



ARTÍCULOS

La Organización de Aviación Civil Internacional (O. A. C. I.)

Jorge Damianovich Oliveira

Revista de Economía y Estadística, Segunda Época, Vol. 3, No. 1-2 (1950): 1º y 2º Trimestre, pp. 85-134.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3270>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Damianovich Oliveira, J. (1950). La Organización de Aviación Civil Internacional (O. A. C. I.). *Revista de Economía y Estadística*, Segunda Época, Vol. 3, No. 1-2: 1º y 2º Trimestre, pp. 85-134.

Disponible en: [<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3270>](http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3270)

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

LA ORGANIZACION DE AVIACION CIVIL INTERNACIONAL (O.A.C.I.) (*)

I. - EL PORQUE DE ESTE ARTÍCULO

1. Que el mundo en que vivimos es el de la Era del Aire, es cosa reconocida. Lejos han quedado las dudas frente al impacto innegable del Poder Aéreo que, ora pacífico y como elemento de vinculación, ora terrible como elemento de destrucción "violentamente irresistible", hace sentir su influencia en los asuntos mundiales.

2. Toda nuestra vida de relación va orientándose hacia una concepción aeropolítica. Documentos del calibre de "Survival in the Air Age" (1) o "National Aviation Policy" (2) para no citar sino dos de los más modernos. Asambleas de la importancia del "Congrès Aéronautique de l' Union Française" (3) ratifican el aserto, cuya rúbrica bien

(*) El autor de este trabajo es el 1er. Teniente de Justicia de Aeronáutica, don JORGE DAMIANOVICH OLIVEIRA, especialista en Derecho Aeronáutico, profesor Encargado del Curso Especial de Derecho Aeronáutico de la Facultad de Ciencias Económicas de Córdoba, miembro del Comité Jurídico de OACI y del Comité de Derecho Aeronáutico de la International Law Association:

- (1) "Survival in the Air Age", A report by the President's Air Policy Commission. Comisión designada por el Presidente Truman en julio de 1947, a fin de actualizar los conceptos aeropolíticos de los Estados Unidos. Washington, 1948. Un tomo en inglés.
- (2) "National Aviation Policy - Congressional Aviation Policy Board", Informe de la Comisión Parlamentaria designada para analizar la política aérea estadounidense, el 30 de julio de 1947. El informe fué publicado en marzo de 1948.

podría ser la declaración de febrero del corriente año adoptada por la "National Aviation Education Conference", cuya declaración de principios, reproducida en el Journal of Air Law & Commerce, merece atención, especialmente los puntos 2 y 3 que dicen: «El impacto de la aviación sobre la vida, obliga a reconocerla como un importante factor circunstancia en las condiciones sociales, políticas y económicas circunstancial en las condiciones sociales, políticas y económicas de nuestro tiempo —y en nuestra Seguridad Nacional.

«Una educación organizada debe incluir la aviación y sus implicancias como parte integrante —y ayuda— de un proceso regular de instrucción».

3. No escapará a los lectores la atención que merece el organismo internacional que, por la letra de la Convención de Aviación Civil Internacional, es responsable del ordenado desarrollo técnico y la adecuada dosificación económica de la aviación mundial, posibilitando así el aprovechamiento de sus beneficios por toda la humanidad y evitando que el "gran destructor" prevalezca sobre el "gran unificador" (3).

4. Esa responsabilidad pesa sobre la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la que trabaja con toda la eficiencia que las condiciones actuales permiten y en cuya labor nuestro país coopera en forma intensa.

5. Considero que es necesario conocer el origen, primeros pasos, la organización definitiva y la obra cumplida por tan importante organismo. El Comandante Auditor del Aire Luis Tapia Salinas se refiere al asunto en la parte correspondiente de su artículo "Carácter Internacional de las

(3) "Congrès Aéronautique de l'Union Française"; París, 3-12 de mayo de 1950. Publicado en el N° 2 de 1950 de la "Revue Générale de L'Air".

(4) Expresiones utilizadas en el folleto del Partido Laborista Británico "Wings for Peace" dada a publicidad en 1944, para señalar los dos aspectos del poder aéreo, el pacífico y el bélico.

Normas Aéreas y Organización Internacional de Aviación Civil" (5), aparecido en 1945 y en fecha más reciente, el maestro eminente, profesor Ambrosini dedica algunas páginas de su "Instituciones de Derecho de la Aviación" (6) en la forma sintética que su trabajo exige; pero, todavía no conozco, en castellano, un trabajo que llene el fin señalado. Hay, sí, algunos en otros idiomas, especialmente en inglés.

6. El deseo de cumplir con ese objeto, me anima a presentar este modesto aporte, que plantea en forma sintética la historia y estructura de OACI, como una contribución a los que estudian las cuestiones relativas al derecho aeronáutico.

II. - LA CONFERENCIA DE CHICAGO DE 1944

CAUSAS DE LA INICIATIVA

7. El lapso comprendido entre 1919 y 1939 evidenció el incremento notable experimentado por la aviación, tanto técnica como económicamente.

8. Sin perjuicio del sistema adoptado en París en 1919, por el cual cada Estado tenía soberanía en el espacio aéreo sobre su territorio y, quizás demostrando que el principio justificaba su adopción (7), las principales rutas aéreas del mundo quedaron mareadas, a pesar de las dificultades de orden técnico que obstaculizaban todavía el progreso de la circulación aérea por todo el mundo. El comercio aéreo era una realidad — como señala Cooper — practicado con alcance universal (8).

(5) "Instituciones de Derecho de la Aviación", Buenos Aires, 1949. Editorial Depalma.

(6) Separata de la "Revista Española de Derecho Internacional". Vol. 1, Nos. 2-3; 1948.

(7) AMBROSINI, ANTONIO, "Istituzioni di Diritto Aeronautico" (edición 1940), página 76.

(8) JOHN C. COOPER, "El Derecho de Volar"; página 128. Edición del Círculo de Aeronáutica.

9. El estatuto que había regido, con validez internacional, la aviación civil, había sido la "Convención para la Reglamentación de la Navegación Aérea", firmada en París en 1919, que además de las prescripciones propias había creado el ente encargado de procurar su implementación, la Comisión Internacional de Navegación Aérea (9).

La Convención de París —como se la conoce más comúnmente— fué ratificada por la República Argentina por ley 12.152 del año 1933.

10. Rotas las hostilidades y comenzada la Segunda

(9) LA CONVENCION DE PARÍS DE 1919. *Sinopsis histórica:* Como bien señala ALBERT ROPER, fué el gobierno francés el que, tomando las sugerencias ambientales, impulsó la idea de un estatuto mundial para la aviación civil.

Funcionaba en 1918 un "Comité Interaliado de Aviación", formado por delegados de Estados Unidos, Italia, Gran Bretaña y Francia. Sobre la base del mismo propuso Clemenceau que se integrara una comisión encargada de preparar una convención sobre aviación civil. La iniciativa prosperó y se creó una "Comisión Aeronáutica de la Conferencia de la Paz", cuyas funciones eran:

- a) asesorar a la conferencia y preparar los estudios que sobre su especialidad se le encargaran; y
- b) redactar un proyecto de convención.

La comisión estaba compuesta por tres subcomisiones: técnica, militar y comercial, jurídica y financiera.

En el aspecto que nos interesa, se presentaron dos proyectos, uno francés y otro inglés que constituyeron la base de los debates.

Luego de animados debates, de los que da detallada cuenta el tomo "Aéronautique", publicado por Albert de la Pradelle, se llegó a redactar un anteproyecto de Convención, que fué sometido a la Conferencia de la Paz, y estudiado por el Comité de Redacción de la misma.

El texto definitivo fué aprobado por el Consejo Supremo de la Conferencia de la Paz y abierto a la firma el 13 de octubre de 1919.

La Convención consagró la soberanía de los Estados subyacentes en su espacio aéreo y creó la Comisión Internacional de Navegación Aérea (CINA), que fué el organismo que funcionó eficazmente hasta su disolución en 1947.

Una acabada descripción de la CINA ha sido escrita por su Secretario General, Albert Roper en su obra "La Convention Internationale du 13 octobre 1919 portant Règlementation de la Navigation Aérienne, son origine - son application - son avenir". Igualmente puede consultarse con fruto el libro de Martial Tricaud "L'Organisation Internationale de la Navigation Aérienne".

Guerra Mundial, los estados firmatarios de París, retomaron su libertad de acción, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 y durante el período que corre entre 1939 y las postrimerías del gran conflicto los bandos en lucha utilizaron al poder aéreo en forma intensa. Las necesidades de la lucha hicieron que las barreras de orden político se dejaran a un lado y los aparatos aliados volaron sin inconvenientes de un punto a otro en cumplimiento de sus misiones.

11. La víspera del fin de las hostilidades, sorprendió a los miembros de las Naciones Unidas y a los Estados Unidos de Norteamérica, en particular, en plena explotación de una vasta red de rutas aéreas. El desarrollo alcanzado por el transporte aéreo, su impulso y eficiencia, lo habían transformado en factor decisivo para el logro de la victoria. Todas las rutas operativamente accesibles habían sido explotadas con éxito, merced no sólo a una organización eficiente, sino también a los progresos notables alcanzados en lo relativo a la técnica del vuelo, auxilios a la circulación y a la producción de aviones cada vez más perfeccionados.

12. Todas esas circunstancias determinaron que quienes seguían el desarrollo de los acontecimientos, propugnaran la necesidad de que se aprovecharan las facilidades obtenidas —tanto en lo relativo a la libertad de operar en el espacio aéreo, como en cuanto a los adelantos técnicos de vuelo—, para estructurar algún sistema que hiciera llegar a todo el mundo los beneficios de un transporte aéreo racionalmente organizado.

13. Para lograrlo, era menester aclarar dos cuestiones. La primera, sobre la condición jurídica del espacio aéreo. La segunda —en cierto modo consecuencia de la forma como se resolviera la primera— la organización del transporte aero-comercial internacional.

14. El planteo no era de fácil solución. La terminación de la Guerra sorprendía a los países en una evidente des-

igualdad en lo referente a sus condiciones para afrontar la competencia. Evidentemente, Estados Unidos estaba a la cabeza, poseedor de una completísima flota de aviones, con personal volante y de tierra altamente especializado, estaba en condiciones de iniciar operaciones a una señal dada y, lo que es muy importante, estaba dispuesto.

15. Al respecto, son de interés las declaraciones que formulara la diputado Clara Booth-Luce en el Congreso estadounidense, aspirando a que, así como el siglo pasado había sido el británico (en opinión de la citada parlamentaria), el presente debía ser el siglo estadounidense, merced al poder aéreo (10). Cabe también poner de manifiesto el interesante número de la revista "Fortune", de 1942, llamado "América enfrenta la Era del Aire".

16. Otro país se agitaba ante el porvenir de la aviación mundial. Gran Bretaña, que salía victoriosa pero herida, se hallaba frente a una aviación comercial que necesitaría firmes impulsos para sobrevivir. La ley de 1946 que creaba la British Overseas Airways Corporation no había tenido tiempo de llevarse a la práctica ante el estallido de la Segunda Guerra Mundial y el país necesitaba desarrollar su aviación, para mantener intactas la seguridad y las comunicaciones imperiales. No contaba para ello con una flota de diseño propio, disponible de inmediato y debía funcionar con aparatos militares reconvertidos y con material foráneo.

17. El futuro del transporte aéreo, preocupaba también a otras potencias. Australia y Nueva Zelanda celebraron en 1944 el "Cooperation Agreement", del cual surgía que la solución que estas dos naciones daban para los problemas de la aviación era la propiedad y explotación internacional de las rutas troncales universales por un organismo

(10) Citada por MICHAEL YOUNG en "Civil Aviation" de la serie "Target for To-morrow", en prensa en la Editorial Depalma.

internacional⁽¹¹⁾, tesis que sostendrían en el seno de la Conferencia de 1944.

