivana. Op. Cit. p.16

Desde el punto de vista estrictamente formal, tampoco sería válido cuestionar el procedimiento de aprobación de los Anexos, por cuanto los Estados firmantes del Convenio de Chicago han consentido expresamente en delegar a la OACI la conformación y revisión de éstos.

Por lo anterior podemos concluir que en el proceso de formación de los Anexos nada resulta violatorio a lo dispuesto en el Convenio de Chicago y nos permite afirmar que según el derecho de los tratados, el Anexo es parte del tratado original y se va incorporando, a medida que se hace necesario, y en cumplimiento de lo enunciado en el preámbulo y en el mismo texto del acuerdo, a través de un procedimiento establecido por el órgano internacional a quien expresamente se le ha conferido la facultad para hacerlo.

Finalmente, los Estados al firmar, ratificar o adherirse al Convenio de Aviación Civil Internacional, se han obligado al cumplimiento del tratado en todas sus partes, incluidos los anexos, el Anexo 16 de Protección Ambiental en la Aviación no es la excepción.

En tal sentido, nuestro país ha ratificado el Convenio de Chicago, por lo cual también tiene la responsabilidad a la luz del derecho internacional de incorporar en sus leyes y reglamentos internos las disposiciones señaladas en los 18 Anexos Técnicos del Convenio de Chicago, incluyendo el Anexo 16 Protección Ambiental en la Aviación.

2.2.3 NOTIFICACIÓN DE DIFERENCIAS.

De alguna manera podríamos considerar que la notificación de diferencias prevista en el Convenio de Chicago, como procedimiento para comunicar la imposibilidad de aplicación y cumplimiento de alguna de las disposiciones contenidas en los Anexos, funcionaria como una reserva de acuerdo al derecho de los tratados.

“Si bien el art. 19 de la Convención de Viena, establece que un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado internacional o de adherir el mismo, a menos que ésta esté prohibida o sea incompatible con el objeto y fin del tratado; el sistema utilizado para la conformación y entrada en vigor de los Anexos, es bastante particular, pero siempre dentro del derecho internacional vigente aplicable al caso.”⁷⁹

Si pretendemos encuadrar la naturaleza jurídica de los anexos, en el contexto del Derecho que rige los Tratados Internacionales, es necesario analizar desde la misma óptica jurídica el procedimiento de notificación de diferencias que también es parte de la génesis de dichos instrumentos como parte del derecho internacional.

Como hemos dejado asentado el una de las hipótesis, el Anexo es parte del cuerpo del Convenio de Chicago, y su formación ha sido conferida, en virtud de una delegación

⁷⁹Palmieri, Ivana. Op. Cit. p. 22

expresa, al organismo creado por el mismo tratado. También hemos sostenido en una de las hipótesis que su aceptación y entrada en vigor, habría de ser automática en virtud de constituir una especie de reglamentación de las disposiciones del tratado.

Ahora bien, ¿Qué sucede con aquellos Estados parte del Convenio de Chicago que manifiestan su imposibilidad de aplicar o dar cumplimiento a las disposiciones del Anexo; cuando éstas constituyen la materia a regular por el mismo en virtud de las normas del Convenio de Chicago?

Hipotéticamente, si un Estado al momento de aceptar, ratificar o adherirse a un Tratado no conocía la materia de lo regulado por el anexo, evidentemente no podría manifestar su reserva en el momento de aceptar, ratificar o adherir.

Es más el Convenio de Chicago no admite reservas, por lo que de cualquier manera, y aún cuando los anexos hubieran formado parte del texto original, no hubiesen podido ser objeto de reserva alguna.

Sin embargo, se ha establecido en forma expresa, la posibilidad de notificar diferencias en caso de imposibilidad de cumplimiento de lo dispuesto por el Anexo, notificación que deberá cursarse a la OACI en la forma establecida. Este procedimiento desde el punto de vista del derecho internacional podría llegar a interpretarse como una reserva.

Sin que la interpretación resulte forzada, notemos que el art. 20 de la Convención de Viena, en su tercer párrafo expresa que, "cuando el tratado sea un instrumento constitutivo de una

organización internacional, y a menos que en el se disponga otra cosa, la reserva exigirá la aceptación del órgano competente de esa organización”⁸⁰

Este es precisamente el procedimiento establecido por el tratado para aceptar la notificación de diferencias expresadas por los Estados que manifiesten dentro del plazo establecido la imposibilidad de incumplimiento de lo dispuesto en el Anexo. Y dado que se ha delegado expresamente, la elaboración y puesta en vigencia de los anexos en la OACI, a través del procedimiento de consulta y aprobación tácita antes descrito, creemos que los Estados, también tácitamente, han delegado la facultad de evaluar y aceptar las diferencias notificadas.

“Se evita así, el largo proceso de aceptación y objeción, que según el derecho de los tratados, cada Estado parte, debería realizar ante la notificación de diferencias o la reserva manifestada, al momento de aceptar el contenido de cada anexo. En nada afecta este procedimiento a los efectos jurídicos de la reserva o de la diferencia notificada, respecto de las relaciones entre los Estados, y de la fuerza vinculatoria del resto de las disposiciones del tratado”⁸¹

En definitiva, también se ha delegado a la OACI, la potestad de los Estados parte, en lo que hace al procedimiento de reservas, que en una interpretación amplia, podría considerarse como la notificación escrita, por la cual, un Estado parte

⁸⁰ Moyano Bonilla. Prelación de las Convenciones Internacionales sobre las Leyes Internas p.68

⁸¹ Palmieri, Ivana. Op. Cit. p. 26

manifiesta la imposibilidad de dar cumplimiento a una o varias de las disposiciones del tratado.

“Es razonable, que se haya preferido utilizar la expresión *notificación de diferencias*, en lugar de reserva, por cuanto ésta última podría dar lugar a ciertas controversias interpretativas, teniendo en cuenta el carácter de las disposiciones del Convenio de Chicago, y la necesidad de preservar la fuerza vinculatoria de dichas normas.”⁸²

No obstante, desde el punto de vista jurídico y conforme a los procedimientos de interpretación aplicables al derecho internacional, considerar a las mismas como verdaderas reservas, aunque se haya establecido un procedimiento particular, dada la particular naturaleza del proceso de conformación de los Anexos, y la peculiar característica de sus disposiciones.

Teniendo en cuenta las reglas generales de interpretación de los tratados internacionales, vemos que nada se opone a la hipótesis inicial, ya que el principio rector de la interpretación de los tratados internacionales, es la buena fe *Pacta sunt Servanda*, y en virtud de ella se pretende dar a los términos del tratado un sentido ético-moral unido a la voluntad e intención de los Estados contratantes.

