

UNDÉCIMA CONFERENCIA DE NAVEGACIÓN AÉREA

Montreal, 22 de septiembre — 3 de octubre de 2003

Cuestión 6 del
orden del día: Cuestiones relativas a la navegación aeronáutica

MARCO JURÍDICO DEL GNSS MARCO CONTRACTUAL PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA, LA PROVISIÓN, LA EXPLOTACIÓN Y EL USO DEL SISTEMA MUNDIAL DE NAVEGACIÓN POR SATÉLITE CON FINES AERONÁUTICOS

[Nota presentada por la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL), en nombre de sus Estados miembros y de los Estados miembros de la CEAC¹]

RESUMEN

Debido a lo avanzado que se encuentra actualmente el desarrollo técnico y operacional del GNSS, urge la necesidad de establecer un marco jurídico e institucional adecuado para dicho sistema. El presente documento describe las principales características de un marco jurídico que regule la puesta en práctica, la explotación, la provisión y el uso de las señales y servicios del GNSS, como se recomendó en las sesiones 32ª y 33ª de la Asamblea de la OACI.

Este documento ha sido preparado por Agencia EUROCONTROL en colaboración con la Comisión Europea.

En el párrafo 7 figuran las medidas que se proponen a la Conferencia.

* Versiones en español, inglés y ruso proporcionadas por EUROCONTROL.

¹ Los Estados miembros de la CEAC son: **Albania, Alemania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Moldova, Rumania, Serbia y Montenegro, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.**

Los 31 Estados miembros de EUROCONTROL se indican en **negrita**.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La 32ª Asamblea aprobó la Resolución A32-20, que reconocía la importancia de las iniciativas regionales con respecto al desarrollo de los aspectos jurídicos e institucionales del GNSS, la necesidad urgente de elaborar, a nivel regional y mundial, los principios básicos jurídicos que deberían regular la provisión de servicios GNSS —de conformidad con los debates de la Conferencia Mundial de Río de Janeiro de 1998 sobre la puesta en práctica de los sistemas CNS/ATM y con los trabajos del Grupo de expertos jurídicos y técnicos sobre el GNSS (LTEP)—, así como la necesidad de un marco jurídico apropiado a largo plazo aplicable a la puesta en práctica del GNSS.

1.2 Se creó un Grupo de estudio de la Secretaría para elaborar propuestas relativas a dicho marco jurídico. El Grupo informó a la 33ª Asamblea de que algunos de sus miembros eran de la opinión de que el régimen de responsabilidad jurídica en vigor, sometido al derecho nacional, podría responder a las necesidades vinculadas a la implantación del GNSS, mientras que otros pensaban que sería preciso contar con un instrumento jurídico mundial de derecho internacional como solución a largo plazo. Con objeto de abrir de forma realista una vía a tal solución se consideró una fórmula intermedia, consistente en el desarrollo de un marco contractual a corto y medio plazo.

1.3 La 33ª Asamblea General ordenó al Grupo de estudio que finalizara el concepto de «marco contractual», como marco provisional, si bien habría de considerar la firma de un convenio internacional.

1.4 El objetivo de este documento es el de presentar dicho marco. En él se exponen los principales elementos del marco contractual, teniendo en cuenta los requisitos regionales específicos. En el caso de Europa se trata de la puesta en marcha de EGNOS (Servicio europeo de complemento geoestacionario de navegación) y de GALILEO, mientras que otras regiones tendrían sus propios requisitos específicos, la totalidad de los cuales serían abordados en el marco contractual del GNSS.

1.5 Dado que el desarrollo técnico y operacional del GNSS está ahora bien avanzado, hay una necesidad creciente de contar con un marco jurídico e institucional adecuado para el GNSS. Ello viene del hecho de que la mayoría de los Estados no participarán directamente en el funcionamiento de los sistemas o subsistemas del GNSS, especialmente por lo que respecta a los segmentos espaciales. Por consiguiente, la navegación aérea dentro del espacio aéreo de su soberanía dependerá en gran medida de infraestructuras y servicios no sometidos a su control directo. Con la llegada de diferentes proveedores de señales GNSS primarias y de aumentación, los Estados tendrán que garantizar en particular que son capaces de cumplir con los compromisos adquiridos de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 28 del Convenio de Chicago.