18. También Canadá dedicaba su atención a estos problemas y por boca del Ministro Howes, se presentaba al Parlamento en marzo de 1944 un proyecto de convención creando una autoridad internacional, responsable del gobierno de la aviación civil del mundo.

19. Concretamente; Gran Bretaña deseaba que la aviación internacional de post-guerra se organizara sobre la base de una convención que estipulara la determinación de rutas, la asignación de frecuencias en las mismas, la fijación de tarifas y las concesiones pertinentes a los eventuales explotadores de rutas internacionales⁽¹²⁾, posición que se encontraba con la opinión contraria de los Estados Unidos, que se resistía a aceptar un organismo internacional con poderes decisorios en materia económica.

20. El lema de los británicos, "orden en el aire", sintetiza sus aspiraciones y su posición.

21. Es evidente que la Convención de París, no resultaría satisfactoria para resolver tan escabrosos problemas y, por otra parte, el desplazamiento del centro del poder mundial hacia el nuevo mundo era evidente y anunciaba que toda innovación que se hiciese había de tener lugar en América, como lo había demostrado la reunión de anteriores conferencias internacionales, relacionadas con la futura organización mundial y como lo demostró la Conferencia de San Francisco en 1945.

(11) "Agreement between Australia and New Zealand; Canberra, January 21, 1944; Civil Aviation", reproducido como Anexo X en el trabajo del doctor COOPER: "Summary and Background Material on International Ownership and Operation of World Air Transport Services", Princeton University, 1948.

(12) Conforme COOPER, "El Derecho de Volar", página 133.

CONVERSACIONES PREVIAS

22. Este intenso movimiento de opiniones privadas, de iniciativas oficiales y evidentes conflictos de intereses, comenzó a concretarse en conversaciones no oficiales tenidas a mediados de 1944 entre delegados de la Comunidad de Naciones Británicas y entre representantes británicos y estadounidenses que epilogaron en una invitación del gobierno británico al estadounidense para que reuniera una conferencia —pedido al que se unió más tarde el Canadá— y expresando que en caso de no poder hacerlo Estados Unidos, Gran Bretaña lo haría gustosa en su propio territorio (13).

INVITACIONES

23. La iniciativa encontró eco favorable y la invitación cursada fué aceptada por cincuenta y cuatro países, que se reunieron el 1º de noviembre de 1944 en Chicago.

24. Los países asistentes fueron: Afghanistan, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Checoslovaquia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos de Norteamérica, Etiopía, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Holanda, Honduras, Islandia, India, Irán, Irak, Irlanda, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Nueva Zelandia, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Suecia, Suiza, Siria, Turquía, Unión Sudafricana, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. Rusia, que aceptara en un principio, no concurrió a último momento.

25. La Conferencia eligió presidente al señor Adolfo A. Berle (h.), vicepresidentes, Max Hymans, de Francia, y

(13) BERLE, ADOLF A. (Jr.), "Freedoms of the Air", publicada en el folleto del Departamento de Estado de los Estados Unidos, titulado "Blueprint for World Civil Aviation"; página 7.

Kiangau - Chan, de China, y se designaron secretarios a Warren Kelchner y Teodoro P. Wright.

EL ENFOQUE DE FONDO - LOS PROYECTOS

26. Lo dicho anteriormente y lo que expresaremos más adelante, nos permite afirmar que el enfoque medular de la conferencia era económico-comercial, en las palabras autorizadas de Stockeley W. Morgan: «la Conferencia sobre Aviación Civil Internacional, tenuta en Chicago el 1 de noviembre, se reunió especialmente con el objeto de concluir acuerdos que permitieran a las líneas aéreas internacionales, comenzar a operar tan pronto lo permitieran las operaciones militares...»⁽¹⁴⁾, «se buscaba el arbitrio que permitiera comenzar a volar en el mismo momento que la luz verde reemplazara a la roja en las rutas aero-comerciales del mundo»⁽¹⁵⁾.

27. Canadá y Estados Unidos presentaron sendos proyectos de convenciones internacionales, en los que reflejaban sus puntos de vista respectivos.

28. El proyecto canadiense⁽¹⁶⁾ de cincuenta y un artículos, postulaba la creación de una autoridad internacional encargada de planear y organizar servicios aéreos internacionales, sobre los que tendría jurisdicción exclusiva en los términos de la convención y formada por una Asamblea, de todos los Estados Miembros, una Junta o comité ejecutivo, y Juntas Regionales, por zonas.

29. Serían fines de la Autoridad a crearse:

(14) y (15) STOCKELEY W. MORGAN: "International Civil Aviation Conference, at Chicago, what it means to the Americas", publicado en "Blueprint for World Civil Aviation", página 10.

(16) Documento 50 de la Conferencia de Chicago: "Revised Preliminary Draft of an International Air Convention; prepared for the Canadian Government; Ottawa, october 1944 - Edmond Coutier, Printer to the King's Most Excellent Majesty, 1944".

- a) contribuir del modo más eficaz al establecimiento y mantenimiento de un sistema de seguridad general;
- b) satisfacer la necesidad de los pueblos del mundo por transporte aéreo eficiente y económico; y
- c) garantizar, dentro de lo posible, que las rutas aéreas y servicios internacionales, se repartieran equitativamente y proporcionalmente entre los estados miembros (17).

La Asamblea, formada por los Estados Miembros y con igualdad de voto; la Junta, integrada por doce miembros —ocho de los cuales, como mínimo, deberían representar a los Estados de más importancia en el transporte aéreo— y las Juntas Regionales a funcionar en distintas regiones, eran los órganos deliberativos y ejecutivos que se creaban.

30. A fin de llevar a la práctica los fines detallados en el párrafo anterior, el establecimiento de servicios aéreos internacionales, se sujetaba a un procedimiento, cuyos lineamientos principales detallo a continuación. Cuando una compañía deseara explotar un servicio aéreo internacional, debería presentarse ante su propio gobierno, el cual —de considerar viable la solicitud— correría traslado a la Junta Regional competente, la que —a su vez— a la luz del tráfico disponible para el servicio, decidiría conceder o no la autorización.

31. De la decisión correspondería una apelación a la Junta, que estaría facultada para confirmarla o modificarla.

32. Al ser, la convención propuesta, un acuerdo entre Estados, no se inmiscuía en el gobierno interno de las líneas aéreas, que podrían ser estatales o mixtas. Por otra parte, el proyecto preveía la posibilidad de que se establecieran “pools” entre varios Estados contratantes y, aun, que la Junta o las Juntas Regionales recomendaran tal procedi-

(17) Proyecto Canadiense, Sumario, párrafo 12.

miento (18). También se dejaba a salvo lo que dentro de la doctrina del doctor Enrique A. Ferreira, se llama “cabotaje internacional” (19).

33. Cuando una línea aérea obtuviera la autorización para explotar servicios —dentro del esquema de la Convención—, gozaría, a fin de posibilitar su ordenado desarrollo, de las siguientes libertades:

- a) sobre vuelo inofensivo;
- b) aterrizaje con fines no comerciales;
- c) descargar pasajeros, carga y correo del Estado o Estados de nacionalidad del avión;
- d) cargar pasajeros, carga y correo para el territorio del Estado o Estados de nacionalidad del avión (20).

34. Tales algunos de los puntos salientes del proyecto del Canadá, en cuanto se relacionaba con el transporte aéreo (21).

35. Por su parte, Estados Unidos aportó su “Propuesta de una Convención sobre Navegación Aérea” (22) que, de acuer-

(18) Proyecto Canadiense.

(19) Proyecto Canadiense, Sumario, párrafo 12.

(20) Proyecto Canadiense, artículo II, sección 1.

(21) Para más detalles, recomendando la lectura íntegra del proyecto, que no se analiza “in totum” por comprensibles razones de tiempo y espacio.

(22) “Proposal by the United States Delegation of a Convention on Air Navigation”, presentado al seno de la Conferencia a la inauguración de la misma.

Contenía las siguientes materias: Definiciones (art. 1º); Soberanía en el espacio aéreo (art. 2º); Ambito de aplicación de la convención (arts. 3º y 4º); Derechos de sobrevuelo y aterrizaje técnico (arts. 5º, 6º y 7º); Acuerdos especiales (art. 8º); Aviones en tránsito libres de derechos (art. 9º); Zonas Prohibidas (art. 10º); Acuerdos Otros Acuerdos (art. 11º); Aviones dentro de otros Estados, su régimen (art. 12º); Reglamentaciones para facilitar la circulación (art. 13º); Inspección de Aviones y de documentos (art. 14º); Accidentes (art. 15º); Combustibles, lubricantes y repuestos (art. 16º); Aparatos de Radio (art. 17º); Transporte de explosivos, aparatos fotográficos, etc. (art. 18º); Matriculación (art. 19º); Certificados de Navegabilidad (art. 20º); Sabotaje (art. 21º); Utilización de Aeropuertos y Ayudas a la Circulación (art. 22º); Asamblea Internacional de Aviación (art. 23º); Consejo Ejecutivo (art. 24º); Pre-

do con su artículo 32, debería ser el texto que reemplazaría las de París de 1919 y La Habana de 1928. Se aspiraba a una organización internacional con facultades decisorias de orden técnico, no así en lo relativo a los asuntos de índole económica ya que los Estados Unidos «querían que las frecuencias y las capacidades fueran fijadas de tiempo en tiempo por el país y los respectivos transportadores aéreos del mismo...», se oponía a «toda fijación previa de frecuencias y capacidades por convención entre gobiernos y tampoco creía aconsejable que se delegara en una autoridad internacional el derecho de fijar tarifas, rutas o frecuencias y capacidades» (23).

36. La expresión “orden en el aire”, que he señalado en el párrafo 20, era la síntesis cabal de las aspiraciones de Gran Bretaña, formuladas en el “Libro Blanco de 1944” y vertidas en su propuesta de noviembre 7 de 1944.

37. Bajo el signo de la soberanía en el espacio aéreo, los británicos propiciaban una nueva convención internacional, que tuviera un cuerpo de disposiciones encargada de asegurar el mayor progreso técnico de la circulación aérea y ayudas al vuelo y, determinar —mediante un organismo internacional adecuado— la medida en que los Estados contratantes podrían aprovechar el régimen de libertad de vuelo, determinación que se haría por el establecimiento de las rutas aéreas internacionales, sujetas a reglamentación también internacional; la prevención de la competencia anti-económica, por la fijación de tarifas y la distribución de frecuencias y la reserva a líneas aéreas regulares de la explo-

vención de contradicción entre las reglamentaciones de los Estados y las emitidas por el Consejo (art. 25º); Procedimiento en caso de controversias (art. 26º); Acuerdos Internacionales relativos a Seguridad (art. 27º); Ratificación de la Convención (art. 28º); Entrada en vigor de la Convención (art. 29º); Estados con derecho a ratificar la Convención (art. 30º); Denuncia de la Convención (art. 31º); Relación con las Convenciones Anteriores (art. 32º).

(23) COOPER, obra cit., página 135-6.

tación del transporte aéreo internacional dentro del régimen de la convención a redactarse (24).

38. La cuarta propuesta concreta presentada a la Conferencia fué la australiano-neozelandeza relativa a la propiedad y explotación internacional de rutas aéreas troncales mundiales, defendida por sus patrocinantes el 2 de noviembre de 1944 y reuniones sucesivas.

39. Antes de proseguir, conviene dejar aclarado que además de Gran Bretaña, tanto Canadá como Estados Unidos partían de la admisión expresa de la soberanía en el espacio aéreo nacional (25).

D. E. B. A. T. E. S

40. Lo expuesto precedentemente, evidencia el planteamiento de dos posiciones contrapuestas, de cuyo avenimiento dependía totalmente el resultado final.