La interpretación del texto de un tratado internacional, “deberá hacerse conforme al sentido corriente de los términos, es decir en el sentido usual que ellos tienen en el lenguaje

⁸² *Ibidem.* pág. 29

corriente, salvo que sean utilizados expresamente en un sentido técnico preciso”⁸³

“Por sentido usual o corriente habrá de interpretarse el sentido que tiene entre las partes y siempre dentro del contexto del tratado. Fundamentalmente toda interpretación de los términos debe adecuarse al objeto y fin del tratado, es decir el propósito que tuvieron las partes al obligarse por el mismo. De todos estos elementos se desprende que el procedimiento de notificación de diferencias, puede válidamente ser interpretado como una reserva desde el punto de vista del derecho de los tratados.”⁸⁴

este procedimiento, en un sentido corriente, pone de manifiesto al igual que la reserva, la voluntad de obligarse por las disposiciones del tratado, y por otro lado, la manifestación fehaciente de la imposibilidad de dar cumplimiento a ciertas disposiciones. Incluso dentro del contexto del Convenio de Chicago, resulta razonable otorgar esta facultad a los Estados parte en relación a los anexos, por la particularidad de su procedimiento y la naturaleza de sus disposiciones.

En razón de que no resulta incompatible con el objeto y fin del acuerdo, este procedimiento habrá de ser preservado y perfeccionado, como forma de mantener la vigencia y aplicación del tratado, en pos de la uniformidad y unificación legislativa que requiere la comunidad internacional en esta materia.

⁸³ Oppenheim, Tratado de Derecho Internacional Público. p. 112

⁸⁴ Palmieri, Ivana. Op. Cit. p. 32

Aún cuando se prefiera la expresión *notificación de diferencias* a la de reservas, en opinión personal el sentido de ambas es análogo desde el punto de vista interpretativo, y esto resulta importante, para el caso de que pudiera plantearse alguna controversia al respecto.

En conclusión podemos determinar que, los Estados parte del Convenio de Chicago han establecido un procedimiento simple de reservas en relación a los Anexos Técnicos, procedimiento cuya evaluación y aceptación ha sido también delegada al organismo ejecutor del Tratado, la OACI, encargado también de la elaboración y puesta en vigencia de los mismos.

2.2.4 ENMIENDAS

Finalmente nos restaría considerar el caso de que alguna de las disposiciones de los Anexos pudiera funcionar como una *enmienda* al Convenio de Chicago.

Dicho instrumento internacional, prevé expresamente un procedimiento relativo a las enmiendas en su art. 94; procedimiento que se aplica cuando se pretende modificar, ampliar, suprimir o reformar; alguna de las disposiciones ya existentes, o bien introducir una nueva dentro del texto original del tratado.

Estas enmiendas una vez aprobadas, tiene por objeto obligar a todos los Estados parte del acuerdo, por lo que se hace necesario, como lo dispone la Convención de Viena en su art. 40, la participación de todos los Estados miembro del acuerdo multilateral.

En este inciso abordaremos lo que se relaciona con la posibilidad de que el contenido del anexo pudiera ser considerado como una enmienda al Convenio de Chicago.

En principio, por la naturaleza y forma de las normas que componen los anexos, pareciera difícil determinar a priori tal conclusión, dado que como surge del estudio de las disposiciones y del carácter generalmente técnico de sus normas, estos adquieren un sentido pragmático, y funcionan con carácter reglamentario y hasta casi explicativo en muchos casos del funcionamiento de ciertos aspectos relativos a la aviación civil.

“Los Anexos contienen pocas normas o disposiciones legales, en el sentido jurídico del término, y que en general la mayoría de sus disposiciones aparecen como simples recomendaciones, apuntando fundamentalmente a la uniformidad en la aplicación de ciertos criterios o métodos aprobados como convenientes para el desarrollo y evolución de la Aviación Civil.”⁸⁵

Dado que, el art. 37 del Convenio de Chicago confiere a la OACI la facultad de adoptar o enmendar oportunamente las normas, métodos recomendados o procedimientos relativos a ciertas materias enumeradas en el mismo artículo; cabría preguntarse si existe la posibilidad de que lo regulado en el anexo pudiera funcionar como una enmienda al Convenio.

Podemos decir que no, en principio por el carácter de sus disposiciones técnicas, en segundo por la materia que constituye el contenido del anexo y en última instancia, por el procedimiento aplicable a su formación y entrada en vigor, el cual no se ajusta a lo establecido para la propuesta y aprobación de una enmienda, ni en la Convención de Viena ni en el Convenio de Chicago.

La expresión *enmiendas* contenida en el art. 37 del Convenio de Chicago, se refiere exclusivamente a la facultad

⁸⁵ *Ibidem.* pág. 37

conferida a la OACI, en virtud de la delegación a la que hemos hecho referencia al ocuparnos de la conformación de los anexos, para modificar acorde con las circunstancias y evolución de la aviación, las mismas disposiciones del anexo. Es decir, que también se ha delegado a la OACI la facultad de actualizar dichos instrumentos a través del mismo procedimiento previsto para su creación y aprobación.

Sin embargo, si con el transcurso del tiempo y en virtud de los desafíos que la evolución técnica plantea día a día a los juristas y legisladores, se hiciera necesario regular a través de un anexo alguna materia con carácter preceptivo, con disposiciones internacionales de carácter legal, que pudieran modificar, ampliar o suprimir alguna de las disposiciones del texto del Convenio de Aviación Civil Internacional, en éste supuesto se haría estrictamente necesario recurrir al procedimiento previsto tanto en el Convenio de Chicago como en la Convención de Viena, que nos remite a la parte II para la aprobación y entrada en vigencia de las enmiendas. Es más, en esta última hipótesis, cobraría nuevamente sentido, evaluar desde el punto de vista del derecho interno, la necesidad de un acto legislativo del Estado, en el caso de aquellos Estados que así lo requieran, para incorporar el tratado en su forma enmendada o el anexo enmendatorio a la legislación vigente de cada Estado.

Por ahora, en el estado actual del derecho aeronáutico aplicable a la aviación civil internacional, tanto el procedimiento aplicable a la conformación, aprobación y puesta en vigencia de los Anexos al Convenio de Chicago, así como lo relativo a la notificación de diferencias y enmiendas a dichos instrumentos, se ajustan a los preceptos interpretativos aplicables al derecho internacional y a la Convención de Viena que rige el derecho de los tratados.

Podemos concluir en este capítulo que en base a los procedimientos internacionalmente aceptados basados en el derecho internacional, para la celebración, firma, ratificación y entrada en vigor de los tratados internacionales, los 18 Anexos Técnicos al Convenio de Chicago de 1945, incluyendo el Anexo 16 "Protección Ambiental en la Aviación" que nos ocupa, forman parte formal del acuerdo, por lo cual su aplicación y seguimiento deben ser objetivos tanto de la legislación mexicana, como de la instrumentación de las políticas aéreas establecidas por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de la misma dependencia.