1.6 Los Estados deben tener la certeza, entre otras cosas, de que las señales y los servicios del GNSS ofrecidos dentro de su espacio aéreo cumplen con los requisitos de funcionamiento óptimo con respecto a la integridad, la fiabilidad, la precisión y la continuidad, y de que su responsabilidad está claramente definida. En la actualidad no existe marco exhaustivo alguno que pueda aportar la certeza jurídica necesaria a los Estados o la industria a la hora de desarrollar y financiar sistemas CNS/ATM basados en satélites. En un contexto mundial no resulta suficiente apoyarse en la legislación y los procedimientos nacionales para hacer frente de forma eficaz al reto que suponen los avances tecnológicos.

2. EL MARCO CONTRACTUAL

2.1 Para resolver los problemas planteados anteriormente, convendría tomar las siguientes medidas:

- a) una serie de contratos de derecho privado en los que se aborden las relaciones entre las distintas partes intervinientes en la cadena de puesta en práctica, explotación, provisión y uso de las señales y sistemas del GNSS. Las partes tendrían libertad contractual dentro de los límites impuestos por la necesidad de alcanzar uniformidad en un entorno multinacional; y
- b) un acuerdo marco, firmado por los Estados participantes, que incluiría disposiciones comunes para la puesta en práctica, la explotación, la provisión y el uso de señales y servicios basados en un determinado sistema GNSS con fines de navegación sobre el territorio de los Estados participantes. Dichas disposiciones se centrarían en la seguridad, la certificación, la responsabilidad y las cuestiones jurisdiccionales.

2.2 Sea cual fuere la fórmula contractual elegida, un marco resulta indispensable para hacer la debida distinción entre las actividades de reglamentación y supervisión de un Estado y sus funciones de provisión de servicios; estas últimas podrían delegarse a una entidad privada o corporatizada. El Acuerdo marco dispondría que los Estados, de conformidad con el Artículo 28 del Convenio de Chicago, seguirían siendo responsables de la puesta en práctica del GNSS en su territorio y que tendrían que verificar que los proveedores de servicios y los operadores del GNSS cumpliesen los requisitos fijados en los contratos de derecho privado a la hora de ejecutar actividades en su territorio.

2.3 Por consiguiente, los Estados garantizarían que sus proveedores de servicios y operadores pusieran en práctica en sus contratos los elementos comunes mencionados en el apartado 3.3 inferior. Los contratos aislados que tratasen únicamente la relación de los Estados en calidad de proveedores de servicios no serían los más indicados para ofrecer las garantías que demandan los Estados para la puesta en práctica de un GNSS que esté fuera de su control. De ahí la necesidad de un marco integral que serviría para el reconocimiento jurídico de los elementos obligatorios que habrían de incluirse en los contratos. Por otra parte, en una región como Europa, que abarca muchos Estados, dicho marco evitaría una proliferación masiva de contratos prácticamente idénticos.

3. ACUERDO MARCO Y CONTRATOS CONEXOS

3.1 El acuerdo marco no sólo trataría la relación entre Estados en el contexto de la provisión del GNSS, sino que también regularía ciertos aspectos de las relaciones contractuales necesarias para el establecimiento de un marco global.

3.2 El principal objetivo del acuerdo sería la introducción de elementos comunes obligatorios, que habrían de incluirse en contratos que afectasen a los operadores y proveedores de servicios del sistema. Dichos elementos comunes, que habrán de ser los menos posibles, son esenciales para el establecimiento del marco global. La armonización de cláusulas esenciales de los contratos ayudará a lograr un marco en el que las funciones y responsabilidades de todos los intervinientes estén claras para todos y las relaciones perfectamente definidas.

