



A35-WP/216  
LE/18  
28/9/04

**ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL**

## **ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES**

### **COMISIÓN JURÍDICA**

**Cuestión 36: Informe sobre el establecimiento de un marco jurídico respecto a los sistemas CNS/ATM, incluyendo el GNSS**

### **RESOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA ACERCA DE UN MODO PRÁCTICO DE AVANZAR EN LOS ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES DE LOS SISTEMAS CNS/ATM**

(Nota presentada por los Estados Unidos de América)

#### **RESUMEN**

A pesar de 14 años de labor, no ha sido posible lograr un consenso respecto de las propuestas para modificar el marco jurídico a largo plazo para los sistemas CNS/ATM que se encuentra en vigor actualmente. Quienes han propuesto cambios no han satisfecho la carga de la persuasión. En cualquier caso, un convenio que no se pueda poner en vigor no será útil a los Estados y organizaciones regionales que implanten sistemas CNS/ATM. En cambio, la OACI debería seguir adelante sobre la base de la labor que ya se ha realizado con el marco jurídico vigente. Debería exigir que se adopten medidas prácticas para reforzar los planes regionales de navegación aérea y ayudar a los Estados contratantes a obtener la asistencia técnica y económica que necesiten.

## **1. INTRODUCCIÓN**

1.1 La OACI ha trabajado durante 14 años en la elaboración de un marco jurídico para el sistema mundial de navegación por satélite (GNSS), primero, y posteriormente, para los sistemas de comunicaciones, navegación y vigilancia/gestión del tránsito aéreo (CNS/ATM). Los pasos de esa labor se describen en la nota de estudio de la Secretaría relativa a esta cuestión del orden del día y en su *Informe final sobre la labor del Grupo de estudio de la Secretaría sobre los aspectos jurídicos de los sistemas CNS/ATM*, que figura como Apéndice de la nota C-WP/12197. Participaron en esa labor el Comité Jurídico, el Consejo, varios períodos de sesiones de la Asamblea, dos ponentes, un grupo de expertos jurídicos y técnicos y un grupo de estudio de la Secretaría, que se reunió 11 veces en los últimos cinco años. Al cabo de esta labor, esos esfuerzos se plasmaron en una *Carta sobre los derechos y obligaciones de los Estados con relación a los servicios GNSS* (Resolución A32-19 de la Asamblea) y en una *Declaración sobre la política general de la OACI para la implantación y explotación de los sistemas CNS/ATM*, (aprobada por el Consejo el 9 de marzo de 1994).

1.2 Además de estos documentos, el **marco jurídico a largo plazo en vigor** está compuesto por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (el Convenio de Chicago), sus Anexos, otras resoluciones de la Asamblea, planes regionales de navegación aérea y directrices de la OACI conexas, y el intercambio de correspondencia de 1996 entre los Estados Unidos y la Federación de Rusia, respectivamente, y la OACI respecto de las ofertas de señales de navegación aérea de esos Estados.

1.3 Más recientemente, la Secretaría ha resumido los resultados del trabajo del Grupo de estudio de la Secretaría sobre los aspectos jurídicos de los sistemas CNS/ATM en su nota de estudio sobre esta cuestión del orden del día, y más extensamente, en su informe final sobre la labor del Grupo de estudio de la Secretaría que presentó al Consejo. El grupo de estudio señaló en sus conclusiones que hay un acuerdo general en cuanto a que no existe un obstáculo jurídico para la implantación de los sistemas CNS/ATM y que ninguna característica inherente a esos sistemas los hace incompatibles con el Convenio de Chicago. La Secretaría tomó nota de que, pese al título algo impreciso “puntos débiles del marco jurídico actual”, el Grupo concluía que en las principales leyes nacionales sobre responsabilidad civil que habían sido objeto de estudio, no había lagunas importantes. Ciertamente, el Grupo sólo identificó dos problemas de procedimiento limitados y relacionados específicamente con la inmunidad soberana y con el hecho de que, en algunos países, los foros para entablar acciones resultaban inconvenientes.