CAPITULO TERCERO

“DISPOSICIONES LEGALES

MEXICANAS EN MATERIA DE

PROTECCIÓN AMBIENTAL EN

LA AVIACIÓN”

3.1 DESARROLLO DEL MARCO LEGAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO.

Desde los albores de la aviación se consideró que además de ser un transporte rápido y eficiente, también es el transporte internacional con mayores riesgos, tanto por la imperfección de las máquinas aéreas como de sus conductores, por lo cual era necesario reglamentar algunos procesos no solo a nivel de Estados, sino de manera conjunta a nivel mundial, surgiendo paralelamente la necesidad de redefinir las estrategias aplicables a fin de obtener mayores beneficios del acelerado desarrollo de la aviación civil internacional.

En tal sentido, las primeras normas de carácter aeronáutico que se dictan en México se encuentran contempladas en el proyecto de Código de Comercio que se promulgara durante el gobierno del presidente Emilio Portes Gil (1928-1930). En ese entonces se determinó que una sola ley unificase toda la legislación relativa al transporte terrestre, marítimo y aéreo. Este Código no alcanzó a entrar en vigor, y en consecuencia, la parte relativa a cuestiones ambientales fue casi nula...⁸⁶

En orden cronológico le sigue la Ley de Aeronáutica Civil del 12 de julio de 1930, la cual se inspira en principios distintos, ya que en esta ocasión se pretende regular separadamente la actividad aeronáutica. El sistema de responsabilidad que se establece en esta ley es subjetivo, ya que

⁸⁶ Pino Muñoz, Jacinto. "Legislación Aérea de México y Centroamérica" p. 66

el propietario de la aeronave queda exonerado de responsabilidad alguna en caso fortuito o de fuerza mayor o cuando se trata de vuelos ordenados por la autoridad, en conformidad con lo dispuesto en los arts. 103, 104 y 109 de la citada ley⁸⁷.

Posteriormente, la Ley de Vías Generales de Comunicación del 29 de agosto de 1931, fundamentalmente reproduce el contenido de la ley anterior, introduciendo muy ligeras modificaciones y cambiando el número respectivo de los artículos para dar origen al nuevo cuerpo legal que regula entonces los medios de transporte.

En cuanto a la responsabilidad por los daños que tienen su origen en el ruido y gases que producen las aeronaves, que es nuestro punto de estudio central, no se encuentran en la legislación aeronáutica de México disposiciones específicas que obliguen al propietario o poseedor de una aeronave a indemnizar en caso de que las aeronaves produzcan daños o perjuicios a la persona o propiedad de terceros en la superficie.

Si el ruido producido por las aeronaves se debe a maniobras normales, en conformidad a las leyes y reglamentos vigentes en nuestro país hasta 1978, no puede reclamarse indemnización por los daños o perjuicios que se produzcan a terceros por las aeronaves en tierra. En cambio, si la operación de la aeronave ha contravenido la legislación mexicana vigente, si hay responsabilidad del operador de la aeronave o de la aerolínea que ocasionó el daño.

⁸⁷ Pino Muñoz, Jacinto.. "Legislación Aérea de México y Centroamérica" p. 69

En este sentido, hay que recordar en primer termino que el artículo 351 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, señala que los propietarios o poseedores de aeronaves son responsables por los daños que produzca la operación de una aeronave a las personas o cosas que se encuentren en la superficie y que al perjudicado le basta para perseguir esta responsabilidad, establecer la existencia del daño y su origen.

La Ley Federal para Prevenir y controlar la Contaminación Ambiental, publicada en el Diario Oficial del 23 de marzo de 1971 y el reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruidos del 2 de enero de 1976, son el origen más remoto en nuestro país de la necesidad de reglamentar el ruido y la emisión de gases provenientes de las aeronaves y su operación.

Entre las disposiciones que vale la pena destacar en esta primera ley, está la prohibición a las aeronaves de sobrevolar aeronaves de hélice a una altura inferior a 300 metros sobre el nivel del suelo en zonas habitacionales y aeronaves de turbina a una distancia inferior de 500 metros, excluyendo maniobras de aterrizaje, despegue, estudio, investigación, rescate o alguna situación de emergencia.

Ya en la década de los setentas con el acelerado avance de la ciencia y la tecnología, en la misma ley mediante los artículos 38 y 39 se obliga a los fabricantes de vehículos y aeronaves a adoptar las medidas que el avance de la técnica permita para amortiguar la emisión de ruidos y a los propietarios de estos

medios de transporte quedan también obligados a mantener en buen estado los dispositivos técnicos correspondientes.

En este texto nuestro tema de estudio está tratado en el capítulo IX, artículos 498 al 501, nuevamente las disposiciones que regulan la responsabilidad contractual y extracontractual de las aerolíneas en cuanto a emisión de ruido y gases, son prácticamente nulas.⁸⁸

Posteriormente, la Ley de Vías Generales de Comunicación del 29 de agosto de 1932 no contempla variaciones de trascendencia en relación con la legislación anterior, las cuestiones referentes a responsabilidad en daños a terceros estaba tratada en el capítulo IX del libro IV, en los artículos 471 al 474 de la citada ley.⁸⁹

El 19 de febrero de 1940 se publica la actual Ley de Vías Generales de Comunicación que regula en forma sistemática la actividad aérea, mostrándose un mayor esfuerzo para reglamentar adecuadamente los problemas relativos a la responsabilidad que de ella emanan. Esta misma ley es modificada en 1950 y constituye casi totalmente el texto vigente. La actividad aeronáutica se encuentra regulada por las normas contenidas en el libro I, por los artículos 306 al 373 del libro IV, que se refieren especialmente a esta materia, por los artículos 555 al 570 del libro VII que establecen por primera vez en la legislación mexicana sanciones aplicables a quienes infringen las

⁸⁸ Scara Vazquez, Modesto. "Introducción al Derecho Internacional Cósmico" p. 79

⁸⁹ Pino Muñoz, Jacinto. "Legislación Aérea de México y Centroamérica". p. 72

disposiciones aeronáuticas, y por los artículos 590 al 592 que establecen las sanciones a infracciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación en conjunto.⁹⁰

En base a lo anterior, podemos afirmar que hasta hace 40 años, no existe en la legislación aeronáutica mexicana disposiciones sobre emisión de ruido y gases contaminantes, pese a que con anterioridad se habían suscrito varios acuerdos internacionales en materia de responsabilidad internacional por daños a terceros en la superficie y sobrevuelo.