41. A fin de facilitar su tarea, la conferencia se dividió en varias comisiones, que fueron: I, Convención Multilateral de Aviación y Organismo Internacional de Aeronáutica; II, Normas y Procedimientos Técnicos; III, Rutas Aéreas Provisionales; y IV, Consejo Interino.

42. Las cuestiones relativas a circulación aérea, no presentaron mayores dificultades, trabajando los técnicos empeñosamente en la tarea de tipificar los procedimientos de circulación, allanando dificultades, a la luz de la gran conveniencia de contar con un sistema universalmente uniforme, merced al cual —como se ha dicho muy gráficamente— un piloto sepa que los mismos procedimientos han de guiar su aterrizaje en Shannon como en Chun-King. Acertadamente señala Burden, que si la Conferencia se hubiera

(24) DE LA PRADELLE, ALBERT, "La Conference de Chicago, sa place dans l'évolution politique, économique et juridique du monde"; Revue Générale de L'Air, N° 2-3 de 1946; página 133-34.

(25) Art. XI del proyecto canadiense y 2° del estadounidense.

limitado a producir este resultado, con exclusión de cualquier otro, ya habrían resultado justificados ampliamente el esfuerzo y el tiempo invertidos.

43. Era otro el campo en que se debatían los delegados, enfrentando serias dificultades. Las dos posiciones, "libertad en el aire" y "orden en el aire", se enfrentaban sin posibilidades aparentes de acuerdo. Estados Unidos sostenía que los aviones de los estados contratantes, deberían ser dejados en libertad para acudir a donde hubiera tráfico, bien entendido que lo hicieran razonablemente llenos, quedando las líneas aéreas en libertad de elegir los tipos de aparatos y con las frecuencias «que aconsejaran el cuerdo sentido de los negocios» (26), cuidándose de que no hubiese en determinado país, prácticas discriminatorias a favor de determinada línea por razones de nacionalidad.

44. Recordemos que el proyecto canadiense, en su artículo II, sección 1, incisos a)/d), había definido las libertades de que gozarían las líneas autorizadas a funcionar dentro del esquema por él propuesto. Esta fué bautizada más tarde como la "doctrina de las libertades".

45. Si evocamos su texto, veremos que las dos primeras se refieren al sobrevuelo inofensivo y al aterrizaje técnico, mientras que las dos últimas definen el derecho de llevar y traer tráfico de país a país. Estados Unidos sostenía que debía añadirse a estas cuatro libertades una quinta, la de cargar y descargar tráfico en el curso de la ruta, es decir —en las palabras de Warner— tener derecho de «manejar tráfico que ni se origina ni está destinado al país de la nacionalidad de la línea aérea» (27); vale decir, un avión en vuelo de París a Roma, de acuerdo con las cuatro primeras libertades, podría sobrevolar y aterrizar con fines no comer-

(26). STOCKLEY W. MORGAN, Obra cit., página 12.

(27). EDWARD P. WARNER, "The Chicago Air Conference". "Blueprint for World Civil Aviation", página 31.

ciales en Holanda, Suiza y Yugoslavia, pero no podría tomar pasajeros ni carga, con lo cual bien podría ocurrir que llegara vacío a su destino final. Mediante la quinta libertad propuesta el avión indicado podría cargar pasajeros en Amsterdam para Belgrado sin inconvenientes.

46. Fué precisamente sobre el ejercicio de la quinta libertad que hubo los debates más animados y se trató en varias oportunidades de llegar a obtener fórmulas de transacción, sin conseguírselo; las posiciones estaban hondamente arraigadas en sus mantenedores y se llegó así a la convicción de que había irreconciliable, aunque honesta, diferencia de opiniones.

47. La Conferencia llegó a un impasse, que se resolvió mediante la redacción de una Convención de Aviación Civil Internacional, un Acuerdo Interino dedicado a regir en el interregno que habría de durar hasta la ratificación de la Convención por el número necesario de Estados y dos acuerdos relativos a las Libertades del Aire: el de Tránsito, consagrando las dos libertades técnicas, y el de Transporte, que estipulaba las cinco libertades, las dos técnicas y las tres comerciales.

48. El Acta Final de la Conferencia está encabezada por un conjunto de Resoluciones y Recomendaciones, que presento acto seguido:

Resoluciones:

- I. Aprobación de los proyectos de Anexos Técnicos de la Convención (29);
- II. Reclutamiento de peritos en las ramas de la técnica

(28) Estos instrumentos están reproducidos en la publicación del Ministerio de Aeronáutica, titulada "Conferencia Internacional de Aviación Civil, Buenos Aires, 1947".

(29) Publicación citada del Ministerio de Aeronáutica, página 2.

- de la aviación, para que trabajaran en la Organización Provisoria (30);
- III. Tipificación de las unidades de medida empleadas en la circulación aérea internacional (31);
 - IV. Autorizando al gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica a publicar los documentos de la Conferencia (32);
 - V. Publicación de los documentos y formularios de vuelo «en idiomas representativos de las regiones que atraviesan las rutas aéreas internacionales de mayor importancia.» (33).

Recomendaciones:

- I. Relativa al activamiento de los estudios del CITEJA sobre derechos sobre aviones, propiedad de aeromóviles y registro (34);
- II. Sobre la conveniencia de que los gobiernos signatarios adhirieran o ratificaran la Convención Relativa a la Unificación de Ciertas Reglas sobre Embargo Preventivo de Aviones de Bruselas de 1938 (35);
- III. Sobre la conveniencia de que la CITEJA reanudara sus labores y las coordinara con la OACI (36);
- IV. Sobre inclusión de cláusulas uniformes en los convenios de aviación comercial que celebren los países (Recomendación que lleva anexo un modelo de “Tipo Uniforme de Convenio sobre Rutas Aéreas Provisionales”) (37);

-
- (30) Publicación citada del Ministerio de Aeronáutica, página 3.
(31) Publicación citada del Ministerio de Aeronáutica, página 4.
(32) Publicación citada del Ministerio de Aeronáutica, página 12.
(33) Publicación citada del Ministerio de Aeronáutica, página 11.
(34) Publicación citada del Ministerio de Aeronáutica, página 4.
(35) Publicación citada del Ministerio de Aeronáutica, página 5.
(36) Publicación citada del Ministerio de Aeronáutica, página 6.
(37) Publicación citada del Ministerio de Aeronáutica, página 6-10.

V. Relativa al traslado al Consejo Interino, para que continuara su estudio y formulara recomendaciones a la Asamblea Interina, de las materias sobre las cuales no había podido haber acuerdo en la Conferencia (38).

49. El Acuerdo Interino, instrumento redactado para regir, como trasluce de su misma designación, en el lapso durante el cual fueran produciéndose las ratificaciones de la Convención de Aviación Civil Internacional, constaba de XVII artículos, en los cuales había una serie de preceptos que agruparé por materia.

50. Los siete primeros artículos estipulaban la organización y funcionamiento del ente internacional que habría de preceder al creado por la Convención, la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional, cuyo análisis será materia de la III^a parte de este trabajo.

51. El régimen de circulación en el territorio de los Estados Contratantes es objeto de las previsiones del artículo VIII, cuya sección 1, comienza por declarar la soberanía "exclusiva y absoluta" en el espacio aéreo sobre su territorio. La sección 3 declara que la aplicación del Acuerdo es a los aviones privados y no a los del Estado y las secciones 4 a 10, determinan cuál es el régimen de circulación en los Estados contratantes, bajo el signo de la soberanía, declarada en la sección 1.

52. Las medidas para facilitar la circulación aérea, son motivo de las disposiciones del artículo IX y las condiciones que deberían llenar los aviones de los Estados Contratantes en la circulación internacional constituyen la materia del artículo X.

53. Los artículos XII y XIII se ocupan de cuestiones económicas, el último estableciendo la obligación de los

(38) Publicación citada del Ministerio de Aeronáutica, página 11.

Estados miembros de informar al Consejo Interino sobre los acuerdos y contratos que sobre aviación comercial hubieran celebrado o celebraren en el futuro, así como la de compeler a sus líneas aéreas a proporcionar informes al Consejo sobre tráfico, costos, estados de cuenta, «a fin de poderse así determinar sus ingresos y la fuente de los mismos».

54. Los restantes artículos contenían preceptos dedicados a la organización de la vida del ente, retiro (art. XIV), elección del primer Consejo Interino (art. XVI) y firma y aceptación del Acuerdo (art. XVII).

55. La Convención de Aviación Civil Internacional, rige desde abril de 1947, y constituye la carta de la aviación civil mundial. Actualmente está ratificada por 57 Estados, lo que hace que sus disposiciones constituyan ley en la materia de casi todo el orbe, salvo Rusia, claro está, que no tomó parte en Chicago ni adhirió a sus instrumentos.

56. Los noventa y seis artículos de la Convención están agrupados en veintidós capítulos, los que a su vez integran las cuatro partes en que se descompone el instrumento, cada una de las cuales contiene las materias que se describen acto seguido:

57. Lo relativo a la Navegación Aérea es objeto de la Iª parte; los Principios generales y la aplicación de la Convención (arts. 1 a 4); el régimen de la circulación aérea en el territorio de los Estados contratantes (arts. 5 a 16); la nacionalidad de los aviones (arts. 17 a 21); medidas para facilitar la navegación aérea (arts. 22 a 28); condiciones a llenar por los aviones en la circulación aérea internacional (arts. 29 a 35); y, las Normas internacionales y Procedimientos que se recomiendan (arts. 37 a 42).

58. Lo atinente a Transporte Aéreo Internacional constituye la materia de la IIIª Parte: compromiso de los Estados contratantes de que sus explotadores regulares in-

ternacionales informen al Consejo sobre tráfico, costos y estados de cuentas para evidenciar sus ingresos y las fuentes de los mismos (art. 67); designación de rutas y aeropuertos a ser seguidos y utilizados por las líneas aéreas internacionales (art. 68); ayuda a Estados contratantes para adecuar su aeronáutica al progreso actual (arts. 69 a 76); organización de consorcios internacionales para explotar servicios aéreos (arts. 77 a 79).

59. La Organización Administrativa de la aviación internacional es lo que trató la IIª Parte, creando el organismo y asignándole responsabilidades y atribuciones y que será motivo de examen en la cuarta parte del trabajo.

60. Las disposiciones finales, relativas a la denuncia de las Convenciones de París y La Habana, régimen para la solución de controversias, guerra, ratificación y denuncia, reforma y firma de la Convención, constituyen el objeto de la IVª Parte.

61. Dentro del orden de presentación, pasaremos ahora a considerar el lapso que abarca desde el 6 de junio de 1945 hasta el 5 de abril de 1947, conocido como el "Período Interino".

III. - EL PERÍODO INTERINO

62. Ya se ha dicho más arriba, que los redactores de los instrumentos de Chicago, enfrentaron una serie de problemas al finalizar la Iª Conferencia. El primero, evitar la situación que provocaría el tiempo necesario para que la Convención de Aviación Civil Internacional fuera ratificada por los veintiséis estados necesarios para su vigencia. El segundo, continuar los esfuerzos y estudios sobre los puntos respecto a los cuales no había habido acuerdo entre los Estados, en materia de comercio aéreo internacional. El tercero, continuar con la tarea de poner a punto los

Anexos, Técnicos, aprobados provisoriamente, como hemos visto. No menos importante sería ir preparando la estructura administrativa internacional, precisa para el buen funcionamiento del Organismo previsto por la Convención.

