



## NOTA DE ESTUDIO

### ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

#### COMITÉ EJECUTIVO

**Cuestión 22: Otros asuntos de alta política que han de ser considerados por el Comité Ejecutivo**

#### NECESIDAD DE ACTUALIZACIÓN DEL CONVENIO DE CHICAGO

(Nota presentada por Argentina)

#### RESUMEN

El 7 de diciembre de 2024 se cumplieron 80 años de la firma del Convenio de Chicago y el 4 de abril de 2025 se cumplieron 78 de su entrada en vigor. El propósito de esta nota es invitar a los 193 Estados miembros de la OACI a iniciar estudios para evaluar y determinar si, tras casi ocho décadas de vigencia, el texto del Convenio se adecua a y regula satisfactoriamente las nuevas demandas de la aviación civil internacional impuestas por los cambios tecnológicos, el desarrollo progresivo del derecho internacional en general y del derecho aeronáutico internacional en particular, las características actuales del “derecho internacional reglamentario” o “derecho administrativo global” (con su relación al status jurídico de los Anexos al Convenio de Chicago), y las del llamado “derecho de los organismos internacionales”.

Los estudios a realizar exigen llevar a cabo un intercambio multi e interdisciplinario de ideas entre los delegados de los países miembros con el fin de presentar, ante la próxima Asamblea, un texto jurídico para consideración los Estados.

**Decisión de la Asamblea:** Se invita a la Asamblea a:

- Iniciar el análisis sobre la viabilidad y conveniencia de la actualización del Convenio de Chicago de 1944;
- y
- Evaluar la pertinencia de crear un grupo de trabajo que presente análisis y estudios preliminares

*Objetivos  
estratégicos:*

Esta nota de estudio se relaciona con todos los Objetivos estratégicos de la OACI.

*Repercusiones  
financieras:*

Sin costos iniciales porque la revisión estará a cargo del Comité Jurídico de la OACI.

*Referencias:*

A41-WP/125-LE/9  
*Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Doc 7300/9)*

<sup>1</sup> Versión en español proporcionada por Argentina.

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 El *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Chicago, 1944 - Convenio de Chicago) recopila y codifica las principales normas y prácticas consuetudinarias aceptadas hasta 1944 por la comunidad de naciones, focalizadas principalmente en el desarrollo seguro, ordenado y económico del transporte aéreo a escala mundial, basado en los pilares de la cooperación e igualdad de oportunidades. En razón de ello, es reconocido como la Carta Magna de la Aviación Civil Internacional. Es también el documento fundacional de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que años más tarde —sobre la base de lo previsto en el art. 93— pasó a ser una de las agencias especializadas de las Naciones Unidas.

1.2 Sin embargo, por ser un Convenio previo a la adopción de la Carta de la ONU y a la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, existiría un potencial de revisión y ajuste de sus normas a la luz del derecho progresivo del derecho internacional público y del derecho aeronáutico internacional, en particular.

## 2. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO PROGRESIVO DEL DERECHO AERONÁUTICO INTERNACIONAL

2.1 En los 80 años transcurridos desde la firma del Convenio, el derecho internacional público y el derecho aeronáutico internacional evolucionaron bajo la influencia de los avances tecnológicos, las relaciones internacionales y la práctica de los Estados.

2.1.1 El hecho de que la OACI no tenga asignada la misión de codificar las prácticas consuetudinarias del derecho aeronáutico internacional ni de proveer a su desarrollo progresivo es una cuestión que podría ser reevaluada en una eventual revisión al Convenio de Chicago. En la práctica esa función es asumida en gran medida por la IATA, sin embargo, por su naturaleza y relevancia, podría ser preferible que estuviera a cargo de un organismo de carácter gubernamental como la OACI.

### 2.2 Evolución y desarrollo progresivo

2.2.1 El Convenio de Chicago es previo a la adopción de la Carta de las Naciones Unidas y la consecuente creación de la ONU, así como también a otros instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales y de otros organismos especializados de las Naciones Unidas. Por ello, el Convenio no cuenta con disposiciones en materia de reforma del mismo y de aceptación de enmiendas que otorguen agilidad a dichos procedimientos. La experiencia de otros organismos internacionales podría resultar de utilidad para una eventual actualización del Convenio de Chicago y de cualquier otro tratado aeronáutico que se adopte en el futuro.