“En materia de responsabilidad contractual y extracontractual, México se adhirió a la Convención de Varsovia de 1929 el 14 de febrero de 1933, ratificó el Convenio de la Haya de 1955 el día 24 de mayo de 1957; fué sede de la Convención de Guadalajara de 1961 sobre responsabilidad del transportador de hecho, la cual ratificó el 16 de mayo de 1962. También asistió a la Convención de Guatemala de 1971. El Convenio de Montreal de 1965 fué también suscrito por Aeronaves de México y por Compañía Mexicana de Aviación, S.A. para poder operar en las rutas aéreas de Estados Unidos.⁹¹ En materia de responsabilidad por daños a terceros causados en la superficie, México suscribió la Convención de Roma de 1952, sin que hasta la fecha se haya ratificado.⁹²

En caso de daños a los pasajeros, o a la carga transportada en una aeronave mexicana, cualquiera que sea el lugar en que se

⁹⁰ Pino Muñoz, Jacinto. “Legislación Aérea de México y Centroamérica” p. 75

⁹¹ Pino Muñoz, Jacinto. “Legislación Aérea de México y Centromérica” p. 77

⁹² Pino Muñoz, Jacinto. Op. Cit. p. 76

encuentre al momento de los hechos, el juicio respectivo debe ser conocido por los tribunales mexicanos, si se trata de daños producidos a la persona o a la propiedad de terceros en la superficie por aeronaves mexicanas dentro del territorio mexicano, igualmente tienen jurisdicción los tribunales del país, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 306 y 309 que trata sobre la soberanía nacional ejercida en el espacio aéreo del territorio mexicano. El art. 309 de la Ley de Vías Generales de Comunicación señala al respecto:

“Los hechos y actos jurídicos que ocurran a bordo de las aeronaves mexicanas durante el vuelo, ya sea sobre su territorio nacional o sobre mares no territoriales y aquellos que ocurran a bordo de aeronaves mexicanas sobre territorio extranjero, quedan sometidos a las leyes nacionales, a menos que sean de tal naturaleza que atenten contra la seguridad o el orden público del Estado extranjero subyacente”⁹³

“Una tercera situación, en lo que respecta a aeronaves mexicanas, es que causen daños a la persona o propiedad de terceros en territorio extranjero. En tal evento rigen las leyes del país sobrevolado y tendrán jurisdicción los tribunales competentes de ese país, en complemento con las disposiciones contenidas en la Convención de Varsovia de 1929, para los casos de daños emanados de contratos de transporte en vuelos internacionales, el art. 28 define la responsabilidad de la forma siguiente: *a elección del demandante, el territorio de una de las*

⁹³ “Ley de Vías Generales de Comunicación” art. 309 No. 1

altas partes contratantes, ya sea ante un tribunal del domicilio del porteador, del domicilio principal de su explotación, o del lugar establecido en el contrato, o ante el tribunal del lugar de destino"⁹⁴

“En virtud de que México no ha ratificado la Convención de Roma de 1952, sobre responsabilidad por daños causados a la persona o a la propiedad de terceros en la superficie, no se aplica lo dispuesto en los arts. 20 y siguientes de la citada Convención, donde se establece la jurisdicción de los tribunales del Estado donde hayan ocurrido los daños. Sin embargo, en la práctica, por aplicación de las normas contenidas en la legislación mexicana o las leyes de otros países, la solución aplicable es la misma. Aunque debe considerarse también que en todo caso la disposición de la Convención de Roma compromete a los Estados a cooperar al buen desarrollo del proceso y al cumplimiento de las sentencias con que se concluyan...”⁹⁵

Sin embargo, debe considerarse que el art. 5 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, no puede prevalecer sobre la disposición constitucional del art. 104 fracc. I, IV y V de la Constitución política de los Estado Unidos Mexicanos que señala que las controversias de orden civil o penal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales son de la competencia de los tribunales federales, como a continuación se detalla:

⁹⁴ Pino Muñoz, Jacinto. "Legislación Aérea de México y Centroamérica" p. 71

⁹⁵ Pino Muñoz, Jacinto. "Legislación Aérea de México y Centroamérica" p. 76

“Las leyes federales podrán instruir tribunales de lo contencioso-administrativo, con plena autonomía para dictar sus fallos, que pretendan dirimir controversias entre la administración federal y los particulares, estableciendo normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones, Asimismo, de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, o entre un Estado y la Federación. Conforme a la Frac. V corresponde a los tribunales federales conocer las controversias que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro⁹⁶.

Sin embargo, establece también que cuando dichas controversias solo afecten a intereses particulares, podrán también conocer de ellas, a elección del sujeto, los jueces y tribunales del orden común de los Estados o del Distrito Federal.

Nadie duda que el Estado tiene legítimo interés en determinar las reglas para la navegación aérea dentro de su territorio nacional, desde donde podría atentarse contra su seguridad, no solamente desde el punto de vista político o militar, sino también desde el punto de vista de la seguridad personal de sus ciudadanos, que podrían verse perjudicados por las aeronaves que no reúnen las condiciones de vuelo necesarias, establecidas ya en estándares internacionales de seguridad y operación aeronáutica, debiendo ser el Estado y sus ciudadanos quienes más se beneficien del uso y explotación del espacio aéreo situado sobre su territorio.

⁹⁶Góngora Pimentel, Genaro. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” p. 742

De ello se deriva un derecho del Estado de reglamentar la navegación en su espacio aéreo, pero no solamente de reglamentar, sino de establecer las limitaciones que crea convenientes. Podría creerse que este poder de reglamentación no implica soberanía, y un Estado podría muy bien limitarse a reglamentar la navegación sin que tenga que admitirse su soberanía.

Sin embargo, la soberanía como un atributo del Estado, que tiende a ser ilimitado, se entiende principalmente como el poder de actuación sin estar sujeto a limitaciones o condiciones por parte de otro Estado. Hoy el concepto de soberanía como poder absoluto esta en retroceso, el cual nace de la interdependencia creciente entre las naciones, como quiera que sea, en el momento actual, la excepción a la soberanía no es mas que eso, una excepción, y la soberanía continua siendo un poder que entendemos básicamente como ilimitado.

Si se acepta entonces, que el Estado tiene el poder de reglamentar la navegación sobre su espacio aéreo, este poder debe ser entendido en la forma más amplia posible, y si esta facultad la entendemos en la parte esencial, no podría nacer sino de la soberanía misma, que estamos forzados a admitir.

Por lo expuesto anteriormente, estamos en condiciones de afirmar que hasta hace 40 años, no existía en la legislación aeronáutica mexicana disposiciones sobre emisión de ruido y

gases contaminantes, dentro de la Ley General de Vías de Comunicación, pese a que con anterioridad se habían suscrito varios acuerdos internacionales en materia de responsabilidad internacional por daños a terceros en la superficie y sobrevuelo, tratados en este apartado.

3.2 COMENTARIOS A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La Ley General del equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de enero de 1988, siendo Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, constituye el mayor avance en materia de reglamentación ecológica en nuestro país, incluyendo la emisión de gases a la atmósfera, aunque no de manera concreta de las aeronaves que operan dentro del territorio nacional.