63. Para ello era menester contar con dos elementos: un estatuto y un organismo responsable por tal labor. Así se preparó y firmó el Acuerdo Interino el 7 de diciembre de 1944. Ese día firmaron los siguientes países: Afghanistan, Australia, Bolivia, Canadá, Chile, China, Ecuador, Egipto, España, Francia, Grecia, Haití, Holanda, Honduras, Islandia, India, Irán, Irak, Irlanda, Líbano, Liberia, Méjico, Nueva Zelandia, Nicaragua, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Siria, Turquía, Uruguay, Reino Unido, Venezuela (ad referendum), Yugoslavia y Estados Unidos de Norteamérica. Además firmaron el ministro de Dinamarca y el de Thailandia.

64. Con los fines indicados y por la letra del Acuerdo Interino, nació la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional, encargada de lograr la colaboración en el ámbito aeronáutico internacional y que funcionaría mientras durara el período interino, el que en ningún caso podría exceder el lapso de tres años. La OPACI, para el desempeño de las funciones que le competirían, estaba formada por una Asamblea y un Consejo Interinos, con sede en el Dominio del Canadá.

LA ASAMBLEA INTERINA

65. La Asamblea Interina, órgano deliberativo de la OPACI, se reuniría anualmente —a iniciativa del Consejo, quien elegiría el lugar y establecería la fecha—; además, en caso de ser necesario, a pedido de diez Estados miembros o requerirlo el Consejo, podrían realizarse reuniones extraordinarias.

66. Tenía este cuerpo funciones electivas, en cuanto

elegía su presidente y demás funcionarios en cada reunión, así como a los miembros del Consejo Interino. Podía examinar los informes que le presentara el Consejo Interino y tomar medidas al respecto. Podía referirle, para estudio y ulterior informe, cuestiones y podría delegarle «todas las facultades y autoridad necesarias o aconsejables para el desempeño de las funciones del organismo», mandato que podía revocar o modificar en cualquier momento (39).

67. Además, la Asamblea Interina —que dictaba su propio reglamento y creaba las comisiones precisas para el cumplimiento de su tarea— podría ocuparse de cualquier cuestión que fuese de la competencia de la OPACI y no hubiese sido atribuída expresamente al Consejo (40).

EL CONSEJO INTERINO

68. El Consejo Interino se componía de veintiún Estados miembros elegidos por la Asamblea Interina, de acuerdo con un criterio de selección cuyo objeto era asegurar la representación en su seno, de los Estados de mayor importancia en el transporte aéreo; que más colaboraran en facilitar la circulación aérea internacional; y, cuya presencia en el Consejo asegurara la representación de las principales zonas geográficas del mundo. Los representantes de los Estados Miembros, no podían estar asociados ni activa ni monetariamente a ningún interés aerocomercial internacional. Tal era el órgano ejecutivo de la OPACI, la duración de cuyos miembros era de dos años.

69. Facultado por el Acuerdo Interino para darse su propio reglamento, nombraba al Secretario General y al resto del personal, cuya remuneración y demás condiciones de trabajo determinaba; preparaba el presupuesto de la

(39) y (40) Acuerdo Interino, Artículo II, sección 2.

OPACI, lo presentaba a la Asamblea Interina; y autorizaba sus propios gastos.

70. Era el encargado de las relaciones de la OPACI y, en tal carácter, podía celebrar convenios con otros organismos internacionales, tanto con el propósito de unificar servicios de interés común, como aprovechar el personal y, en general y con aprobación de la Asamblea Interina, facilitar la tarea de la OPACI mediante otros acuerdos⁽⁴¹⁾.

71. Transmitía, previo estudio, los informes de los Comités a los Estados miembros, acompañándolos con su opinión sobre los mismos.

72. Tenía funciones de árbitro en los conflictos que se produjeran entre los Estados miembros, sobre asuntos relativos a la aviación civil internacional. Su pronunciamiento podía tener el carácter de un informe y recomendación o constituir un laudo cuando las partes se obligaran a acatarlo resuelto. Precisamente a fin de dar forma de realización práctica a esta función judicial del Consejo, la primera Asamblea Interina aprobó el "Reglamento para Regir el Arreglo de las Controversias entre los Estados (Doc. 2121; C/228; 24/9/46).

LOS COMITÉS

73. Para poder cumplir con su tarea, estaba autorizado por el Acuerdo Interino, para crear los comités y grupos de trabajo que fueren precisos; previendo el Acuerdo Interino, expresamente, los que serían útiles para la liquidación de los asuntos pendientes desde Chicago; el Comité de Transporte Aéreo y el Comité de Navegación Aérea. También se preveía el Comité de la Convención, que será objeto de mención párrafos más adelante. Los tres Comités trabajaron bajo la dirección y coordinación del Consejo

(41) Acuerdo Interino, Artículo III, sección 5.

Interino y estuvieron abiertos a todos los Estados Miembros. (Ver Anexo n^o 1, la OPACI en el momento inicial).

74. Doble era la función del Comité de Transporte Aéreo: por un lado era el organismo encargado de recopilar, estudiar e informar sobre todo lo atinente al comercio aéreo internacional (origen y volumen del tráfico y su relación con las facilidades existentes; subsidios, tarifas y costos de explotación; estructura de los servicios aéreos internacionales y, muy especialmente, todo lo relativo a propiedad y explotación internacional de rutas troncales); el otro aspecto de su tarea fincaba en que debía estudiar e informar —a la brevedad posible— a una Asamblea, sobre los asuntos respecto de los cuales no había resultado acuerdo en Chicago en el año 1944 (42).

75. Serían funciones del Comité de Navegación Aérea las de poner al máximo de uniformidad todos los procedimientos relativos a la circulación aérea e infraestructura, investigación de accidentes, búsqueda y salvamento, y unidades de medida, así como pulir los anexos técnicos aprobados provisoriamente en Chicago (43).

76. El Comité de la Convención de Aviación Civil Internacional, debe su inclusión en las previsiones del Acuerdo Interino a la siguiente circunstancia: cuando se discutía en Chicago el texto de la Convención, se presumió que la redacción del texto definitivo no llegaría a lograrse antes de la clausura de los debates. Por ello se incluyó entre los grupos de trabajo encargados de continuar la tarea durante el Período Interino, a este Comité. No obstante las dudas, el texto de la Convención fué acabado, pero se mantuvo la presencia del Comité, para que fuera utilizado en caso

(42) Acuerdo Interino, Artículo II, sección 6.

(43) Acuerdo Interino, Artículo III, sección 6.

de tener que redactar de nuevo partes de la Convención, de no ser satisfactorias a una gran cantidad de Estados ⁽⁴⁴⁾.

77. Los instrumentos aludidos en párrafos anteriores, fueron completados en el tiempo con otros, cuya creación —realizada por la OPACI en uso de facultades estatutarias— obedeció a la necesidad de llevar a cabo con celeridad y eficacia las obligaciones indicadas en el párrafo 62, completamiento que referiremos brevemente más adelante ⁽⁴⁵⁾.

78. De acuerdo con el artículo XVI del Acuerdo, el primer Consejo Interino fué elegido por la Conferencia de Chicago, nombrándose veinte de los veintiuno, ya que el vigésimo primer asiento fué reservado en la esperanza de que Rusia decidiera integrar la OPACI. Fueron elegidos: Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Checoslovaquia, Egipto, Estados Unidos de Norteamérica, El Salvador, Francia, Holanda, India, Irak, México, Noruega, Perú, Reino Unido y Turquía, países todos que para el 6 de junio de 1945 habían adherido al Acuerdo Interino y que junto con los diez otros Estados que también lo habían hecho para esa fecha, totalizaban con exceso el número de ratificaciones necesarias para la vigencia del mismo y para que la OPACI cobrase vida ⁽⁴⁶⁾.

79. El gobierno del Canadá —donde de conformidad con el Acuerdo, debía funcionar la OPACI— invitó a los gobiernos elegidos a nombrar sus delegados y la primera reunión del Consejo Interino fué el 15 de agosto de 1945. El Presidente del Consejo Interino fué el doctor Warner y

(44) Informe del Comité de la Convención al Consejo Interino, de 27 de marzo de 1947 (C-Draft/107).

(45) Como Anexo II se agrega el gráfico publicado por la misma OPACI, en el que se detalla ordenadamente, lo dicho en este artículo y se ven los demás organismos que fueron agregados para satisfacer las crecientes necesidades del organismo.

(46) Cfr. WALDO, RICHARD K., "Sequels to the Chicago Aviation Conference"; separata del symposium "Aviation Transport", de la revista Law and Contemporary Problems de la Duke University; pág. 613.

el Secretario General de la OPACI el doctor Albert Roper, ex-secretario general de la CINA.

80. El lapso que corre desde esa fecha hasta la de la primera Asamblea Interina, fué dedicado a la organización de la administración internacional permanente, por un lado, indispensable para el ordenado funcionamiento del ente que se creaba, y al cumplimiento de las obligaciones de activar lo dejado a medio terminar en Chicago.

81. En cuanto a personal se refiere, se trató de reclutarlo observando, en lo posible, la dosificación de nacionales de los Estados Miembros, lo que tomó un tiempo respetable, lapso durante el cual la OPACI tomó prestados funcionarios especializados de los gobiernos estadounidense y británico (47). Las dificultades en materia de contratación de personal, especialmente de jerarquía correspondiente a remuneración reducida es de difícil solución, como señala el delegado estadounidense Paul Smith.

82. En lo atinente a la implementación de las obligaciones de índole técnica y económica, la OPACI se abocó a la consideración de los Anexos aprobados provisoriamente en Chicago, y a las cuestiones relativas al comercio aéreo internacional, especialmente al intercambio de derechos comerciales en el transporte aéreo internacional.

Fué así como se activó la creación de los Comités pertinentes, estableciéndoselos con fecha 28 de agosto de 1945.

83. El Comité de Navegación Aérea, abierto a todos los Estados Contratantes, instituyó a su vez divisiones técnicas, encargadas de la consideración de los anexos que se mencionan acto seguido: aerodromos y ayudas terrestres (AGA); investigación de accidentes (AIG); navegabilidad (AIR); comunicaciones (COM); mapas y cartas aeronáuticas (MAP); meteorología (MET); operaciones (OPS); li-

(47) PAUL SMITH, "International Civil Aviation; 1945-1948". U. S. Gov. Printing Office; Washington, 1948; página 5.

cencias al personal (PEL); reglas del aire y control del tránsito aéreo (RAC); y, búsqueda y salvamento (SAR). Todas estas divisiones cumplieron con sus tareas entre octubre de 1945 y abril de 1946. Se tuvieron, además, dos reuniones regionales de Navegación aérea (Nor-atlántica y europeo-mediterránea).

84. El Comité de Transporte Aéreo, también abierto a todos los Estados contratantes, cumplió con su cuota de responsabilidad, activando todos los asuntos que le fueran encomendados por el Acuerdo Interino y en forma especial con los problemas para los cuales Chicago no había encontrado solución, que se concretaban prácticamente en la búsqueda de una fórmula, aceptada por todos, para el intercambio de derechos comerciales en transporte aéreo internacional.

85. A tal efecto, el Comité creó un comité especial, para que se dedicara a este asunto, el 9 de octubre de 1945, indicando el mejor procedimiento a seguir. Este comité fué posteriormente encargado de la cuestión, bajo el nombre de Comité de Transporte Especial, y en su seno se preparó el proyecto de "Acuerdo Multilateral", cuyas alternativas son del conocimiento de todos los interesados en estas cuestiones (48).

86. Así transcurrió el tiempo previo a la primera Asamblea Interina, que tuvo lugar en mayo de 1946. Fué en realidad la primera y única, por cuanto la Convención se hallaba en pleno proceso de ratificación y todo hacía esperar que para principios de 1947 se hubiese logrado la vigésima sexta firma, como así ocurrió.

87. Nuestro país recibió invitación para concurrir a

(48) "Informe del Comité de Transporte Aéreo a la Asamblea, sobre las cuestiones en las que no fué posible ponerse de acuerdo entre las naciones representadas en la Conferencia de Chicago - Doc. 1577 - AT/116"; página 2 - 3.