## 2. **NO SE HA LOGRADO UN CONSENSO PARA EL CAMBIO, A PESAR DE CASI UNA DÉCADA Y MEDIA DE TRABAJO**

2.1 El informe señala que el grupo de estudio no alcanzó el consenso respecto de la naturaleza de un nuevo **marco contractual**, especialmente con respecto a si ese marco podría ser obligatorio. Un marco contractual podría ayudar a los Estados comprendidos en el Artículo 28 del Convenio de Chicago a subcontratar los componentes de los servicios CNS/ATM que prestan al público. Quienes han propuesto un marco opcional reconocen que los modelos de cláusulas que ya redactó el grupo de estudio podrían contribuir a normalizar la implantación de conformidad con las normas de la OACI y proporcionarían un punto de partida para la negociación de un vínculo. Quienes propusieron un régimen obligatorio están a favor de que exista un vínculo obligatorio y uniforme entre los proveedores de señales y los Estados comprendidos en el Artículo 28. Desafortunadamente, no existe un *quid pro quo* que lleve a los proveedores de señales a asumir obligaciones adicionales, más allá del cumplimiento con las normas de la OACI, obligaciones cuyo cumplimiento no se exige actualmente a los proveedores de ayudas de radionavegación transnacionales. Sin consenso, no hay posibilidades de que se ponga en práctica esta propuesta.

2.2 El grupo de estudio, como todos los demás órganos de la OACI que han tratado este tema, no pudieron lograr el consenso acerca de la necesidad de contar con un **convenio**. El informe del Grupo de estudio de la Secretaría dice, en su párrafo 7.5.1, “la mayoría de los miembros consideró que, en ese momento no se contaba con experiencia suficiente respecto de la implantación de los sistemas CNS/ATM, y en particular del GNSS y que, por consiguiente, era prematuro elaborar y redactar un convenio internacional”. La implantación de los sistemas CNS/ATM está en curso desde hace 14 años, y todavía no se han producido problemas que requieran modificar el marco jurídico.

2.3 Al cabo de dos sesiones dedicadas a estudiar el Informe de la Secretaría sobre la labor del Grupo de estudio, el Consejo advirtió que no era posible vislumbrar un consenso y remitió ese asunto al presente período de sesiones de la Asamblea. En la nota C-WP/12259, *Informe sobre el establecimiento de un marco jurídico respecto a los sistemas CNS/ATM, incluyendo el GNSS*, el Consejo señala que existen al menos tres a cuatro enfoques posibles, pero no se inclina por ninguno de ellos. El asunto es “de suma importancia”, pero “corresponde a la Asamblea, en su 35º período de sesiones, determinar qué medida ulterior correspondería adoptar” (Párrafo 3.4). Al cabo de todas las deliberaciones, no se ha

logrado un consenso acerca de la necesidad de modificar el actual marco jurídico a largo plazo, ni mucho menos acerca de cuáles deberían ser las modificaciones.

### **3. EL MARCO JURÍDICO ACTUAL HA PERMITIDO LOGROS TÉCNICOS IMPORTANTES Y, EN LA ESFERA JURÍDICA, LA OACI SE HA DEDICADO PRINCIPALMENTE A OTROS PROBLEMAS**

3.1 Entre tanto, hubo dos logros paralelos destacables. En primer lugar, que continuó a buen ritmo la implantación técnica de los sistemas CNS/ATM, mediante los instrumentos jurídicos e institucionales duraderos y flexibles que constituyen el actual marco jurídico a largo plazo, el mismo marco que se adaptó y permitió la introducción del motor turborreactor, la vigilancia por radar, el control de vuelo positivo, los sistemas de navegación intercontinental basados en tierra, los ETOPS y muchos otros avances técnicos sorprendentes. La Comisión de Aeronavegación, el Consejo y los grupos de expertos pertinentes están elaborando normas y métodos recomendados (SARPS) y textos de orientación sobre los sistemas CNS/ATM de carácter obligatorio para ayudar a los Estados contratantes y a las organizaciones regionales a construir los sistemas. La 11ª Conferencia de navegación aérea, celebrada en septiembre-octubre de 2003, tomó nota con aprobación de los logros ya alcanzados.