3.3 Los elementos obligatorios, que son conformes con los debates previos del Grupo de estudio de la Secretaría de la OACI, son los siguientes:

- a) conformidad con las SARPS;
- b) conformidad con la Carta de la OACI (A32-19) y con la documentación de la OACI correspondiente (por ejemplo, el anexo 10 al Convenio de Chicago) con respecto a la continuidad, la disponibilidad, la integridad, la precisión y la fiabilidad;
- c) reconocimiento de la responsabilidad por defecto;

- d) cobertura obligatoria de riesgos;
- e) recurso al arbitraje;
- f) renuncia al derecho de invocar la inmunidad soberana; y
- g) papel central de la OACI como coordinadora mundial.

3.4 El acuerdo permitirá pues garantizar que los contratos estén en línea con las disposiciones pertinentes del mismo. No cabe duda de que, con respecto a otros aspectos contractuales, las partes tendrán libertad para acordar otras disposiciones que estimen oportunas.

4. ELEMENTOS DEL MARCO CONTRACTUAL

4.1 Entidad GNSS regional

4.1.1 En regiones que abarcan múltiples Estados puede ser necesario crear un punto de contacto para examinar requisitos comunes de los Estados participantes. En Europa dicho punto de contacto se considera uno de los elementos más importantes de un marco contractual. El punto de contacto podría tener la forma de una entidad GNSS regional, que podría existir ya o ser un órgano de nueva creación. Su creación y sus competencias y atribuciones serían facultativas, dependiendo de los deseos de las partes implicadas. La función primordial de tal órgano sería la de facilitar la consecución del marco contractual. Podría favorecer, por medio de disposiciones contractuales, el establecimiento de relaciones entre los distintos operadores del sistema GNSS y los proveedores de servicios de la región cubierta por el acuerdo. En consecuencia, debería desempeñar la función de supervisión de las disposiciones contractuales establecidas de conformidad con el acuerdo.

4.2 Responsabilidad

4.2.1 Desde el principio mismo de los trabajos relativos a los aspectos institucionales del GNSS, las cuestiones de responsabilidad se han considerado fundamentales. Las competencias y atribuciones del LTEP de la OACI citaban explícitamente cuestiones de responsabilidad entre los factores GNSS que abordar, y pedían que los expertos investigasen la posible necesidad de prever disposiciones dentro de un marco internacional común.

4.2.2 Gracias al acuerdo marco, los Estados podrían encontrar un equilibrio entre, por una parte, la necesidad de una compensación justa y adecuada a las víctimas por daños y perjuicios mediante procedimientos transparentes, eficaces y coherentes y, por otra, el interés de las entidades o personas responsables por conocer el alcance de su responsabilidad potencial. Las disposiciones relativas a la responsabilidad coordinarían los regímenes existentes basados en la responsabilidad por culpa, en la medida de lo posible, y evitarían la multiplicidad de acciones en jurisdicciones diferentes.

4.3 Arbitraje

4.3.1 Una de las principales dificultades señaladas por el Grupo de estudio de la OACI al intentar establecer un régimen de responsabilidad universal proviene de la reticencia de los Estados o de las entidades estatales a comparecer en una jurisdicción extranjera. Los acontecimientos relacionados con el GNSS se caracterizan por asociar entidades públicas de varios países. Ello supone la instauración de un régimen que prevería idealmente una única jurisdicción para cada acontecimiento relativo al GNSS, lo que exigiría a menudo que una o varias entidades públicas eludieran el principio comúnmente aplicado de inmunidad de jurisdicción extranjera. Sería preferible recurrir a mecanismos de arbitraje. En efecto, al establecer una jurisdicción neutral, ninguna entidad pública se vería forzada a comparecer ante una

jurisdicción nacional extranjera. De hecho, cada vez se recurre más al arbitraje para resolver casos de responsabilidad en los que se ven afectados varios Estados.

4.3.2 El marco general introduciría pues el arbitraje en todos los accidentes de aviación relativos al GNSS en los que se vieran implicadas varias partes demandadas, siempre y cuando perteneciesen todas a un Estado firmante del acuerdo.