Montreal. Dado que todavía no se había adherido a ninguno de los instrumentos de Chicago, se enviaron dos observadores a fin de que siguieran el desarrollo de las deliberaciones (49).

LA PRIMERA ASAMBLEA INTERINA

88. La Asamblea escuchó el informe de la tarea realizada por el Consejo Interino y sus auxiliares, examinó lo hecho por el Comité de Navegación Aérea y en materia económica, dispuso postergar todo pronunciamiento sobre el "Acuerdo Múltilateral" debiendo continuarse los estudios por el Comité de Transporte Aéreo a la luz de la experiencia, de los debates y de los comentarios de los Estados Miembros.

89. Resalta quizás la circunstancia de que hasta ahora, esta larga lista no incluya asuntos jurídicos. La verdad es que fuera de las recomendaciones a que me he referido en el párrafo 48, la tarea de OPACI se había concretado al aspecto técnico, económico y de estructuración de la administración permanente internacional.

90. Empero, el temario de la primera Asamblea Interina, tenía un jugoso conjunto de asuntos de interés para los juristas. No debemos olvidar que la Conferencia de Chicago había recomendado que CITEJA (50) reanudara sus trabajos y que éstos fueran realizados en estrecha colaboración con la OPACI y eventualmente con la OACI. Sobre la base de los propósitos expuestos, CITEJA preparó cinco proyectos de resolución que giró a la OPACI, la que los incluyó en el orden de los asuntos de la Asamblea.

91. Reunida la Asamblea y constituídas las comisiones, tocó a la IVª Comisión el estudio de las cuestiones jurídicas.

(49) Fueron el Brigadier Juan Luis Garramendy y el autor.

(50) CITEJA (Comité Internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aéreos). Creado por la I Conferencia Internacional de Derecho Privado Aeronáutico celebrada en París en 1925, funcionó hasta 1947 en que fué liquidado.

El temario de la Comisión estaba formado por dos puntos: a) examen del reglamento aprobado por el Consejo Interino para el arbitraje de las diferencias entre Estados contratantes sobre cuestiones de aviación civil internacional; y, b) debate sobre los textos preparados por CITEJA y remitidos por el Consejo a la Asamblea⁽⁵¹⁾.

92. El proyecto de reglamento para el arreglo de las controversias entre Estados Miembros, fué aprobado con algunas modificaciones por la Comisión y oportunamente por la Asamblea. La revisión de la Convención de Varsovia fué postergada y se devolvió el asunto a CITEJA para que considerara «la necesidad de una más entera y extensa revisión del mismo a la luz de la reciente experiencia adquirida en el transporte aéreo y en los estudios realizados actualmente por OPACI, IATA y otros organismos.»⁽⁵²⁾.

93. Los proyectos relativos a hipoteca aérea y derechos sobre aviones y propiedad y registro de aeromóviles, fueron refundidos en uno sólo y esa fué la base de discusión de los textos posteriores que habrían de epilogar en la “Convención de Ginebra de 1948”.

94. A moción de la Delegación de Gran Bretaña, se difirió la consideración del proyecto de convención relativa a la asistencia de aviones en tierra.

95. Pero, lo que más interesaba en ese momento de reestructuración, era la futura manera en encarar el estudio de los asuntos jurídicos y la determinación de cuál sería el órgano responsable por esa tarea. El Consejo Interino, preocupado por la cuestión, había encomendado al Comité de Transporte Aéreo que la considerara; éste lo había hecho y presentado tres alternativas:

a) CITEJA continuaría con el método de preguerra,

(51) Doc. LE/1: “Orden del día de la Comisión IV - Cuestiones Jurídicas”.

(52) Documento de la primera Asamblea Interina LE/33, página 2.

- presentando sus proyectos de convenciones a conferencias diplomáticas especiales;
- b) CITEJA formaría parte de la OPACI;
 - c) CITEJA seguiría funcionando de acuerdo con el sistema de preguerra, pero en vez de conferencias internacionales, sería la Asamblea de OPACI la que consideraría los proyectos presentados.

96. La primera de las alternativas fué rechazada de plano; la segunda, fué dejada de lado hasta la vigencia de la organización definitiva (OACI). El Comité de Transporte adoptó el tercer temperamento, lo que también hizo el Consejo en noviembre de 1945 ⁽⁵³⁾.

97. CITEJA, en la reunión de 1946, dedicó su resolución Nº 140 a las "Relaciones con la OPACI". En la misma adhirió al principio de la colaboración con la OPACI y decidió abocarse inmediatamente al estudio de la futura relación con la organización permanente, y las condiciones de acuerdo con las cuales integraría, desempeñándose en las funciones «para las que estaba designada por su competencia tradicional» ⁽⁵⁴⁾.

98. Ello no significaba que el Comité estuviera de acuerdo en que la Asamblea Interina substituyera a las Conferencias Internacionales de Derecho Privado Aeronáutico; en efecto, «Considerando el gran interés que tiene el que las Conferencias Internacionales de Derecho Privado Aeronáutico tengan la mayor aplicación posible», el Comité expresó que «Las Conferencias Internacionales que adopten las Convenciones, sean reunidas a invitación de la Organización Internacional de Aviación Civil y estén abiertas al mayor número posible de Estados ⁽⁵⁵⁾. Claramente el Comité

(53) Revue Générale de l'Air, Nº 4, "Chronique Juridique - La XVI^e Session du C.I.T.E.J.A.", página 469.

(54) Revue Générale de l'Air, Nº 4, página 470. Traducción del autor.

(55) Revue Générale de l'Air, Nº 4, página 470. Traducción del autor.

se resistía a que la Asamblea Interina reemplazara a las Conferencias Diplomáticas. Y sobre esa acepción fué que giró los textos de sus proyectos a Montreal, «para permitir a la OPACI que reúna una Conferencia Internacional de Derecho Privado Aeronáutico, a cuyas deliberaciones los proyectos que se tratan puedan ser sometidos» (56).

99. El desenlace, empero, fué distinto. El Comité Ejecutivo de la Asamblea Interina, solicitó dictamen de la Comisión IV^a, «sobre la forma en que la OPACI debería, en el futuro, tratar los problemas legales (sic)». La Comisión discutió el punto a la luz del futuro de CITEJA y de la recomendación VII de la Conferencia de Chicago de 1944 y dictaminó sobre la necesidad de que la organización permanente tuviera un Comité Legal (sic) cuya misión sería:

- a) preparar, previo estudio, proyectos de convenciones para lograr la gradual uniformación del Derecho Aéreo Internacional;
- b) ser órgano de asesoramiento, en las materias de su competencia, de la organización permanente;
- c) servir de órgano recopilador y distribuidor, a través de la Secretaría de la organización permanente, de información legislativa, administrativa y jurídica.

100. Reconociendo la índole eminentemente especializada de las materias que trataría el Comité que se proponía, se opinaba que debía estar formado por la mayor cantidad de expertos para que los proyectos preparados fueran aceptados del modo más amplio posible, antes de ser sometidos a la Asamblea.

101. Finalmente, se sostenía que dada la importancia de la tarea cumplida por CITEJA, convenía auspiciar el mayor uso posible de la experiencia de aquélla (57).

(56) Revue Générale de l'Air, N° 4, página 470. Traducción del autor.

(57) Resolución de la Comisión IV, relativa a la forma en que la OPACI debería en el futuro tratar los distintos problemas legales. Doc. LE/35.

102. La Asamblea aprobó una resolución por la cual se determinaba que al funcionar la Organización permanente, debería crearse un «Comité Permanente de Derecho Aéreo Internacional que sea parte de la Organización permanente» (58), con las funciones detalladas en el párrafo 99. Se expresaba igualmente la necesidad de aprovechar la experiencia de CITEJA en la materia y se solicitaba que ésta pusiera a disposición del comité que así se establecía, «sus archivos y el personal de la Secretaría que la organización pueda emplear».

103. Así nació lo que actualmente es el Comité Jurídico de la Organización de Aviación Civil Internacional y terminó el Comité Internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aéreos, que en su XVII reunión tenida en El Cairo en 1946 decidió su liquidación, a tener lugar contemporáneamente con la primera Asamblea de la OACI, que fué en mayo de 1947.

104. La primera Asamblea Interina, eligió Montreal como sitio definitivo de la Organización Permanente y decidió llenar el sitio vacante en el Consejo Interino, procediendo a elegir a Irlanda.

105. El tiempo transcurrido después de la primera Asamblea Interina hasta abril de 1947, señala algunos acontecimientos de importancia. El mes de septiembre marca dos de significación, uno el acuerdo celebrado en Londres para considerar el problema señalado en la reunión regional de Dublin de marzo de 1946, relativo al establecimiento de estaciones meteorológicas flotantes en el Atlántico Norte; el otro, el establecimiento del Comité de la Convención de Aviación Civil Internacional, encargado de estudiar su texto y proponer las reformas a la misma. Igualmente, en septiembre de ese año tuvo lugar en Washington la reunión regional de Navegación Aérea para la zona del Caribe.

(58) Doc. citado, página 2.

106. Al acercarse el momento de la metamorfosis de la OPACI en OACI, la encontramos funcionando con un complejo mecanismo, que contrasta visiblemente con el que presentamos en un principio. Basta para ello dar un vistazo a los gráficos que se agregan, publicados en el Boletín Mensual de la OPACI, en febrero de 1947, del que se desprende que no sólo figuran los Comités previstos especialmente por el Acuerdo Interino, sino también los creados por el Consejo para acelerar su labor. Además, la Administración Internacional presentaba un interesante estado de cumplimiento.

LA ORGANIZACIÓN PERMANENTE

107. El 11 de marzo de 1947 el Consejo Interino fué informado sobre el depósito ante el gobierno estadounidense del vigésimo sexto instrumento de ratificación de la Convención, el 5 de marzo. En virtud de ella el 5 de abril de ese año entraría en vigor la Convención y cobraría vida la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Las ratificaciones continuaron y para el 21 de marzo ya había treinta y un Estados miembros (59).

108. El Consejo Interino comenzó los preparativos para la primera Asamblea de OACI y resolvió continuar funcionando, por lo menos hasta la misma, debiendo los Estados Miembros de OPACI seguir siéndolo durante ese tiempo, todo de conformidad con el Acuerdo Interino. Se trataba de obtener el paso del régimen provisorio al definitivo, respetando el propósito de Chicago, es decir, sin soluciones de continuidad.

109. Además de los Estados que por derecho propio

(59) Africa del Sur, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Chile, China, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Grecia, India, Irlanda, Liberia, Méjico, Nicaragua, Nueva Zelandia, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Suecia, Suiza, Transjordania, Turquía.

concurrirían, fueron invitados a concurrir como observadores, varios Estados, ex-enemigos de las Naciones Unidas en la Segunda Guerra Mundial⁽⁶⁰⁾, así como numerosas organizaciones internacionales⁽⁶¹⁾.

110. El asunto de capital importancia a considerar por la Asamblea era su acuerdo con las Naciones Unidas^(61 bis), cuya aprobación haría que OACI se constituyera en el organismo especializado en la materia y para lo cual era menester, de acuerdo con lo resuelto en la U. N. y por disposición expresa del acuerdo, resolver la separación de España del seno de la organización.

111. La aprobación del acuerdo en cuanto significaba vincularse con las N. U. no fué motivo de conflicto. No obstante, la separación de España provocó un debate de proporciones, que epilogó en la resolución de la Asamblea modificando la Convención, mediante el agregado de un artículo 93 bis, que establecía que cuando las Naciones Unidas recomendaran la separación de un Estado de los organismos internacionales relacionados con aquéllas, o cuando un Estado fuera expulsado de las N. U. el mismo dejaría de pertenecer a OACI en forma automática. Igualmente cuando un Estado miembro de OACI fuere suspendido como miembro de las N. U., también lo sería en la organización a pedido de la segunda. Los Estados sólo podrían reingresar

(60) Austria, Bulgaria, Finlandia, Hungría, Italia, Rumania.