2.2.2 El Convenio de Chicago es previo a la adopción de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y la consecuente creación de la ONU. Debido a ello, el Convenio carece de dos herramientas clave que dificultan su modificación: a) las enmiendas son vinculantes para todos los Estados partes en caso de que ellas sean adoptadas y ratificadas por una mayoría de dos tercios de los miembros, incluidos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (el artículo 94 del Convenio de Chicago también apela a la regla de los 2/3, con la diferencia de que solo obliga a los países que la ratificaron); y b) la anuencia de los Estados para revisar o modificar la Carta mediante la celebración de una Conferencia General (*vide* artículos 108 y 109). Estas lagunas colocan a la OACI en desventaja normativa, pues la priva de dos ágiles instrumentos legales que están previstos en los tratados constitutivos de otros organismos especializados de las Naciones Unidas.

## 2.3 La regla de la aceptación tácita en la OMI y su aplicación analógica a la OACI

2.3.1 Las herramientas dadas por los citados arts. 108 y 109 fueron adoptadas y readaptadas por otras agencias de las Naciones Unidas. Interesa, en particular, la experiencia de la Organización Marítima Internacional (OMI) creada por el Convenio de Ginebra de 1948, por ser el organismo cuyos objetivos (*vide* artículo 1.a) son los más semejantes a los de la OACI. El convenio de Ginebra, del 6 de marzo de 1948, entró en vigor el 17 de marzo de 1958. Desde entonces la OMI adoptó una amplísima constelación de tratados y protocolos<sup>2</sup>, lo que le dio una gran experiencia empírica de la que se pueden tomar valiosas enseñanzas. Al principio, las enmiendas entraban en vigor luego de ser ratificadas por una mayoría agravada de 2/3 (es decir, la OMI se apegó a los arts. 108 y 109 de la Carta de UN), lo que era ilógico porque una enmienda exigía más ratificaciones que las que habían sido necesarias para que el tratado entrase en vigencia. Esta estrategia fue abandonada y sustituida por una práctica de probada eficiencia: el procedimiento de “aceptación tácita”, conforme al cual la enmienda entra en vigor en un momento determinado a menos que, antes de esa fecha, un número específico de Partes hayan formulado objeciones.<sup>3</sup> El art. 94 del Convenio de Chicago también apela a la regla de los 2/3, con la diferencia de que solo será vinculante para los países que la ratificaron. Dado el resultado empírico de la regla de la “aceptación tácita”, podría ser aconsejable tomar en cuenta esta evolución del “derecho de los organismos internacionales” para una futura actualización del Convenio de Chicago y de cualquier otro tratado aeronáutico que se adopte en el futuro.

## 2.4 Las múltiples velocidades del Convenio de Chicago

2.4.1 La regla establecida en el artículo 94 provocó una consecuencia no deseada, pues estamos ante un Convenio que se ejecuta a múltiples velocidades. Lo ilustramos con los siguientes ejemplos: el artículo 3 bis es obligatorio para 164 Estados de los 193 que integran el organismo; el artículo 83 bis es vinculante para 182 países (11 menos que el total de la membresía); y el artículo 93 bis está vigente sólo para 119 Estados, pero no para los 74 restantes. Respecto de los textos multilingües, las asimetrías son más notorias: el Protocolo de Buenos Aires de 1968 sobre el texto auténtico trilingüe está en vigor desde ese mismo año para 154 países que, a su vez, no son exactamente los mismos que admiten como válido el texto auténtico cuatrilingüe del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* adoptado en 1977 (vigente desde 1999 para tan solo 91 países), ni tampoco coinciden precisamente con los 125 Estados que ratificaron el Protocolo de 1977 relacionado a la enmienda del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* [último párrafo, texto ruso], generando incertidumbre sobre la interpretación del tratado cuyos textos no son auténticos para 39, 102 y 68 países, respectivamente. La incerteza aumenta cuando se comprueba que no entraron en vigor los textos válidos en 5 ni en 6 lenguas, ni tampoco las versiones auténticas en árabe y chino. Dejamos para el final el absurdo jurídico relativo al Protocolo de Montreal de 1954 que enmendó el artículo 48(a), en vigencia desde 1956, por el que las reuniones de la Asamblea General dejan de ser anuales y pasan a ser trienales para los 148 Estados que lo ratificaron, por lo que hay 45 países para quienes esa regla es inoponible. Se impone, por lo tanto, la necesidad de evaluar nuevas reglas que apunten a solucionar esta aplicación asimétrica o ejecución a múltiples velocidades.