5. PAPEL DE LA OACI

5.1 El marco propuesto, que prevé una puesta en práctica a nivel regional, ha sido desarrollado habida cuenta de las preocupaciones y expectativas específicas de los Estados y con vistas a su fácil transposición entre las regiones o subregiones de la OACI, con adaptaciones mínimas, dado que las cuestiones básicas son similares en todas ellas.

5.2 Los elementos centrales y comunes del marco general aplicado a las diferentes regiones podría ayudar a garantizar la coherencia global entre los distintos elementos de los servicios GNSS. A este respecto, se reconoce el importante papel de la OACI a la hora de coordinar los diferentes marcos regionales a nivel global, de conformidad con los planes regionales de navegación aérea de la OACI y con el Plan mundial coordinado para los sistemas CNS/ATM. Por otra parte, la OACI podría ofrecer el vínculo necesario entre los proveedores de señales electromagnéticas, los proveedores de servicios ATS, las autoridades de reglamentación y los operadores.

5.3 Este enfoque constituye un primer paso que podría evolucionar hasta convertirse en un instrumento mundial más completo a largo plazo bajo los auspicios de la OACI. La necesidad de un instrumento de derecho internacional de este tipo se ha confirmado en numerosas ocasiones y en foros diferentes como solución definitiva para abordar, entre otras, las cuestiones de responsabilidad y reglamentación relativas al GNSS. Debería pues seguir siendo el objetivo primordial.

6. CONCLUSIÓN

6.1 Este documento describe los principales elementos de un marco jurídico para el GNSS, que ha venido siendo objeto de debate en los foros de la OACI y en Europa. Si bien el documento se ha elaborado desde una perspectiva Europea, según la cual la provisión de los servicios GNSS correría a cargo de varios Estados, convendría reconocer que el marco propuesto está en línea con las conclusiones de las sesiones 32ª y 33ª de la Asamblea de la OACI, y podría adaptarse fácilmente para ser utilizado en otras regiones, debido a que la situación europea no difiere básicamente de la de otras regiones o grupos de Estados.

6.2 El papel fundamental que la OACI podría desempeñar como coordinadora mundial de las actividades relativas al GNSS en las distintas regiones garantizaría la homogeneidad mundial, que es un elemento esencial para la aviación.

6.3 El marco global, tal como se describe en este documento, podría servir de solución provisional entre el statu quo y la elaboración a largo plazo de un convenio internacional sobre el GNSS. La confianza que se daría a los distintos participantes mediante un marco global contribuiría a acelerar la puesta en práctica del GNSS.

6.4 Los principales elementos del marco contractual pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) relaciones contractuales armonizadas entre las partes intervinientes, que aportarían claridad y certeza jurídica;

- b) se tienen en cuenta los intereses comunes de los Estados participantes y se ofrecen las condiciones institucionales para que los Estados permitan la provisión de servicios GNSS en sus territorios;
- c) se crea un marco flexible y de fácil acceso para cubrir todos los elementos jurídicos e institucionales relativos al GNSS a nivel regional;
- d) se ofrece la posibilidad de introducir fácilmente nuevos participantes en el sistema;
- e) se cuenta con capacidad de reacción frente a la evolución del sistema CNS/ATM; y
- f) se reconoce el papel central de la OACI para resolver a nivel mundial cuestiones jurídicas e institucionales;

7. MEDIDAS RECOMENDADAS A LA CONFERENCIA

7.1 Se insta a la Conferencia a que:

- a) tome nota del enfoque del marco contractual global descrito en este documento como marco jurídico propuesto para la puesta en práctica del GNSS;
- b) tome nota de que este enfoque, que sigue las instrucciones de las sesiones 32^a y 33^a de la Asamblea de la OACI, podría utilizarse como base para un posible marco institucional futuro de OACI; y
- c) recomiende que el Consejo de la OACI considere los elementos contenidos en este documento a la hora de analizar el informe del Grupo de estudio de la Secretaría de la OACI sobre los aspectos jurídicos de los sistemas CNS/ATM en su 170º periodo de sesiones.

— FIN —