(61) De las que estuvieron representadas Naciones Unidas, Oficina Internacional del Trabajo, Organización Mundial de Sanidad, CITEJA, IATA, Cámara Internacional de Comercio y Unión Internacional de Aseguradores de Aviación.

(61 bis) El Consejo Interino y el Consejo Económico y Social iniciaron negociaciones en 1946, resultando de las mismas un acuerdo que se concretó en documento aprobado por el Consejo Interino el 29 de octubre de 1946.

El texto fué objeto de aprobación condicionado por las N.U., cuya Asamblea General, lo aceptó siempre que OACI se ajustara a las medidas que tomara la Asamblea General de las N.U., respecto de la "España de Franco".

a la OACI con el consentimiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas, solicitando su reingreso y con aprobación de la mayoría en el Consejo ⁽⁶²⁾.

112. El proyecto de Resolución fué motivo de arduas discusiones en el seno del Comité de Jefes de Delegaciones, Comisión I (Cuestiones Estructurales y de Política) y finalmente fué votado en sesión plenaria. Veintisiete países votaron a favor de la reforma, tres en contra y dos se abstuvieron. No obstante, dado que la modificación a la Convención, para entrar en vigor, debe tener la ratificación de los dos tercios de los Estados miembros, y hasta ahora el número de ratificaciones no ha sido suficiente, España pese a haberse retirado de la Asamblea y no haber participado en la actividad de la OACI, continúa siendo miembro.

113. Otra cuestión de interés indudable fué el ingreso de Italia como miembro de la Organización.

114. En el aspecto económico, la Asamblea consideró el progreso realizado en lo relativo a los siguientes temas:

- a) **Propiedad y explotación internacional de rutas troncales**, resolviéndose invitar a los Estados miembros para que presentaran a la OACI, para estudio por el Consejo y conocimiento de los demás miembros, sus estudios sobre la materia, y de haber propuestas, las mismas serían estudiadas por el Consejo, el que las sometería a la Asamblea que se reuniera con inmediata posterioridad a la terminación de dichos estudios ⁽⁶³⁾.
- b) **Acuerdo Multilateral relativo al intercambio de derechos comerciales en transporte aéreo civil internacional**, a cuyo respecto se resolvió que debía continuarse en la tarea de cambio de puntos de vista y

(62) Resolución Al-3 de la Primera Asamblea de OACI, Cuaderno de Resoluciones, página 2.

(63) Resolución Al-37 de la Primera Asamblea.

que debía reunirse una comisión —en Río de Janeiro— no más tarde de octubre de 1947, a fin de preparar y someter a consideración de los Estados miembros un acuerdo relativo a la materia ⁽⁶⁴⁾.

- c) **Distinción entre servicios aerocomerciales “regulares” y “no regulares”**; se instruyó a la OACI para que siguiera estudiando una definición que permitiera diferenciarlos, a los fines de la Convención y se solicitó a los Estados miembros, informaran a la Organización sobre las condiciones que aplicaban a los servicios “no regulares” ⁽⁶⁵⁾.
- d) También se examinaron los problemas planteados por la necesidad de facilitar el transporte aéreo internacional; las “cargas onerosas” que pesan sobre el mismo —exigencias de seguros, doble imposición; suministro de información en materia estadística; correo aéreo y registro de acuerdos y contratos ⁽⁶⁶⁾.

115. Los asuntos jurídicos fueron confiados a la Comisión IV^a, la que consideró y propuso a la Asamblea las siguientes resoluciones:

- I) **Creación de un Comité Jurídico**, con las funciones aconsejadas en la Primera Asamblea Interina —que hemos visto en el párrafo 99— concretadas en su constitución, agregada a la Resolución A 1.47 ⁽⁶⁷⁾;

(64). Resolución Al-38 de la Primera Asamblea. Río de Janeiro fué substituído posteriormente por Ginebra.

(65) Resolución Al-39 de la Primera Asamblea.

(66) Resoluciones Al-40; Al-41; Al-42; Al-43; Al-44; y, Al-45, respectivamente.

(67) Constitución del Comité Jurídico

(Aprobada por la I^a Asamblea del 23 de mayo de 1947)

I. El Comité Jurídico (denominado de ahora en adelante “El Comité”) es un comité permanente de la Organización, instituído por la Asamblea.

II. Los fines del Comité serán:

- a) estudiar y preparar proyectos de convenios referentes al derecho aeronáutico internacional, a fin de que sean adoptados por el mayor número posible de Estados;

II) **Procedimiento para discutir y aprobar los proyectos de convenciones que prepare el Comité Jurídico.** La Asamblea será la que reciba el proyecto y lo discuta en casos normales, y en situaciones de excepción una Asamblea extraordinaria o reunión de Estados contratantes, reunidos a tal efecto por OACI, procediendo a aprobar el proyecto en caso de acuerdo, el que quedará abierto a la aprobación o ratificación de los Estados Contratantes y demás que se determine por la Asamblea o conferencia especial.

Se invitará a Estados no contratantes y organizaciones internacionales a tomar parte en dichas reuniones, que versen sobre cuestiones de derecho internacional aeronáutico, con la mayor amplitud que sea

- b) dar, cuando lo soliciten el Consejo o la Asamblea, o cuando así se pida por medio de éstos, asesoramiento sobre cuestiones jurídicas de especial importancia para la Organización, incluyendo derecho aeronáutico público y privado, así como la interpretación y reforma de la Convención; y
 - c) colaborar con otras organizaciones internacionales, encargadas de la unificación y codificación del derecho internacional.
- III.
- a) *Miembros:* Cada Estado Contratante puede nombrar uno o más miembros calificados en el Comité.
 - b) *Votos:* Cada Estado Contratante representado, tendrá un voto en las reuniones del Comité.
 - c) *Secretaría:* Será facilitada por la Organización.
 - d) *Reuniones:* El Comité y sus Subcomités, organizarán sus propias reuniones, con sujeción a la aprobación por el Consejo de la Organización.
 - e) *Cargos y Reglamento:* El Comité elegirá su Presidente, vicepresidente, y demás cargos y establecerá su propio reglamento; y, sujeto a la aprobación del Consejo, determinará el alcance de la participación (sin derecho a voto) de los Estados no contratantes y organizaciones internacionales, en las reuniones del Comité.

IV. Todo proyecto de convenio (e informe sobre el mismo), preparado por el Comité en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el párrafo II (a), será transmitido a los Estados Contratantes, mediante el Consejo. También lo serán a otras organizaciones internacionales interesadas. Los asesoramientos e informes referidos en el párrafo II (b), serán transmitidos al organismo de la Organización interesada.

posible en compatibilidad con los fines de la Organización (68).

- III) **Proyecto de Convención relativo al reconocimiento internacional de derecho sobre aviones.** Se resolvió circular entre los Estados contratantes el proyecto preparado en París, en 1947, con sus modificaciones y un cuestionario, a fin de que los mismos enviaran sus comentarios a la OACI, antes del 1 de agosto de 1947 (69).

116. La Asamblea eligió a los miembros del primer Consejo de Aviación Civil Internacional, de acuerdo con el criterio del artículo 50 (b) de la Convención (70). La Argentina integró el grupo de Estados fundadores del Consejo (71). El Consejo celebró su reunión inaugural el 28 de mayo de 1947, siendo elegido Presidente el doctor Edward Warner y Secretario General de la Organización el doctor Albert Roper.

117. Se producía así la transformación de OPACI en OACI, sin alternativas y con un mecanismo internacional en pleno funcionamiento. Había comenzado la faz permanente en la vida de la organización.

IV. - EL PERÍODO PERMANENTE

PROPÓSITOS

118. Los fines de la OACI están explayados en el artículo 44 de la Convención, que en realidad no hace sino

(68) Resolución Al-48 de la Primera Asamblea.

(69) Resolución Al-49 de la Primera Asamblea.

(70) Ver párrafo 68.

(71) Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Chile, China, Egipto, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Holanda, India, Irak, Irlanda, Méjico, Perú, Portugal, Reino Unido, Suecia y Turquía.

dar forma a las aspiraciones que contiene el Preámbulo. Sistematicémoslos, para una mejor comprensión:

- a) propender a que la aviación sirva como vínculo eficiente para la amistad y mutuo entendimiento entre los pueblos del Mundo. Este objetivo está complementado actualmente por la obligación de OACI de cooperar a mantener la paz y seguridad universales, dentro del marco de las Naciones Unidas, a lo que está comprometida en virtud de su acuerdo con esta última organización;
- b) asegurar el progreso de la aviación civil y su desarrollo progresivo, a cuyo fin auspiciará el diseño y manejo de aviones con finalidades pacíficas ⁽⁷²⁾, estimulará el desarrollo de rutas aéreas, aeropuertos y ayudas para la circulación ⁽⁷³⁾, fomentará la seguridad de los vuelos ⁽⁷⁴⁾, así como el desarrollo general de la aeronáutica civil en todos sus aspectos ⁽⁷⁵⁾;
- c) conseguir que el comercio aéreo internacional funcione eficiente y económicamente, proporcionando servicios seguros y regulares ⁽⁷⁶⁾, evitando el despilfarro de recursos provocado por la competencia antieconómica ⁽⁷⁷⁾, velando por que los derechos de los Estados Contratantes sean respetados plenamente y que cada uno tenga acceso a la explotación de servicios aéreos internacionales ⁽⁷⁸⁾, evitándose toda parcialidad entre los Estados miembros ⁽⁷⁹⁾.

(72) Convención de Aviación Civil Internacional, Art. 44, inciso b).

(73) Convención de Aviación Civil Internacional, Art. 44, inciso c).

(74) Convención de Aviación Civil Internacional, Art. 44, inciso h).

(75) Convención de Aviación Civil Internacional, Art. 44, inciso i).

(76) Convención de Aviación Civil Internacional, Art. 44, inciso d).

(77) Convención de Aviación Civil Internacional, Art. 44, inciso e).

(78) Convención de Aviación Civil Internacional, Art. 44, inciso f).

(79) Convención de Aviación Civil Internacional, Art. 44, inciso g).

ESTRUCTURA

119. Para el logro de tan elevados, euan complicados objetivos, es que la Convención ha creado la OACI, determinando su estructura para cumplir con su responsabilidad. Veamos cuál es. En primer lugar, hay dos grandes divisiones en el edificio: la Organización de Estados Contratantes y la Administración Internacional Permanente; ambas cumplen cometidos propios, pero ambas dependen la una de la otra, pues son los dos términos de la proporción merced a la cual la tarea se cumplirá sin tropiezos ⁽⁸⁰⁾.

120. La Organización de Estados Contratantes, está integrada por: una Asamblea, un Consejo, una Comisión de Navegación Aérea, un Comité de Transporte Aéreo, un Comité Jurídico y un Comité de Ayuda Colectiva para los Servicios de Navegación Aérea.

ASAMBLEA

121. La Asamblea, prevista por el artículo 48 de la Convención, está integrada por todos los Estados Contratantes, los que tienen igual derecho a estar representados en ella, con un voto por Estado. Sus reuniones serán anuales, a convocatoria del Consejo el que establecerá el lugar y la fecha. Se prevén Asambleas extraordinarias, sea por pedido de diez Estados miembros o por decisión del Consejo ⁽⁸¹⁾.

122. La Convención la autoriza, y así se ha hecho hasta ahora, a redactar su reglamento de procedimientos en cada reunión así como determinar qué comisiones auxiliares serán responsables por las tareas a cumplir. Al respecto, la IVª Asamblea anual, ha considerado la conveniencia de contar

(80) Para tener la idea panorámica de la estructura de OACI, ver el gráfico que corre agregado donde se puede apreciar perfectamente el edificio completo. (El gráfico ha sido preparado por la OACI).