3.2 En segundo lugar, durante la década en la que el marco jurídico a largo plazo para los sistemas GNSS o CNS/ATM encabezó la lista de prioridades del Comité Jurídico, varios otros temas han dado lugar a la elaboración y adopción de nuevos convenios. Incluso algunos ya están en vigor. Es decir que otros temas han planteado problemas concretos acerca de los cuales la comunidad mundial logró un consenso para la búsqueda de soluciones que se plasmaron en un convenio.

### **4. PROPUESTAS DE CAMBIO QUE NO LOGRARON EL CONSENSO**

#### **4.1 Propuesta regional europea**

4.1.1 La propuesta europea, que figura en una nota de estudio sobre esta cuestión del orden del día, consiste en que exista una red de contratos de naturaleza obligatoria, vinculantes para todos los participantes en los servicios CNS/ATM, basados en un convenio regional. Comenzó como una “corriente de pensamiento” en el grupo de estudio, que luego se desarrolló como propuesta de los miembros europeos. Los miembros de otras regiones (incluyendo Norteamérica y Sudamérica, África, Asia meridional y oriental y el Pacífico occidental) la estudiaron con interés, pero no la apoyaron. La propuesta está concebida para las condiciones que rigen particularmente en Europa, e incluye planes para el control centralizado y “niveles” de servicios, vínculos y derechos. Cuando se consultó a los miembros del grupo de estudio al respecto, ninguno de ellos vislumbraba la necesidad, por ejemplo, de crear en su región la “entidad regional GNSS” propuesta por Europa. En la 11ª Conferencia de navegación aérea, Eurocontrol y la Conferencia Europea de Aviación Civil presentaron formalmente la propuesta, prácticamente en su forma actual. En la reunión no se debatió el tema en profundidad y la nota se remitió al Consejo.

4.1.2 La propuesta europea se caracteriza como “marco contractual”; no obstante, para funcionar, necesita de un acuerdo vinculante de Estado a Estado, es decir un convenio multilateral.

4.1.3 La propuesta recibió escaso apoyo fuera de Europa, aparentemente porque se trata de un marco complicado basado en el modelo de las instituciones europeas y con características óptimas para resolver los problemas regionales de Europa, en especial problemas económicos. Ciertamente, la propuesta europea parece diseñada para crear las estructuras (de niveles múltiples) necesarias para asistir en el financiamiento de un nuevo sistema masivo, cuyos costos deben sufragar fundamentalmente los usuarios del sector privado, incluso, en su mayoría, usuarios de sectores ajenos a la aviación civil.

4.1.4 En la opinión de algunos miembros no europeos del grupo de estudio, es demasiado pronto para adoptar, como modelo mundial, una estructura compleja y controvertida, diseñada especialmente para responder a un conjunto de condiciones regionales en particular, y que aún no se ha puesto a prueba a escala regional. La Asamblea debería tomar nota de la propuesta y sugerir a los Estados europeos que presenten un informe sobre su experiencia luego de que el marco haya entrado en vigor y se haya probado durante cierto tiempo.

## 4.2 **Peticiones repetidas de un nuevo convenio**

4.2.1 Desde la labor inicial del Comité Jurídico sobre el GNSS, ha habido numerosas peticiones de que se elabore un nuevo convenio multilateral. Un ejemplo de ello es la otra nota de carácter regional, que presentó la Comisión Africana de Aviación Civil ante la 11ª Conferencia de navegación aérea. A menudo, la falla de estas propuestas es que no identifican problemas concretos que solamente puedan solucionarse mediante un convenio, ni indican concretamente el contenido que debería tener un nuevo convenio.

4.2.2 El grupo de estudio dedicó dos reuniones completas a analizar en detalle el posible contenido del convenio, y elaboró una lista extensa de temas potenciales. Ninguna propuesta concreta se consideró, por consenso, apta para constituir una disposición del convenio. Por consiguiente, no sólo no hubo consenso respecto de la necesidad de que exista un convenio, sino tampoco respecto de ningún contenido para tal convenio. No se satisfizo la carga de la persuasión.