## 2.5 Ampliación de las competencias y funciones de la OACI

2.5.1 Si bien del Preámbulo y de los arts. 4, 12, 44, 55.c) y 55.e), se infiere el rol que cumple la OACI en velar por el desarrollo seguro de la aviación civil internacional, el contexto geopolítico actual así como la acelerada industrialización y los avances neuro-tecnológicos en torno a la IA, hacen aconsejable incluir dentro de las competencias y objetivos de la OACI todo lo relativo a la protección de la aviación

<sup>2</sup> 53 tratados y protocolos, con 240 enmiendas en vigor a febrero de 2025.

<sup>3</sup> La regla de la aceptación tácita fue aplicada, por ejemplo, en el COLREG 1972 (Convenio sobre el Reglamento Internacional para Prevenir los Abordajes), el MARPOL 1973 (Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques) y el SOLAS 1974 (Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar).

civil de actos terroristas, el apoderamiento y/o la interferencia ilícita de aeronaves, los ciberataques y cualquier otro delito que —de manera concreta o abstracta— ponga en riesgo la seguridad de la aviación civil y la navegación aérea.

## **2.6 La Asamblea como máximo órgano deliberativo**

2.6.1 Por el alto rango de representatividad de sus delegados y por su esencia democrática, es menester recuperar el rol de la Asamblea como máximo órgano deliberativo. En función de ello, la reunión anual puede considerarse excesiva y la trienal insuficiente dada la rapidez con la que se presentan hechos nuevos o situaciones críticas a regular, por lo que una frecuencia bienal por un periodo más largo de tiempo para sesionar podrá ser recomendable con el fin de generar un espacio de mayor reflexión y profundidad de análisis para cumplir con las facultades y deberes que le son propias o las nuevas que le asignen. Para redefinir el rol de la Asamblea, es menester realizar un estudio comparativo del funcionamiento de las Asambleas de otros organismos internacionales, además de los que integran las Naciones Unidas.

## **2.7 Mutua concesión de las libertades técnicas y comerciales**

2.7.1 Los Estados invitados a participar en la Conferencia Diplomática celebrada en Chicago no alcanzaron el consenso necesario para concederse multilateralmente los derechos de tráfico o libertades comerciales del aire mediante el Acuerdo de 1944 sobre Transporte Aéreo Internacional, en vigor desde el 8 de febrero de 1945, y que a la fecha cuenta con tan solo 11 Estados parte, es decir, menos del 6% de la totalidad de miembros de la OACI. Esta cifra contrasta con el discreto éxito del Acuerdo de 1944 relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales, con 135 Estados miembros que se conceden recíprocamente las dos primeras libertades técnicas para los vuelos regulares, es decir, el 70% de los Estados que integran la OACI. En la reunión de Chicago, los Estados, en cambio, accedieron a otorgarse multilateralmente estas dos libertades técnicas solo para los vuelos no regulares a través del artículo 5 del Convenio. Dada la proliferación de acuerdos bilaterales y regionales de cielos abiertos registrada en los últimos 25 años, se invita a los países a reflexionar sobre la conveniencia de incluir este tópico en una futura actualización del Convenio de 1944.

## **2.8 El valor vinculante de los Anexos al Convenio**

2.8.1 La modernización del Convenio es el momento oportuno para hacer un metaanálisis del valor vinculante de los Anexos que, si bien son técnicos, no por eso se abstienen de consagrar numerosas normas jurídicas. El art. 39 del Convenio de París de 1919 lo resolvió otorgándoles la misma fuerza vinculante que el tratado. La relevancia de este asunto aconseja debatirlo en una eventual actualización del texto de Chicago de 1944.

## **3. CONCLUSIÓN**

3.1 La extensa vigencia del Convenio de Chicago habla de su acierto para regular una actividad que emergía con renovada fuerza luego de la IIGM. Estos 80 años han mostrado sus fortalezas y también sus debilidades. Los factores precedentes indicados se suman los cambios geopolíticos y económicos, así como el avance logarítmico de la tecnología con sus luces y sombras, que han dado paso a escenarios nuevos que difieren notablemente de los que existían en 1944 e imponen iniciar un ejercicio de reflexión sobre la oportunidad, mérito y conveniencia de una eventual adecuación del Convenio de Chicago a las necesidades de la actualidad.