(81) Convención, Art. 48, inciso a).

con un Reglamento Permanente y ha recomendado al Consejo la preparación de un proyecto que deberá ser presentado a la próxima sesión ⁽⁸²⁾.

123. Las funciones de este cuerpo están enumeradas en el artículo 49 y son de diversa índole: en primer lugar podemos mencionar las de carácter financiero, aprobar el presupuesto anual, examinar los gastos y aprobar las cuentas del organismo ⁽⁸³⁾; en segundo, de naturaleza electiva, elegir su Presidente y demás funcionarios y, cosa harto importante, designar los Estados Contratantes que han de estar representados en el Consejo ⁽⁸⁴⁾.

124. Tiene competencia para conocer cualquier asunto que caiga dentro de la esfera de acción de la OACI y que no haya sido referido estatutariamente al Consejo ⁽⁸⁵⁾. Resulta evidente que quien puede lo más, puede lo menos y así vemos que la Asamblea puede girar al Consejo, o a cualquier otro organismo algunos de aquellos asuntos ⁽⁸⁶⁾, pudiendo delegar en aquél la autoridad que se aprecie conveniente o necesaria para el cumplimiento de la tarea de la OACI, mandato que, en cualquier momento, es revocable o modificable ⁽⁸⁷⁾, examinando los informes que oportunamente el Consejo le refiera y decidiendo a su respecto ⁽⁸⁸⁾.

125. Es también atribución de la Asamblea, la consideración de las propuestas de reforma de la Convención, así como la recomendación a los Estados Miembros en caso de ser las mismas aprobadas, de acuerdo con el procedimiento

(82) "Cuarto Período de Sesiones de la Asamblea, Montreal, mayo-junio de 1950; Resoluciones y Recomendaciones; Doc. 7017, A4-P/3". Recomendación 1: Preparación de un reglamento interno permanente para la Asamblea; página 20.

(83) Convención, art. 49, incisos e) y f).

(84) Convención, art. 49, incisos a) y b).

(85) Convención, art. 49, inciso k).

(86) Convención, art. 49, inciso g).

(87) Convención, art. 49, inciso h).

(88) Convención, art. 49, inciso c).

del artículo 94 (89). Igualmente debe pronunciarse la Asamblea, cuando OACI deba celebrar acuerdos con otros organismos internacionales (90).

126. El cuadro de atribuciones y funciones, sistematizadas en los párrafos precedentes resalta por la importancia de algunas, frente a la naturaleza evidentemente rutinaria de otras. Ello ha provocado la idea de que sería conveniente celebrar asambleas de índole meramente administrativa todos los años, y cada tanto tiempo, asambleas en las que se debatan cuestiones de fundamental interés, permitiendo por otra parte con ese distanciamiento entre las reuniones de importancia, el estudio y consideración reposada de problemas cuyo tratamiento continuo no permite encontrar una solución.

127. Precisamente, dentro del criterio presentado, la IVª Asamblea ha resuelto la celebración de dos tipos de reuniones:

- a) Asambleas generales que deberían coincidir con el momento de elección de los miembros del Consejo, es decir cada tres años, a realizarse fuera de la sede de OACI;
- b) Asambleas de alcance limitado, anuales y que tendrán lugar en la sede de la Organización, primordialmente con fines presupuestarios y administrativos. No obstante, en estas Asambleas también podrán tratarse asuntos de importancia, cuando el Consejo lo considere de urgencia y a pedido de Estados Contratantes, siempre que tal requisitoria se haga cuatro meses antes de la fecha de reunión de la asamblea (91).

128. La naturaleza de la Vª Asamblea todavía no se ha determinado.

(89) Convención, art. 64.

(90) Convención, art. 65.

(91) IVª Asamblea Anual, Resolución A4-6.

CONSEJO

129. El organismo permanente encargado del gobierno de OACI, responsable ante la Asamblea, de la cual recibe —como hemos visto— las autorizaciones e instrucciones que no estén ya previstas estatutariamente, es el Consejo. Está compuesto por veintiún Estados contratantes, elegidos de acuerdo con el criterio expuesto en el párrafo 68 al referirme al Consejo Interino, los que duran tres años en sus cargos. La interdicción contenida en el Acuerdo Interino sobre vinculación administrativa o monetaria a servicios aerocomerciales internacionales por los Delegados de países miembros del Consejo, se mantiene expresamente (92).

130. Este cuerpo colegiado está presidido por un funcionario internacional, elegido por período de tres años y reelegible. Mientras dure en el ejercicio de su función, el Presidente del Consejo no tendrá voto y tiene como funciones, la de cumplir en nombre del Consejo, del cual es representante permanente, las tareas que éste le encomiende y convocar al Consejo, Comisión de Navegación Aérea y Comité de Transporte Aéreo (93). La votación en el Consejo es por mayoría de sus miembros (94).

131. El Consejo debe «desempeñar las funciones y asumir las obligaciones que le asigne la Convención» (95). Tales funciones son de diversa índole y se refieren a diversos campos de actividad. La Convención habla de funciones “obligatorias” y “facultativas” y por razones de método prescindiremos un tanto de la clasificación de los artículos 54 y 55 y agruparemos los cometidos por materia.

(92) Convención, art. 50, inciso c).

(93) Convención, art. 51.

(94) Convención, art. 52.

(95) Convención, art. 54, inciso b) in fine.

FUNCIONES

132. Administrativo - financieras:

- a) Darse su propia organización y reglamento ⁽⁹⁶⁾;
- b) Elegir su Presidente ⁽⁹⁷⁾ y fijarle los emolumentos ⁽⁹⁸⁾;
- c) Elegir el Secretario General y el resto del personal de la Administración Internacional Permanente ⁽⁹⁹⁾;
- d) Administrar los fondos de OACI ⁽¹⁰⁰⁾;
- e) Cumplir las directivas de la Asamblea ⁽¹⁰¹⁾, a la que deberá informar anualmente ⁽¹⁰²⁾ y a la que comunicará las infracciones a la Convención por los Estados contratantes ⁽¹⁰³⁾, habiendo sido éstos debidamente notificados y sin que hayan tomado las medidas del caso dentro de un período prudencial después de notificados ⁽¹⁰⁴⁾.

133. **Estructurales:** Instituir la Comisión de Navegación Aérea, el Comité de Transporte Aéreo y cuando la experiencia revele que es conveniente, comisiones auxiliares de transporte aéreo, regionales o de otra naturaleza ⁽¹⁰⁵⁾.

134. Técnicas:

- a) Investigar en todo lo atinente a los aspectos de la circulación aérea que tengan relevancia internacional, poniendo los resultados a disposición de los Estados Contratantes y auspiciando el intercambio de información entre ellos ⁽¹⁰⁶⁾, así como coleccionar, clasificar y compilar elementos referentes al desa-

(96) Convención, art. 54, inciso c).

(97) Convención, art. 51.

(98) Convención, art. 54, inciso g).

(99) Convención, art. 54, inciso h).

(100) Convención, art. 54, inciso f).

(101) Convención, art. 54, inciso b), 1ª parte.

(102) Convención, art. 54, inciso a).

(103) Convención, art. 54, inciso k).

(104) Convención, art. 54, inciso j).

(105) Convención, art. 54, inciso d) y art. 55, inciso a).

(106) Convención, art. 55, inciso c).

rrollo de la aeronavegación y publicar dichos resultados en informes ⁽¹⁰⁷⁾;

- b) Analizar las recomendaciones producidas por la Comisión de Navegación Aérea ⁽¹⁰⁸⁾, en la que podrá delegar facultades adicionales a las que estatutariamente le corresponden ⁽¹⁰⁹⁾, y adoptar los Anexos, efectuando las notificaciones pertinentes a los Estados Contratantes.

135. **Económicas:**

- a) Investigar todo lo relativo a los aspectos internacionales del Transporte Aéreo haciendo llegar los resultados a los Estados miembros y fomentando el canje de información entre ellos a este respecto ⁽¹¹⁰⁾, recoger, clasificar y distribuir información referente a costos de explotación y subsidios de los gobiernos a las líneas aéreas y demás aspectos en la explotación aerocomercial internacional ⁽¹¹¹⁾ y todo aspecto que influya sobre la organización y explotación, incluso la propiedad y explotación internacional de rutas troncales ⁽¹¹²⁾.

136. Además de las funciones señaladas, el Consejo tiene una tarea de orden judicial, cuando debe actuar en los litigios sobre aviación civil internacional, de acuerdo con lo que estipula el capítulo XVIII de la Convención, relativo a controversias.

137. El cúmulo de tareas anunciado ha obligado al Consejo a trabajar en forma continua desde un principio y los representantes de los Estados miembros, residen en Montreal

(107) Convención, art. 54, inciso i).

(108) Convención, art. 54, inciso m).

(109) Convención, art. 55, inciso b).

(110) Convención, art. 55, inciso c).

(111) Convención, art. 54, inciso i).

(112) Convención, art. 55, inciso d).

dedicando su actividad a la tarea. Por otra parte, la participación plena de los miembros en la labor del Consejo ha sido recalçada, tanto en 1947 —con motivo de la elección del primer Consejo de OACI⁽¹¹³⁾— como en la IVª Asamblea Anual en que se ha resuelto que los Estados elegidos deberán mantener una representación permanente en Montreal y que el Consejo deberá notificar a cada Asamblea el incumplimiento a esta obligación⁽¹¹⁴⁾.

138. Nuestro país ha formado parte del primer Consejo y en la elección para componer el segundo, también ha sido designado.

139. En uso de la atribución de designar grupos de trabajo auxiliares, el Consejo ha instituído el Comité de Finanzas, y algún grupo de trabajo, designado para tratar cuestiones especiales.

COMISIÓN DE NAVEGACIÓN AÉREA

140. Pasamos ahora a la Comisión de Navegación Aérea, prevista por el texto de la Convención e instituída por el Consejo, que es el que designa los expertos que en número de doce la integran. Estos especialistas, deben ser altamente calificados en su aptitud técnica y la Comisión está abierta a todos los Estados Contratantes, vale decir que cualquier Estado firmatario de la Convención puede proponer su candidatura al Consejo. En un momento de la vida de la Organización, se propició el temperamento de que los expertos fueran designados de entre los Estados miembros del Consejo. La IVª Asamblea Anual ha vuelto sobre este criterio

(113) Recomendación de la Iª Asamblea Anual en el sentido de que: «Los Estados contratantes que acepten integrar el Consejo, sólo lo hagan cuando estén dispuestos a designar y mantener una representación permanente, que participe de lleno en la tarea de la Organización.» (A1-22/1 Asamblea).

(114) Resolución A4-1: "Obligaciones de los Estados Miembros del Consejo"

—violatorio de la letra y espíritu de la Convención— resolviendo que el Consejo deberá tratar de obtener el mayor número de candidatos de los Estados, para seleccionar los integrantes de la Comisión y que bajo ningún concepto «se desanime a los Estados no miembros del Consejo a efectuar proposiciones» (115).

141. El artículo 57 de la Convención fija cuáles son las tareas de la Comisión:

- a) Ser el asesor del Consejo en lo referente a transmisión de informaciones de interés o utilidad en la materia a los Estados Contratantes;
- b) Estudiar los Anexos a la Convención, recomendando al Consejo su eventual modificación; y
- c) Instituir subcomisiones técnicas, que estarán abiertas a todos los Estados Contratantes que deseen enviar representantes. Actualmente, tales subcomisiones son los Departamentos de la Comisión, abiertos —de acuerdo con lo dicho— a todos los Estados Contratantes. La Comisión, en cumplimiento de su tarea, ha trabajado sobre los Anexos Técnicos de los que rigen diez (116).