En el Título Cuarto de esta Ley, señala en su artículo 110 "Para la protección de la atmósfera se consideraran los siguientes criterios: I. La calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y las regiones del país. II. Las emisiones contaminantes de la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, deben ser reducidas y controladas, para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico."⁹⁷

Es claro que el primer punto dista mucho de la realidad de la Ciudad del México, si consideramos los niveles del Índice Metropolitano de Calidad del Aire, los famosísimos IMECAS, que llegan a niveles alarmantes, y que aún así no logran que las autoridades realmente apliquen medidas efectivas para la

⁹⁷Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Disposiciones Complementarias. 16a. Edic. Actualizada, México, 1998 Pág. 75

reducción d estos niveles, fuera de los planes emergentes de contingencias de "Doble Hoy no Circula".

Por otro lado, en este mismo artículo, se mencionan las fuentes contaminantes fijas y móviles, pero en esta Ley no se menciona expresamente, las emisiones de gases provenientes de las aeronaves, ni mucho menos algún parámetro para la determinación de los noveles de ruido y gases de las mismas.

En esta misma Ley, se señala en su artículo 112.

"En materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de conformidad con las atribuciones establecidas en esta misma Ley, así como la legislación local en la materia controlaran la contaminación del aire en los bienes y zonas de su jurisdicción..."⁹⁸

En lo referente a emisión de gases y ruido a la atmósfera, dentro del texto de la Ley General del Equilibrio Ecológico, no se hace otra mención al respecto, es hasta el Reglamento de esta Ley, donde se detallan los procedimientos de control y medición de gases contaminantes.

En el Reglamento a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera. En su Capítulo III, Sobre la Emisión de Contaminantes a la Atmósfera Generadas por Fuentes Móviles, menciona en su artículo 32

⁹⁸Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Disposiciones Complementarias. 16a. Edic. Actualizada, México, 1998 Pág. 77

“Los propietarios de los vehículos destinados al transporte público federal terrestre, deberán someter a verificación sus vehículos en el periodo y centro de verificación que le corresponda, conforme al programa que formule la Secretaría de Comunicaciones y transportes. Asimismo, deberán cubrir los productos que por este concepto establezca la legislación aplicable.”⁹⁹

En este reglamento señala también las condiciones de operación de los Centros de Verificación, así como los requisitos de las constancias de verificación y las condiciones para obtener licencias para verificentros, menciona también la responsabilidad de los fabricantes de automotores para utilizar métodos y componentes que aseguren que no rebasaran los niveles máximos permisibles para de emisión de contaminantes a la atmósfera que establezcan las normas técnicas y ecológicas correspondientes, pero en ningún artículo menciona el control o medición de las emisiones de gases de las aeronaves, que debieran estar incluidas dentro de las fuentes móviles.

En la Ley Ambiental de Distrito federal y Disposiciones Complementarias, en su Título IV, dedica el Capítulo III a la contaminación generada por fuentes móviles, hacemos cita a su artículo 113:

“Los propietarios o poseedores de los vehículos automotores que circulen en el Distrito Federal, están obligados a cumplir con los

⁹⁹Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Disposiciones Complementarias, 16a. Edic. Actualizada, México, 1998 Pág. 208

límites de emisiones contaminantes fijados por las normas oficiales en la materia”¹⁰⁰

El artículo anterior nos lleva a definir de acuerdo al Reglamento de la Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y Zona Conurbana, el concepto de *vehículos automotores*, en su art. 1 Fracc. XII que menciona:

“Son vehículos automotores todo artefacto propulsado por un motor que se encuentre destinado al transporte terrestre de personal o de carga, o ambos, cualquiera que sea su número de ejes y su capacidad de transporte.”¹⁰¹

Es decir, que todo vehículo automotor, sea motocicleta o triciclo de transporte, como circulan muchos en el Distrito Federal, están obligados a presentar la verificación de gases contaminantes, mientras que las aeronaves que operan en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México, ni siquiera tienen un parámetro para ser evaluadas, es más no se tienen datos al respecto, en la Dirección General de Aeronáutica Civil, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, sobre estas emisiones. Sin embargo, año con año se

¹⁰⁰Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Disposiciones Complementarias, 16a. Edic. Actualizada, México, 1998 Pág. 626

¹⁰¹Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Disposiciones Complementarias, 16a. Edic. Actualizada, México, 1998 Pág. 687

envían reportes a la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) y la sede de la OACI en Montreal, sobre los avances logrados en la aplicación del Anexo 16 "Protección Ambiental en la Aviación" en nuestro país.

Resulta paradójico que se adquieran compromisos internacionales de tal magnitud, cuando la realidad es que, en primer lugar no existe un marco legal para regular las operaciones de las aeronaves en materia de protección ambiental, ni la capacidad tecnológica para realizar las evaluaciones correspondientes.

Por otro lado, cabe mencionar que la famosa verificación, no ha disminuido de manera considerable los niveles de emisiones de gases a la atmósfera que respiramos todos, por el contrario, es del dominio público las redes de corrupción que se han tejido en torno a los verificentros y medidas de evaluación de los vehículos, que si se aplicaran cabalmente, muchos camiones, incluyendo muchos de uso Federal y del Gobierno del Distrito Federal no estarían circulando por nuestra Ciudad.

La cuestión del medio ambiente, que no había recibido atención particular en los estudios sociales y económicos, hasta las 2 últimas décadas, constituye hoy un aspecto indispensable de cualquier estudio que se haga de modo general sobre un asunto determinado. Es ahí donde se incluyen problemas

específicos, como la desertificación, deforestación, la contaminación en todos los ámbitos, el agotamiento de los recursos, minerales y biológicos, el clima, etc. Nos interesa llamar la atención sobre estas tendencias, pues a veces la gran capacidad de adaptación humana a determinadas circunstancias, nos acostumbra a situaciones de auténtico desastre y nos hace olvidar que estamos inmersos en un proceso intolerable de deterioro que requiere de acciones inmediatas. No se trata de no tocar la naturaleza, eso sería también un desastre, sino de actuar sobre ella de manera positiva.¹⁰²

Además de las repercusiones políticas que se generan de la exclusión del sector aeronáutico en la evaluación de emisiones de gases en la Ciudad de México, están las implicaciones de carácter ecológico, que hoy más que nunca en pleno año 2000, en los umbrales del nuevo milenio, cobran relevancia en su justa dimensión, ya que este es el único planeta que por el momento podemos habitar, es el planeta que dejaremos a las generaciones futuras, y el continuo deterioro del medio ambiente, nos lleva indefectiblemente al deterioro de la calidad de vida de la raza humana, poniendo en peligro su existencia.

El principio, es sin duda otorgar la importancia debida a los problemas ambientales, fuera de retórica o campañas publicitarias, para posteriormente tomar acciones reales que provoquen un cambio de perspectiva y de rumbo, en las

¹⁰²Seara Vazquez, Modesto. "La Hora Decisiva" Pág. 15

estrategias de política y desarrollo de todo el mundo. No se trata de lamentaciones o críticas desesperadas, sino de un grito de impaciencia, para que veamos de manera objetiva y realista, todos y cada uno de nosotros, a donde puede llevarnos la inconsciencia colectiva que comentamos en párrafos anteriores.