## 5. **UN MODO PRÁCTICO DE AVANZAR: APOYARSE EN EL CONSENSO BÁSICO Y ESENCIAL QUE EXISTE Y AFRONTAR LAS NECESIDADES DEL MUNDO REAL**

5.1 La falta de consenso respecto de todo cambio sustancial del actual marco jurídico a largo plazo es, en realidad, un reconocimiento tácito de que la implantación técnica lograda hasta ahora se debe al actual marco a largo plazo. Ciertamente, el grupo de estudio alcanzó un sólido consenso respecto de que el Artículo 28 del Convenio de Chicago, piedra angular de los derechos y obligaciones de los Estados contratantes en la provisión de servicios CNS/ATM, no debería enmendarse. Este consenso coincide con las conclusiones del primer ponente que abordó el tema del GNSS, el Dr. Guldemann de Suiza, en cuanto a que a) no existen obstáculos jurídicos para la implantación de los sistemas CNS/ATM y b) el concepto está plenamente acorde con el Convenio de Chicago. En su 28º período de sesiones, la Asamblea respaldó por consenso esas conclusiones.

5.2 Hemos podido constatar que los obstáculos para la implantación dependen de la percepción, es decir que son de índole psicológica y política, más que jurídica, técnica o institucional. Numerosos observadores han expresado que el problema sólo radica en una confianza insuficiente en los sistemas emergentes. Por ello, lo que está demorando la implantación de los sistemas CNS/ATM no es la falta de instrumentos jurídicos, sino la falta de la voluntad política y de los recursos necesarios (económicos, técnicos y humanos), impidiendo así el logro de los objetivos técnicos de la OACI.

5.3 Ciertamente, la concentración de la atención y la inversión de tiempo y esfuerzo en propuestas para la creación de un nuevo “marco jurídico a largo plazo” en realidad se puede considerar una desviación de los recursos que podrían invertirse en implantación. Ello no coincide con el compromiso de la OACI de defender el principio fundamental de que la labor sobre cuestiones jurídicas no puede atrasar la implantación.

5.4 Asimismo, no resulta claro qué beneficios podrían obtener los Estados contratantes de un nuevo convenio multilateral, especialmente teniendo en cuenta que: 1) no se ha acordado ningún contenido útil de tal convenio, 2) la implantación lograda hasta ahora no estuvo obstaculizada por una

falta de instrumentos jurídicos, y 3) es prácticamente un hecho que ningún nuevo convenio puede ratificarse y entrar en vigor (al menos según se ha estimado en las deliberaciones de los últimos 14 años). Incluso si pudiera elaborarse un nuevo convenio, se superpondría necesariamente con el Convenio de Chicago, tardaría decenios en lograr una aceptación de la misma magnitud, y por consiguiente, crearía una red de normas no acordes y que entrarían en conflicto entre sí. Esa incertidumbre aumentaría el costo y la dificultad de los Estados para implantar los sistemas CNS/ATM.

5.5 Lo que sí queda claro, no obstante, es la necesidad práctica de que se implanten esos sistemas. Los Estados contratantes necesitan superar toda barrera psicológica y política que impida adoptar los conceptos de CNS/ATM. Es preciso que encuentren el modo de disponer de la voluntad política y recursos financieros. Necesitan planes regionales de navegación aérea sólidos, orientados hacia una implantación rápida y eficiente. Necesitan asistencia técnica, incluido el asesoramiento respecto de sus legislaciones nacionales. Necesitan ayuda financiera, de terceros o de fuentes multilaterales, cuando sea posible.

## 6. CONCLUSIONES

6.1 Es hora de que la OACI cese en su búsqueda de un nuevo “marco jurídico a largo plazo” para el que no existen perspectivas de consenso, y se concentre, en cambio, en la adopción de medidas prácticas para que los CNS/ATM sean una realidad.

6.2 La OACI debería adoptar una resolución en la que se reconozca la labor positiva realizada durante la larga búsqueda de un marco jurídico a largo plazo y se renueve el compromiso de la OACI de crear instrumentos prácticos para la implantación.

6.3 La resolución debería además suspender la labor en curso para la elaboración de propuestas jurídicas que no han logrado el consenso, dejando abierta la posibilidad de reanudar la labor jurídica e institucional siempre y cuando los especialistas técnicos detecten obstáculos reales en su tarea de implantación en el mundo real.