COMITÉ DE TRANSPORTE AÉREO

142. El Comité de Transporte Aéreo, el segundo pre-

(115) Resolución A4-4: "Integración de la Comisión de Aeronavegación".

(116) Anexo 1 - Licencias al Personal.

Anexo 2 - Reglamento del Aire.

Anexo 3 - Claves Meteorológicas.

Anexo 4 - Cartas Aeronáuticas.

Anexo 5 - Unidades de medida que se emplearán en las Comunicaciones Aeroterrestres.

Anexo 6 - Operación de Aeronaves - Servicios Aéreos Internacionales Regulares.

Anexo 7 - Marcas de Nacionalidad y de Matrícula de las Aeronaves.

Anexo 8 - Aeronavegabilidad.

Anexo 10 - Telecomunicaciones Aeronáuticas.

visto por la Convención y cuya institución fué aprobada por la IIª Asamblea Anual (¹¹⁷), está compuesto por doce miembros, designados entre los Estados que forman parte del Consejo.

143. El Comité ha funcionado en forma de grupo de trabajo compacto lo que ha dado positivos beneficios, desde el punto de vista del régimen de tareas.

144. La labor fundamental del Comité ha sido mantener la investigación, dedicada a obtener base sólida para poder llegar a un entendimiento internacional, sobre problemas que afectan el transporte aerocomercial y a los que he hecho mención en el párrafo 114, apartados a), b), c) y d).

145. Los dos Departamentos del Comité —Facilitación del Transporte Aéreo Internacional y Estadística— están abiertos a todos los Estados Contratantes .

COMITÉ JURÍDICO

146. El Comité Jurídico, visto por nosotros en su nacimiento y puntualizado que se ha su tarea en otros párrafos, ha funcionado hasta su IVº período de sesiones repartiendo su tarea en varios subcomités: Definiciones, Asistencia, Revisión de la Convención de Varsovia, Revisión de la Convención de Roma de 1933, Seguros y Procedimientos. Este sistema ha sido modificado en la citada reunión, en que se ha resuelto disolver todos los subcomités existentes en forma permanente, decidiéndose que el Comité decida en cada caso particular, si un asunto de plan de trabajo se refiere a un relator o a un grupo especial.

147. El Comité Jurídico redactó el proyecto de “Convenio Relativo al Reconocimiento Internacional de Derechos Sobre Aviones”, firmado en Ginebra en 1948 así como el proyecto de “Convención Sobre Daños Causados por Aviones a Terceros en la Superficie”, preparado en su Quinta Se-

sión, Taormina, enero de 1950. Estudia igualmente lo relativo a privilegios e inmunidades y otros estudios jurídicos y prepara una recopilación de leyes y reglamentos nacionales sobre la materia.

148. Además, en su carácter de órgano de asesoramiento jurídico de la OACI, ha evacuado dictámenes sobre la reforma al artículo 94 de la Convención.

149. Llegamos así al último de los Comités, el de Ayuda Colectiva.

COMITÉ DE AYUDA COLECTIVA

150. La existencia del Comité de Ayuda Colectiva Respecto de los Servicios de Navegación Aérea en el esquema que hemos analizado, responde a la necesidad de llevar a la práctica las prescripciones del capítulo XV de la Convención que contempla la posibilidad de arbitrar los medios para que los Estados cuyos servicios de auxilio a la circulación aérea no estén en debidas condiciones para satisfacer las necesidades presentes o potenciales de orden internacional, puedan modernizar y mejorar tales servicios con el apoyo de la Organización.

151. Ya la OPACI había previsto la necesidad de que las facilidades del vuelo fueran eficientes internacionalmente y a tal efecto había impulsado las reuniones regionales, así como celebrado el Acuerdo Relativo a las Estaciones Meteorológicas Flotantes de Londres de 1946. Igualmente había instituído un Comité de miembros del Consejo Interino, sobre Ayudas y Auxilio Financiero, que en el segundo año de vida de la organización provisoria fué cambiado por el de "Comité de Ayuda Colectiva a los Servicios de Navegación Aérea" ⁽¹¹⁸⁾, denominación que tiene en el presente.

(117) Resolución A2-9 de la IIª Asamblea Anual.

(118) SMITH, PAUL, obra citada, página 22 - 24.

152. Este Comité, formado por nueve miembros, es el encargado de estudiar los modos de prestar esa ayuda técnica y financiera por intermedio de OACI.

153. Con lo dicho, terminamos el examen de la Organización de Estados Contratantes, restando ver la Administración Internacional Permanente.

154. Resulta sobradamente claro que un organismo con las tareas de la magnitud de la OACI precisa un sólido basamento administrativo internacional, dedicado al servicio de sus órganos, encargado de preparar estudios y documentos para su consideración por los organismos; de aplicar las decisiones de la Asamblea y del Consejo y observar el cumplimiento de las mismas siguiendo directivas del mismo Consejo; amén de las labores realizadas de conformidad con instrucciones generales como por ejemplo, velar por los intereses de la Organización tomando parte en reuniones tenidas entre organismos internacionales, ayudar a los Estados Miembros en la aplicación de decisiones de la Asamblea o el Consejo y estudiar el trabajo de la Organización, poniendo de manifiesto los defectos que hubiere en el mismo ⁽¹¹⁹⁾.

155. Tal es la misión de la Secretaría de OACI, que con el Secretario General al frente pone la mayor parte de su tiempo y actividad al servicio de la Asamblea, Consejo, Comités y Departamentos. El gráfico N^o 3 revela fielmente el esquema general y a él nos remitimos. Baste agregar que el Secretario General actúa en tal función para las Asambleas y para el Consejo; los subsecretarios generales de Navegación Aérea y Transporte Aéreo hacen lo propio en la Comisión de Aeronavegación y Comité de Transporte Aéreo respectivamente, mientras que el Jefe de la Asesoría Jurídica actúa como Secretario del Comité Jurídico. En cuanto a los De-

(119) "Estudio de la Constitución Orgánica de la OACI" (Doc. A4-WP/18, P/6) IV^a Asamblea Anual, página 3.

partamentos Técnicos, los secretarios son los jefes de Sección (120).

156. Tal es la historia, estructura y tarea de la Organización de Aviación Civil Internacional, cuyos progresos se reflejan en anuales informes del Consejo a la Asamblea y en cuya labor ha colaborado la Argentina desde un primer momento, ya que aparte de ocupar un lugar en el Consejo de Aviación Civil Internacional, detenta la presidencia de la Comisión de Aeronavegación (121), la vicepresidencia del Comité Jurídico (122) y forma parte del Comité de Ayuda Colectiva (123).

157. Corresponde a artículos posteriores, el examen detallado de los principales problemas, cuya mención se ha hecho en estas páginas y entre los cuales resalta, a mi juicio, el que trata de la reforma de la Convención y, en especial, del art. 94 de la misma.

Jorge Damianovich Oliveira

(120) "Estudio, etc...", página 3.

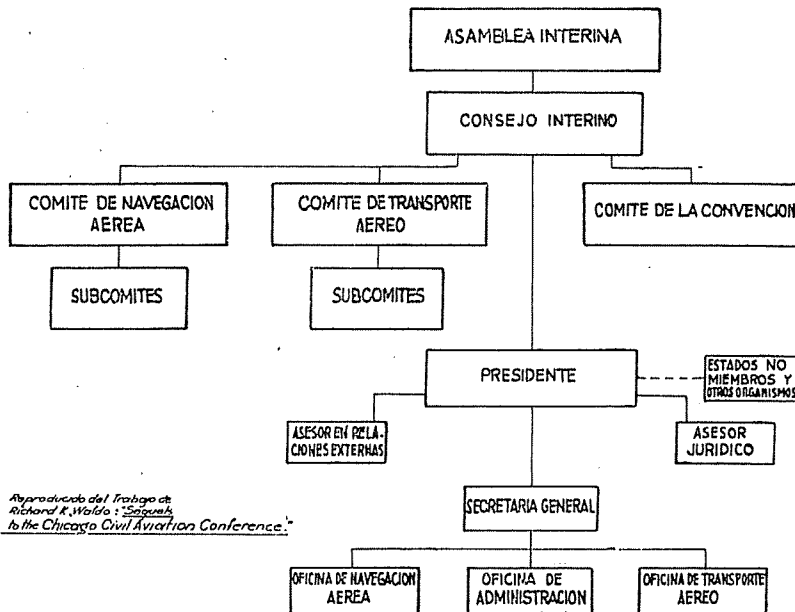
(121) Ing. WALTER JULIO BINAGHI, experto del Ministerio de Aeronáutica.

(122) Capitán de Justicia de Aeronáutica D. Armando Antonio Irungaray.

(123) Comodoro D. Juan Francisco Fabri, quien también ocupó el cargo de Vicepresidente 1º de la IIª Asamblea Anual, tenida en Ginebra en junio de 1948.

LA OPACI EN EL MOMENTO INICIAL.

ANEXO I.



*Reproducido del Trabajo de
Richard K. Wolfe: "Singular
to the Chicago Civil Aviation Conference."*

LA OPACI EN FEBRERO DE 1947 (LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS CONTRATANTES)

REUNIONES REGIONALES DE NAVEGACION AEREA:

- ATLANTICO NORTE
- EUROPEA-MEDITERRANEA
- CARIBE
- PACIFICO SUD
- SUD AMERICA
- ATLANTICO SUD
- ASIA SUDORIENTAL, INDIA
- PACIFICO NORTE
- AFRICA, OCEANO INDICO
- MEDIO ORIENTE

ASAMBLEA INTERINA

CONSEJO INTERINO
PRESIDENTE

GRUPOS DE TRABAJO DEL CONSEJO:

- FINANZAS
 - CREDENCIALES
 - PERSONAL
 - PUBLICACIONES
 - INFORMACION
 - JURIDICO ESPECIAL
 - AYUDA COLECTIVA
 - TECNIC. Y CONDIC. JURID.
- ELEGIDOS POR EL CONSEJO.
- NOMBRADOS POR EL PRESIDENTE DEL CONSEJO INTERINO

COMITE DE NAVEGACION AEREA

REVISOR UNIFICACION DE UNIDAD DE MEDIDA

ACUERDO MULTILATERAL ESTADISTICA

COMITE DE TRANSPORTE AEREO

COMITE DE LA CONVENCION

DIVISIONES

DIVISIONES

- AGA
- AGS
- AIR
- COM
- COT
- MAP
- MET
- OPS
- PEL
- RAC
- SAR

- FAL
- STA

(Datos tomados del Grafico publicado en "Boletín Mensual de OPACI", Febrero 1947)

OACI ORGANIZACION DE ESTADOS CONTRATANTES

CONFERENCIAS REGIONALES DE NAVEGACION AEREA

- ATLANTICO SEPTENTRIONAL
- EUROPEO MEDITERRANEA
- CARIBE
- ORIENTE MEDIO
- PACIFICO MERIDIONAL
- SUDAMERICA
- ATLANTICO MERIDIONAL
- ASIA SUDORIENTAL
- PACIFICO SEPTENTRIONAL
- AFRICA-OCEANO INDICO

ASAMBLEA DE TODOS LOS ESTADOS CONTRATANTES

CONSEJO PRESIDENTE

COMITES ADMINISTRATIVOS

FINANZAS

COMISION DE AERONAVEGACION

COMITE DE TRANSPORTE AEREO

COMITE JURIDICO

COMITE DE AYUDA COLECTIVA RESPECTO A LOS SERVICIOS DE NAVEGACION AEREA

DEPARTAMENTOS DE LA COMISION AN

- AGS
- ΔIG
- AIR
- COM
- MAP
- MET
- OPS
- PEL
- RAC
- SAR

DEPARTAMENTOS DEL COMITE AT

- FAL
- STA

SUBCOMITES DEFINICIONES

REVISION CONVENIO DE ROMA Y ASUNTOS AFINES

REVISION CONVENIO DE VARSOVIA