No eludamos pues, nuestra responsabilidad, ni el riesgo de proponer soluciones, es este el momento decisivo, donde las generaciones actuales encauzan el destino de las generaciones futuras.

3.3. BALANCE GENERAL DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y ASPECTOS ECONÓMICOS EN LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

Es claro que no existe en nuestro país la legislación necesaria en materia de protección ambiental en la aviación, no solo por el hecho de que las autoridades aeronáuticas de nuestro país carecen de las bases técnicas y jurídicas para una correcta de evaluación de ruido y gases de las aeronaves que realizan operaciones en territorio nacional y están registradas en México, sino por el elevado costo económico resultante de la sustitución de flotillas completas de líneas aéreas que ofrecen el servicio con aeronaves, que en otros países ya son consideradas como equipo obsoleto.

La sustitución de todas las aeronaves incluídas en el Capítulo 2, para el año 2002, tendría un costo aproximado de 4 300 millones de dólares para los Estados Unidos. Mientras que para los países en vías de desarrollo, el costo de cumplir los requisitos del Capítulo 2 sería de más de 6 300 millones de dólares.¹⁰³

¹⁰³Jpali K. Wickrama. "La OACI evalúa las repercusiones económicas de la resolución sobre ruido adoptada recientemente." Revista de la OACI No. 14 Vol. VI Pág. 8 Noviembre de 1990

Es comprensible en ese sentido, la casi nula importancia que se le ha dado a la aplicación del Anexo 16 "Protección Ambiental en la Aviación" al Convenio de Chicago, los cuales ya han sido ratificados por nuestro país. Sin embargo, la realidad supera a los acuerdos aprobados por nuestro país, y no existe hoy por hoy elementos que permitan evaluar la emisión de ruido y gases de las aeronaves en nuestro país.

Esta situación resulta un tanto paradójica, si consideramos que desde hace varios años, todos los vehículos automotores que circulan en la Cd. de México, deben someterse a una evaluación sobre emisión de gases contaminantes, la famosísima verificación vehicular, como una disposición oficial, y que a las empresas de transportación aérea reconocidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no se les evalúe siquiera sobre los gases que emiten a la atmósfera que respiramos todos en la Ciudad más grande del mundo.

No resulta fácil entender que la Ley General sobre el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente tenga contemplado incluso la verificación de motocicletas y triciclos con motor, exigiendo mas al modesto propietario de cualquier vehículo automotor la revisión de las emisiones de gases, que a las compañías aeronavieras para que revisen y actualicen los motores de sus flotillas.

El 26 de octubre de 1990, la Asamblea de la OACI, en su 28o. periodo extraordinario de sesiones, adoptó la resolución A28-3 sobre posibles restricciones en las operaciones de las aeronaves de reacción subsónica que rebasan los niveles de ruido del Anexo 16, Volumen I, Capítulo 3 "Protección Ambiental en la Aviación".

Este incluye un calendario, según el cual los estados interesados por problemas ambientales, podrían introducir de manera gradual, restricciones de operaciones de aeronaves que únicamente cumplan con las normas de homologación que figuran en el Volumen I Capítulo 2 del Anexo 16. La mayoría de éstas aeronaves tenían certificados de aeronavegabilidad para sus prototipos emitidos, antes de la entrada en vigor, en octubre de 1977, las normas más estrictas del Capítulo 3.¹⁰⁴

En este sentido, es claro que aunque queda al libre albedrío de los estados la aplicación de las normas establecidas en el anexo 16 al Convenio de Chicago, el hecho de no contar con las disposiciones oficiales específicas sobre emisión de ruido y gases en nuestro país, le impone por un lado, restricciones operacionales a las aerolíneas mexicanas en países que han llevado un estricto control de la actualización de flotas de las aerolíneas que vuelan por su espacio aéreo, además de impulsar la competitividad de las líneas aéreas de estos países, los cuales

¹⁰⁴Chris Lyle. "La Asamblea de la OACI adopta criterios globales en cuanto al ruido" Revista de la OACI No. 14 Vol. VI Pag. 10 Noviembre de 1990

obviamente son los países desarrollados, como nuestro vecino del norte.

Es obvio que el nivel de desarrollo de las naciones está directamente ligado a la estructuración de políticas ambientales sólidas y coherentes. Sobre el particular, cabe recordar que. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el Desarrollo(CNUMAD)También denominada “Cumbre de la Tierra” celebrada en Río de Janeiro en 1992, condujo por vez primera a una mayor conciencia de la opinión pública y de los gobiernos respecto a la necesidad de replantear los problemas y soluciones relacionados con el medio ambiente. La CNUMAD adoptó una serie de principios básicos en la “Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo” y un plan de acción sobre las áreas principales que afectan la relación entre el medio ambiente y el Desarrollo (Programa 21) como resultado de una nueva perspectiva mundial, evaluando los problemas ambientales en su justa dimensión.¹⁰⁵

En este sentido, la Convención General de las Naciones Unidas sobre los Cambios Climáticos, que se había adoptado

¹⁰⁵Crónica Internacional “Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales”.1992 Segunda Parte UNAM Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán Pág. 728

previamente en el mes de mayo del mismo año, fué firmada por mas de 150 Estados, incluyendo nuestro país.

Tanto en la *Convención General sobre Cambios Climáticos* como en el *Programa 21* los países participantes coincidieron en que las emisiones de los motores provenientes del sector de transporte constituyen una de las causas de mayor peso en los problemas relativos a la atmósfera y se instó a los Gobiernos a que iniciaran programas específicos y actividades dirigidas a identificar y plantear alternativas de solución a éstos problemas. En ambos casos todos los medios de transporte se trataron de manera conjunta, aunque muchas de las actividades señaladas son aplicables, de manera general, al transporte aéreo.

El Comité para la Protección al Medio Ambiente y la Aviación (CAEP) de la OACI ha iniciado el análisis de las medidas necesarias para controlar los efectos de las emisiones de los motores de las aeronaves en las inmediaciones de los aeropuertos y en la atmósfera superior, teniendo en cuenta la necesidad ecológica de controlar estas emisiones , así como la factibilidad técnica y las implicaciones económicas y jurídicas

de nuevas disposiciones en esta materia a la luz del Derecho Internacional.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Crónica Internacional "Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales" 1992 Segunda Parte UNAM Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán Pág. 726

3.4. RESTRICCIONES OPERACIONALES

Dentro de las implicaciones de carácter económico resultado de no reglamentar de manera adecuada el desarrollo de las operaciones aeronáuticas, es importante destacar que la misma Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) a través del Comité para la Protección al Medio Ambiente y la Aviación (CAEP) de la OACI, ha iniciado el análisis de las medidas necesarias para controlar los efectos de las emisiones de los motores de las aeronaves, estableciendo plazos máximos de aplicación de las medidas preventivas y correctivas de protección ambiental en la aviación. Entre las medidas propuestas se encuentran la paulatina sustitución de aeronaves que no cumplan con las especificaciones técnicas que contemplan reducciones en los niveles de emisión de ruido y gases contaminantes a la atmósfera.