## 7. DECISIÓN DE LA ASAMBLEA

7.1 Se invita a la Asamblea a adoptar el proyecto de resolución que se presenta como Apéndice de la presente nota.

## APÉNDICE

### PROYECTO DE RESOLUCIÓN A35-X

#### UN MODO PRÁCTICO DE AVANZAR EN LOS ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES DE LOS SISTEMAS DE COMUNICACIONES, NAVEGACIÓN Y VIGILANCIA/GESTIÓN DEL TRÁNSITO AÉREO (CNS/ATM)

*Considerando* que la implantación mundial de los sistemas de comunicaciones, navegación y vigilancia/gestión del tránsito aéreo (CNS/ATM) ha progresado notablemente desde su introducción en la 10ª Conferencia de navegación aérea, celebrada en 1990, y se respaldó con entusiasmo en la 11ª Conferencia de navegación aérea, en 2003;

*Considerando* que el marco jurídico a largo plazo para los sistemas CNS/ATM, constituido por el Convenio de Chicago, sus Anexos, las Resoluciones de la Asamblea (incluida, especialmente, la Carta sobre los derechos y obligaciones de los Estados con relación a los servicios GNSS), los textos de orientación pertinentes de la OACI (incluida, especialmente, la Declaración sobre la política general de la OACI para la implantación y explotación de los sistemas CNS/ATM), los planes regionales de navegación aérea y los intercambios de correspondencia entre la OACI y los Estados que explotan constelaciones de satélites de navegación, ha permitido la implantación técnica lograda hasta el presente;

*Considerando* que la OACI ha dedicado recursos considerables al estudio de los aspectos jurídicos e institucionales de los sistemas CNS/ATM en la Asamblea de la OACI, el Consejo, el Comité Jurídico, un grupo conformado por expertos jurídicos y técnicos y un grupo de estudio, habiendo permitido comprender y registrar de forma detallada los desafíos, cuestiones y problemas que enfrenta la comunidad mundial;

*Considerando* que las diversas propuestas para elaborar un nuevo marco jurídico a largo plazo o modificarlo sustancialmente no han logrado atraer el consenso en ningún órgano de la OACI;

*Considerando* que algunos grupos regionales de Estados han presentado propuestas de marcos jurídicos e institucionales concebidos para responder a condiciones regionales.

La Asamblea:

1. *Reconoce* que es más probable que la implantación de los CNS/ATM se vea obstaculizada por falta de recursos y de voluntad política que por una falta de leyes o instituciones;
2. *Reafirma* el consenso con respecto a que a) no existen obstáculos jurídicos para la implantación de los sistemas CNS/ATM, b) los CNS/ATM están plenamente acordes con el Convenio de Chicago, y c) que no es necesario enmendar el Convenio de Chicago para implantar los sistemas CNS/ATM;
3. *Insta* a que se refuercen, profundicen y aceleren los planes regionales de navegación aérea para lograr la implantación más amplia, eficiente y uniforme posible de los sistemas CNS/ATM;
4. *Invita* a los Estados contratantes a considerar la posibilidad de recurrir a las organizaciones regionales a fin de que elaboren, de ser preciso, los mecanismos necesarios para responder a las condiciones de índole regional, siempre que éstos sean conformes al Convenio de Chicago;

5. *Alienta* la facilitación de asistencia técnica para la implantación de los sistemas CNS/ATM mediante los planes regionales de navegación aérea, la OACI, las organizaciones regionales y las empresas del sector;

6. *Invita* a los Estados contratantes a que consideren la creación de fuentes de financiamiento adicionales, tanto multilaterales como de terceros, para prestar asistencia a los Estados y a los grupos regionales en la implantación de los CNS/ATM; y

7. *Encarga* al Secretario General que suspenda la labor conducente a la creación de un nuevo “marco jurídico a largo plazo” al menos hasta el próximo período de sesiones ordinario de la Asamblea. La labor sobre las cuestiones jurídicas podrá reanudarse siempre y cuando los especialistas que se encarguen de la implantación detecten problemas concretos que no puedan resolverse con los instrumentos jurídicos e institucionales actuales.

— FIN —