En este sentido, las disposiciones operacionales más importantes que se incluyen en la Resolución A28-3 son las siguientes:

- 1) Antes de introducir restricciones operacionales a las aeronaves del Capítulo 2 que afectarían a los transportistas extranjeros, los estados deben considerar la prohibición de añadir aeronaves del Capítulo 2 a las flotas existentes de sus propios transportistas.

2) Los estados no deberán aplicar ninguna restricción operacional a las aeronaves del Capítulo 2 antes del 1o. de abril de 1995, introduciendo gradualmente las restricciones por periodos de por lo menos 7 años. De tal modo, la fecha más próxima en la que un estado podría exigir que se retiraran del servicio todas las aeronaves del Capítulo 2 sería el 1o. de abril del 2002.

El método de aplicación de la resolución en el periodo de 7 años queda al arbitrio de los Estados, pero tal periodo debería comprender la garantía de 25 años de vida útil para las aeronaves del Capítulo 2, exceptuando las aeronaves de fuselaje ancho y las equipadas con motores de alta dilución.

Igualmente queda al arbitrio de los Estados, el imponer restricciones menos estrictas o postergar la aplicación de restricciones después de las fechas especificadas, así como la oferta de excenciones a los explotadores de países en desarrollo.¹⁰⁷

El efecto estimado de la aplicación de la resolución, en los transportistas aéreos, tendría repercusiones importantes en el plano económico. En tal sentido, el Consejo de la OACI ya ha

¹⁰⁷Chris Lyle. "Disposiciones específicas respecto de restricciones operacionales para las aeronaves mas ruidosas" Revista de la OACI No. 14 Vol. VI Pag. 7 y 8 Noviembre de 1990

tomado medidas para proporcionar a los estados y a sus transportistas, información técnica y científica para la modernización de sus flotas.

Sobre esta resolución es importante destacar el carácter retroactivo de las imposiciones impuestas a las aeronaves del Capítulo 2, ya que éstas cumplían con las normas más rigurosas vigentes en el momento de la compra, paradójicamente ahora se les prohibirá operar en numerosas zonas. Con el fin de evitar que no vuelva a aplicarse una reglamentación retroactiva similar, los estados deberán pugnar por la garantía de que si se introdujeran normas de homologación más estrictas que las del Capítulo 3, no haya restricciones operacionales a las aeronaves del Capítulo 3.

El Comité para la Protección al Medio Ambiente y la Aviación (CAEP) de la OACI ha iniciado el análisis de las medidas necesarias para controlar los efectos de las emisiones de los motores de las aeronaves en las inmediaciones de los aeropuertos y en la atmósfera superior, teniendo en cuenta la necesidad ecológica de controlar estas emisiones, así como la factibilidad técnica y las implicaciones económicas y jurídicas de nuevas disposiciones en esta materia a la luz del Derecho Internacional.

La Comisión Europea de Aviación Civil (CEAC), con la aprobación de sus 25 estados miembros, estableció como fecha límite para las aeronaves del Capítulo 2 la segunda mitad de 1991. A fines del año anterior Estados Unidos adoptó la ley "*Airport Noise and Capacity Act*" (ley relativa al ruido y capacidad de los aeropuertos), para elaborar reglamentos más detallados sobre la materia antes del 1o. de julio de 1991, elaborando los parámetros que han de utilizarse para la introducción gradual de las restricciones operacionales.¹⁰⁸

La protección al medio ambiente no es un tema nuevo, tampoco lo es en el campo de la Aviación Civil. Ya desde 1968 la OACI reconocía que el ruido en las inmediaciones de los aeropuertos constituía un problema grave, por lo que puso en marcha la elaboración de las normas internacionales que la comunidad aeronáutica internacional aplica actualmente, instrumentadas en el Anexo 16 "Protección Ambiental en la Aviación".

Sin embargo, aunque durante años la OACI conjuntamente con la comunidad internacional han buscado la solución de los problemas ambientales, es necesario reconocer que muchos factores indican que es necesario intensificar y reglamentar de manera efectiva las medidas al respecto, por parte de todos los

¹⁰⁸Chris Lyle. "Disposiciones específicas respecto de restricciones operacionales para las aeronaves más ruidosas" Revista de la OACI No. 14 Vol. VI Pag. 7 y 8 Noviembre de 1990

estados miembros, no solo por las restricciones operacionales que pudieran aplicarse, sino por la importancia que cada vez mas, cobran los aspectos ambientales en la instrumentación de las estrategias políticas y económicas en todo el mundo.

CONCLUSIONES

En pleno inicio del siglo XXI, la aplicación del Anexo 16 "Protección Ambiental en la Aviación" al Convenio de Chicago, en nuestro país carece de bases jurídicas sólidas que permitan evaluar el grado de homologación jurídica de México con los métodos internacionales recomendados por la OACI en sus 18 Anexo Técnicos, en virtud de lo cual la emisión de ruidos y gases contaminantes carece de parámetros técnicos y legales para ser evaluados en nuestro país.

El sector aeronáutico nacional, requiere de la instrumentación de normas específicas de evaluación de emisión de ruidos y gases, con bases sólidas, además del establecimiento detallado de los procedimientos técnicos para tal fin, que le permitan ser competitivo en la cada vez más marcada lucha por los mercados internacionales.

Podemos concluir en base a los procedimientos internacionalmente aceptados basados en el derecho internacional, para la celebración, firma, ratificación y entrada en vigor de los tratados internacionales, los 18 Anexos Técnicos al Convenio de Chicago de 1945, incluyendo el Anexo 16 "Protección Ambiental en la Aviación" que nos ocupa, forman parte formal del acuerdo, por lo cual su aplicación y seguimiento deben ser objetivos tanto de la legislación mexicana, como de la

instrumentación de las políticas aéreas establecidas por el Gobierno Federal.

Con base a los comentarios sustentados en el análisis realizado en el capítulo III, dentro de este trabajo, a los artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico relacionados al control y medición de emisiones de gases, es posible afirmar que en nuestro país no existen los parámetros jurídicos y técnicos que permitan evaluar el impacto de las emisiones de ruido y gases de las aeronaves que operan en territorio nacional. Las disposiciones que se establecen en la Ley General del Equilibrio Ecológico, determinan incluso los límites permisibles de emisión de gases de todo tipo de automotores, mientras que por otro lado no existe un apartado donde se establezcan los procedimientos para la medición de las emisiones de ruido y gases contaminantes de las aeronaves que operen en nuestro país, mucho menos se establecen las medidas necesarias para cuantificar y controlar los efectos de las emisiones de los motores de las aeronaves en las inmediaciones de los aeropuertos y en la atmósfera superior, soslayando la necesidad ecológica de regular estas actividades, así como la factibilidad técnica de su aplicación y las consecuencias que estas puedan tener, desde el punto de vista económico y de seguridad para nuestro país.

Es urgente la aplicación en nuestro país de una reglamentación jurídica que establezca la obligatoriedad de

actualizar las flotillas de las aerolíneas, que muchas veces están integradas por unidades obsoletas, las cuales son objeto de aplicación de restricciones operacionales en otros países, determinadas por los niveles de emisión de ruido y gases a la atmósfera.

A lo largo de nuestra investigación ponemos en tela de juicio, el hecho de implantar políticas de cielos abiertos y de desregularización en la aviación civil, aunado a una apertura económica y comercial, cuando carecemos de las bases jurídicas necesarias para instrumentar adecuadamente estas políticas. Sobre todo cuando países desarrollados, como nuestros socios comerciales del norte, Estados Unidos y Canadá, aplican las restricciones operacionales de la OACI en materia de protección ambiental, no solo para evitar daños ecológicos dentro de su territorio y dar cumplimiento a las disposiciones del Anexo 16 al Convenio de Chicago, "Protección Ambiental en la Aviación", sino que, paralelamente al apego a estos parámetros, se determina de manera totalmente independiente, las aerolíneas que manejan rutas dentro de su territorio, protegiendo al mismo tiempo el mercado aeronáutico norteamericano, como zona de influencia y operación de las aerolíneas propias de estos países.

Los recientes acontecimientos, tragedias de caídas de aviones comerciales de aerolíneas mexicanas (TAESA), que incluso han dejado de operar, ponen de manifiesto el mínimo

grado de control en las operaciones y revisión de las flotillas que operan en las rutas nacionales por parte de las autoridades en nuestro país, que han cobrado ya la vida de muchos mexicanos, tal parece que es necesario este tipo de lamentables hechos para que pongamos el dedo en el renglón, y tomemos conciencia de la importancia de reglamentar la planeación, medición y control de las operaciones de las aerolíneas en nuestro país.

En los inicios del nuevo milenio, la preservación del medio ambiente, debe ser considerada como un aspecto básico para la elaboración de las estrategias de desarrollo tecnológico, económico y social, de todos los países de la comunidad internacional, no solo por cuestiones políticas y económicas, sino porque los problemas ecológicos han cobrado magnitud e importancia mundial en el último siglo por razones de supervivencia y conservación de la raza humana.

BIBLIOGRAFÍA

Seara Vázquez, Modesto.

"La Hora Decisiva"

Edit. Joaquín Mortíz /Planeta

México, 1986 334 pág.

Seara Vázquez, Modesto

"Tratado General de la Organización Internacional"

Edit. Fondo de Cultura Económica

México, 1985 1,074 págs.

Seara Vázquez, Modesto

"Introducción al Derecho Internacional Cómico"

Edit. UNAM Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales

México, 1961 378 págs.

Seara Vázquez, Modesto.

"Derecho Internacional Público"

Edit. Porrúa

México, 1986 681 págs.

Pino Muñoz, Héctor Jacinto

"La Legislación Aérea de México y Centroamérica"

Edit. UNAM Serie Estudios Comparativos Especiales

México, 1978 214 págs.

Arellano García , Carlos

"Eficacia del Derecho Internacional, Jurisdicción y Coercibilidad"

Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1985

Edit. UNAM

México, 1987

Kelsen Hans

"Principios de Derecho Internacional"

Edit. Porrúa

México, 1978

Openheim

"Tratado de Derecho Internacional Público"

Edit. Fondo de Cultura Económica

México, 1985 674 págs

La Política Exterior de México en el Nuevo Orden Mundial

Antología de Principios y Tesis
Prólogo de Juan María Alponete
Edit. Fondo de Cultura Económica (FCE)
México, 1993
429 págs.

Ivanna A. Palmieri

El Convenio de Chicago de 1944 y sus Anexos Técnicos
XVIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial
ALADA
Río de Janeiro, mayo de 1994

Moyano Bonilla, Cesar

Prelación de las Convenciones Internacionales sobre las Leyes Internas
XVIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial
ALADA
Río de Janeiro, mayo de 1994

Elias Romualdi, Emilio

El Impacto del Derecho Aeronáutico sobre el Derecho Internacional y Nacional
XIX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial
ALADA
Buenos Aires, 1993

Bogado Fleitas, Oscar

"Algunas Reflexiones sobre la Aplicación del Convenio de Chicago en el transporte Aéreo Internacional"
Comisión Latinoamericanas de aviación Civil (CLAC)
Paraguay, 1993

Senado de la República

Tratados Celebrados por México 1890-1945
VM Editores Tomo I
México, 1993
420 págs.

Senado de la República

Tratados Celebrados por México 1945-1965
VM Editores Tomo II
México, 1993
339 págs.

Convenio sobre Aviación Civil Internacional

Organización de aviación Civil Internacional (OACI)
Montreal, 1980 46 págs.

HEMEROGRAFÍA

Diario Oficial de la Federación

28 de enero de 1988

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Págs. 23-57

Diario Oficial de la Federación

22 de octubre de 1993

Normas Oficiales Mexicanas en Materia de Protección Ambiental

Págs. 5-72

Rochat Philippe

"Los principales problemas ambientales abarcan desde el ruido de las aeronaves al efecto invernadero"

Revista de la OACI, Vol. 48 No. 6

Montreal, 1993 Pág. 31-37

Chris Lyle.

"La Asamblea de la OACI adopta criterios globales en cuanto al ruido"

Revista de la OACI

Vol. VI No. 14

Montreal, 1990 Págs. 10-14

Crayston Johon

"La Aviación Civil y el Medio Ambiente"

Revista de la OACI

Vol. 47 No. 8

Montreal, 1992 Pags. 4-26

Freer W. Duane

"Las Raíces del Internacionalismo"

Boletín OACI

Serie Especial No. 1

Montreal, 1990

Freer W. Duane

"Despegue Frustrado del Internacionalismo (1903-1919)"

Boletín OACI

Serie Especial No. 2

Montreal, 1990

Freer W. Duane
"Firma de una Convención y Nacimiento de la CINA (1919-1926)"
Serie Especial No. 3
Montreal, 1991

Freer W. Duane
"Se reafirma el regionalismo y se desvanece la CINA (1926-1943)"
boletín OACI
Serie Especial No. 4
Montreal, 1991

Freer W. Duane
"En dirección a Chicago (1943-1944)"
Boletín OACI
Serie Especial No.5
Montreal, 1991

Freer W. Duane
"El despegue después de Chicago (1947-1957)"
Boletín OACI
Serie Especial No. 9
Montreal, 1991

Freer W. Duane
"203 años en retrospectiva"
Boletín OACI
Serie Especial No. 12
Montreal, 1991